

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS:

tarefa inconclusa, desde o Brasil imperial, em prejuízo para a Reforma Agrária

**Brasília
2002**

EDNA MOREIRA DE LIMA MACHADO

DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS:

tarefa inconclusa, desde o Brasil imperial, em prejuízo para a Reforma Agrária

Dissertação elaborada por Edna Moreira de Lima Machado, sob a orientação do Professor Doutor Raymundo Juliano Rêgo Feitosa, para obtenção do grau de mestre em Direito, pela Universidade Federal de Pernambuco.

**Brasília
2002**

Edna Moreira de Lima Machado

DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS: TAREFA INCONCLUSA, DESDE O
BRASIL IMPERIAL, EM PREJUÍZO PARA A REFORMA AGRÁRIA

Dissertação submetida a Banca Examinadora, visando a obtenção do grau
de Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

Orientador: Dr. Raymundo Juliano Rêgo Feitosa

Banca Examinadora

Presidente

Prof. Dr.

1º Integrante

Prof. Dr.

2º Integrante

Prof. Dr.

Menção: _____

Brasília, 26 de outubro de 2002

Dedico este trabalho ...

a Deus, supremo saber, supremo amor...

a meu pai, pequeno e destemido agricultor e
a minha mãe (*in memoriam*), aliança de
família vitoriosa ...

a meu esposo, filhos e netos, razão e força
do meu viver...

às pessoas, diletas pessoas, que me
incentivaram e contribuíram para essa
realização.

Agradecimentos

À AEUDF, pela oportunidade de qualificação profissional a mim oferecida.

À Equipe do ICAT, pelo apoio sempre presente.

Às Bibliotecas da AEUDF, do MDA, do INCRA, da UnB, do SENADO FEDERAL, do STF e do TRF-1ª Região.

Aos doutos Professores da UFPE, pelos conhecimentos e experiência compartilhados, durante as aulas presenciais.

Aos doutos Examinadores, por compartilharem seu valioso tempo e notório saber, integrando a Banca Examinadora.

Minha sincera gratidão ao Doutor Raymundo Juliano Rêgo Feitosa, pela valiosa orientação, pelo especial apoio e por fazer-me acreditar que seria possível levar esta investigação a termo.

Homenagem *in memoriam* ao querido e douto professor Josaphat Marinho, que dedicou parcela dos seus últimos dias, incentivando-me e orientando-me na escolha do tema. Tínhamos algo em comum e pertinente ao tema investigado, pais que experimentaram a condição de pequenos agricultores.

Resumo

Diante da impossibilidade de o Estado proceder, no âmbito estrito de seus recursos cadastrais, ao levantamento do acervo de terras devolutas existente no território brasileiro, utiliza o instituto jurídico da discriminação, disciplinado atualmente pela Lei 6.383/1976, que estabelece o processo discriminatório em duas instâncias de solução rápida, a administrativa e a judicial. A evolução legislativa nacional de discriminação de terras, iniciou-se a partir da Lei 601/1850, e a materialização do discrimine no solo brasileiro, até a presente data, não foi concluída. Separar as terras de domínio público das terras do domínio privado é de relevante interesse público e social, por permitir o conhecimento do acervo fundiário a ser utilizado para fins de Reforma Agrária, mediante distribuição de terras, de forma que a propriedade rural cumpra sua função social. O primeiro passo para a obtenção e organização do “estoque” fundiário é a discriminação e arrecadação de terras devolutas, seguido da regularização fundiária, licitação, desapropriação, aquisição e titulação. Tanto a desapropriação por interesse social, prioritariamente utilizada para fins de Reforma Agrária, quanto a aquisição por compra e venda, acarretam a emissão e circulação de volume expressivo de TDA no país. Os recursos destinados ao lastreamento dos TDA poderiam ser utilizados na assistência e proteção à economia rural, no processo de Reforma Agrária.

Abstract

Due to the impossibility of the State to proceed, in the strict ambit of your cadastral resources, to the rising of the collection of devolutas's lands existent in the Brazilian territory, uses the juridical institute of the discrimination, disciplined by the Law 6.383/1976, that establishes the process discriminatório in two instances of fast solution, administrative and judicial. The evolution of discrimination of lands, began starting from the imperial Law 601/1850, and the materialization of the discrime in the Brazilian soil, to present it dates, it was not ended. To separate the lands of public domain of the lands of the private domain belongs to important interest public and social, for allowing the knowledge of the collection of lands to be used for Agrarian Reform, by distribution of lands, so that the rural property it accomplishes your social function. The first step for the obtaining and organization of the "stock" fundiário is the discrimination and collection of devolutas's lands, followed by the regularization, auction, dispossession, acquisition and titulation. So much the dispossession for social interest, used with priority for ends of Agrarian Reform, as the acquisition for purchase and sale, they cart the emission and circulation of expressive quantity of TDA in the country.

ÍNDICE

RESUMO	7
ABSTRACT	8
ÍNDICE	9
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	18
1.1 AS TERRAS NO BRASIL IMPERIAL	18
1.2 LEGISLAÇÃO IMPERIAL DE TERRAS	22
1.2.1 A LEI IMPERIAL N ° 601 DE 18 DE SETEMBRO DE 1850.....	23
1.2.2 DECRETO N ° 1.318, O REGULAMENTO DE 1854.....	27
1.2.3 DO REGISTRO DO VIGÁRIO	28
CAPÍTULO II	33
2.1 TERRAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO E TERRAS DE DOMÍNIO DOS ESTADOS	33
2.1.1 TERRAS DEVOLUTAS	36
2.1.2 DISCIPLINA DAS TERRAS DEVOLUTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	43
CAPÍTULO III	47
3.1 BREVE RETROSPECTO HISTÓRICO DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA	47
3.2 FUNDAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA EM VIGOR	52
3.3 PRINCÍPIOS GERAIS DA REFORMA AGRÁRIA	55
3.3.1 FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA.....	58
3.3.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E O NOVO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO	65
3.3.3 ACESSO À PROPRIEDADE RURAL.....	68
3.4 DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	75
3.4.1 DOS EFEITOS DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.....	77
3.4.2 VALOR DO IMÓVEL DESAPROPRIADO.....	79
3.4.3 DOS TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA (TDA) E A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL	82
3.4.4 ORIGEM E CARACTERÍSTICAS DOS TDA	83
3.4.4.1 <i>Emissão ou lançamento dos TDA</i>	85
3.4.4.2 <i>Diferenciação das categorias de TDA</i>	87
3.4.4.3 <i>Negociabilidade e possibilidades de utilização dos TDA</i>	88
3.4.5 PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO JUSTA E PRÉVIA, NA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	90
CAPÍTULO IV	99

4.1	EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS BRASILEIRAS....	99
4.2	O ESTATUTO DA TERRA E A DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS	108
4.3	DECRETO-LEI 1.164 DE 1 DE ABRIL DE 1971	110
4.4	A AÇÃO DISCRIMINATÓRIA SEGUNDO O DECRETO-LEI N.º 9.760/1946.....	114
4.5	A AÇÃO DISCRIMINATÓRIA A PARTIR DA LEI Nº 6.383 DE 7 DE DEZEMBRO DE 1976	115
4.5.1	DA NATUREZA JURÍDICA DA AÇÃO DISCRIMINATÓRIA	124
4.5.2	FASES DA DISCRIMINAÇÃO DAS TERRAS	128
4.5.3	DO REGISTRO DAS TERRAS APURADAS	132
4.5.4	A COMPETÊNCIA NA AÇÃO DISCRIMINATÓRIA	134
	CONCLUSÕES	143
	BIBLIOGRAFIA	151

INTRODUÇÃO

Discriminação de terras devolutas e a organização do sistema fundiário brasileiro

O presente trabalho tem por objetivo empreender estudo acerca da discriminação de terras devolutas, destacando a importância do procedimento discriminatório como estratégia governamental, desde o Império, para a organização e reestruturação fundiária brasileira.

A incorporação racional e sistematizada de terras agricultáveis ao processo produtivo é perene preocupação da esfera governamental, em qualquer país e em qualquer época. Para que essa incorporação ocorra, é necessária a organização ordenada de sistemas fundiários nacionais, que possibilitem o acesso dos cidadãos à terra. Para organizar um sistema fundiário, é necessário o conhecimento do acervo de terras dos domínios público e privado do território do país.

A expressão *sistema fundiário* agrega dois termos de concepções importantes: sistema e fundiário. Para Marcel Mazoyer¹, analisar e explicitar um objeto complexo em termos de sistema é, antes de tudo, delimitá-lo, traçando uma fronteira entre esse objeto e o resto do mundo, distinguindo-o dos outros objetos que, sendo da mesma natureza, são diferentes o suficiente para serem considerados como pertencentes a outra espécie do mesmo objeto. Fundiário deriva de *fundus*, expressão latina que significa bens de raiz, aplicada a matéria ou questões de terrenos ou imóveis. Em Roma, antes da fase republicana, os imóveis rurais eram conhecidos como *agri limitati*, quando medidos por agrimensores e *agri arcifinales*, se seus limites eram fixados pelos acidentes naturais. Na fase republicana, o conceito de *res mancipie* como imóvel,

¹ MAZOYER, Marcel. “Pour des projets agricoles légitime et efficace: théorie et méthode d’analyse des systèmes agraires. In: *Land reform, land settlement and cooperatives*. Paris: FAO, 1992. *Apud* GARCIA FILHO, Danilo

correspondia ao solo e tinha várias denominações, dentre as quais, *ager*, *predium* e *fundus*. O *fundus* era área máxima de terra, que podia sair do domínio público para o domínio privado, acessível, a princípio, só por membros do senado e da alta administração romana².

Ressalte-se que o objeto do sistema fundiário é a terra. Os economistas do desenvolvimento advertem que, ao lado da economia primário-exportadora caminha a economia urbano-industrial, o que gera três principais demandas: o aumento da produção e da produtividade agrícola para alimentar a crescente população urbana, a criação de empregos suficientes para absorver o crescimento constante da força de trabalho urbano e a criação de condições para fixar, no campo, parte da população rural que o setor urbano-industrial não comporta.³ Cabe esclarecer que a economia primário-exportadora é baseada no sistema agrário, que é uma combinação de variáveis essenciais: o meio cultivado; os instrumentos de produção; a divisão social do trabalho entre agricultura, artesanato e indústria; os excedentes agrícolas; as relações de troca, de propriedade e de força que regulam a repartição dos produtos do trabalho, dos bens de produção e de consumo.⁴

O acervo de terras agricultáveis de um país, para ser incorporado ao processo produtivo, deve ser conhecido e organizado sistematicamente. No Brasil, durante o período imperial, acentuou-se a necessidade de organizar o sistema fundiário, sendo importante para tal organização, discriminar, no âmbito do território nacional, o domínio público do domínio privado. A discriminação de terras devolutas no Brasil, iniciada no

Prado, GARCIA FILHO, Danilo Prado. *Guia Metodológico: diagnóstico de sistemas agrários*. Rio de Janeiro: MDA / INCRA / FAO, [entre 1998 e 2001]. p.12.

² MIGNONE, Carlos Ferdinando. *O Módulo Rural*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 5). p. 13.

³ AREZZO, Dryden Castro de. *Colonização*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 7). p.7.

⁴ MAZOYER, Marcel. "Relatório de Síntese". In: *Colóquio Dinâmica dos Sistemas Agrários*. Paris: INRA, 1987. *Apud* GARCIA FILHO, Danilo Prado. *Guia Metodológico: diagnóstico de sistemas agrários*. Rio de Janeiro: MDA / INCRA / FAO, [entre 1998 e 2001]. p.12.

Império e até hoje sem data para conclusão, está imbricada na evolução histórico-legislativa das terras que constituem o território brasileiro.

Discriminação de terras devolutas e reforma agrária

A sistemática de ocupação territorial aplicada ao Brasil, desde seu descobrimento, proporcionou a concentração de grandes extensões de terras em domínios individuais, gerando os improdutivos e combatidos latifúndios, que tendem a ceder espaço à propriedade familiar da terra.

A reforma agrária visa à modificação da estrutura agrária deficiente de um país ou de uma região, com o objetivo de torná-la eficiente, de acordo com política do Poder Público, a ser executada de acordo com instituições jurídicas, especialmente elaboradas para tal execução, alterando as instituições jurídicas existentes.⁵

O objetivo básico da reforma agrária ⁶, de acordo com o Plano Nacional de Reforma Agrária, é a democratização do acesso à propriedade da terra. Tal acesso dar-se-á por meio da redistribuição de terras. As terras a serem distribuídas podem ser obtidas por desapropriação de imóveis rurais, implicando a modificação de seu sistema de uso e posse, observado o interesse social.

A democratização ao acesso à terra diz respeito ao uso do solo rural, bem de produção que não pode ficar improdutivo, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, pois, a produtividade da terra é de interesse social e não de interesse exclusivo do proprietário. A terra produtiva pode promover o bem-estar e o progresso social e econômico dos que nela trabalham, como proprietários ou como trabalhadores rurais, e respectivas famílias. A terra improdutivo, não cumpre sua função social e estará sujeita a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

⁵ LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário*. 2 ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p.231.

⁶ O Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA foi aprovado pelo Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985.

Para Telga de Araújo⁷ ressalta que a função tradicional da propriedade, como direito de caráter meramente patrimonial e individualista, adquiriu novos caracteres, deixando de ser absoluta, passando a abranger coisas corpóreas e os direitos imateriais.

Léon Duguit afasta da propriedade a característica de direito do indivíduo, atribuindo-lhe função social, pois, os homens são interdependentes na vida em sociedade e a propriedade é, para todo possuidor de uma riqueza, o dever, a obrigação objetiva de empregar a riqueza que possui e manter e aumentar a interdependência social. A propriedade não é mero direito subjetivo do proprietário, é a função social do detentor da riqueza.

La propiedad es para todo poseedor de una riqueza el deber, la obligación de orden objetivo, de emplear la riqueza que posee en mantener y aumentar la interdependencia social. [...] Está, pues, obligado socialmente a realizar esta tarea, y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la medida que la cumpla. La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social de la riqueza.⁸

Entretanto, cabe ressaltar que tanto as terras particulares quanto as públicas compõem estoque de terras para a reestruturação fundiária, podendo ser a discriminação utilizada como instrumento para a obtenção dos recursos fundiários para fins de reforma agrária.

Discriminação de terras devolutas e democratização do acesso à terra

Ao ser realizada a discriminação de terras devolutas em determinada área, os proprietários e ou possuidores de terras são convocados a se habilitarem na fase discriminatória administrativa, para regularizarem ou legitimarem suas terras. Esse procedimento se efetiva por meio do processo administrativo de regularização fundiária.

⁷ ARAÚJO, Telga. “Função social da propriedade”. In: *Enciclopédia Saraiva de Direito*. v. 39. São Paulo: Saraiva, 1979.

⁸ DUGUIT, Léon. *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado*. Madri: Librería Española y Extranjera. p. 178.

Benedicto Monteiro⁹ lembra que o processo de regularização fundiária pode ser administrativo e judicial. Cabe destacar que a Lei 6.383 de 7 de dezembro de 1976, que disciplina a discriminação de terras devolutas da União, mantém a regularização fundiária nas modalidades administrativa e judicial.

A discriminação de terras é importante, por possibilitar a identificação da dominialidade e das ocupações, com relação à área discriminada. A partir dessa identificação, será possível efetivar a regularização fundiária e promover o acesso democrático à terra. A aquisição da terra, no procedimento discriminatório será proporcionada nas modalidades de compra e legitimação de ocupações.

A discriminação das terras devolutas é instrumento que permite conhecer o acervo de terras dos domínios público e privado, que poderá ser utilizado para a reestruturação fundiária, almejada pelo Plano Nacional de Reforma Agrária, como forma de democratização do acesso à terra.

O trabalhador rural, que não tiver acesso à propriedade da terra, não cria para si condições de melhoria de vida, não imerge em práticas e técnicas novas, que aumentem a produtividade. Sem acesso à terra, não obtém assistência creditícia, técnica, nem sócio - fundiária.

O processo discriminatório, disciplinado pela Lei n. 6.383/ 76 para as terras devolutas da União, é aplicável também às terras devolutas estaduais, no que couber. Essa previsão legal pode facilitar a adoção do procedimento discriminatório, como instrumento de regularização e reestruturação fundiária.

Com relação ao processo de discriminação de terras devolutas no território brasileiro, iniciado na época do Império, com o intuito de identificar as terras devolutas e promover a regularização fundiária, o principal problema é ainda não ter sido concluído, principalmente com relação às terras devolutas estaduais. Segundo recente

⁹ MONTEIRO, Benedicto. *Direito Agrário e processo fundiário*. Rio de Janeiro: PLG Comunicação, 1980. p.27.

informe de Helio Novoa¹⁰, basicamente, apenas dois Estados praticaram a discriminatória, quanto à legislação estadual, São Paulo e Goiás. Sem discriminar as terras, o Poder Público não conhece o 'estoque' de terras públicas e privadas disponível.

O tema será analisado a partir do período imperial do Brasil, por ser a época em que foi produzida a primeira legislação de terras aplicável especificamente ao território brasileiro, a partir da Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, regulamentada pelo Decreto imperial n. 1.318 de 30 de janeiro de 1854. Antes da edição da lei imperial das terras, a matéria era regida pela legislação portuguesa.

O presente estudo responderá à seguinte indagação: que benefícios podem ser alcançados, visando à reestruturação fundiária e à reforma agrária, por meio da aplicação do procedimento discriminatório, em todo o território nacional?

A montagem do embasamento teórico, para a elaboração do presente estudo, funda-se em consultas a doutrina, legislação, monografias, teses, revistas jurídicas e bases de dados virtuais, cabendo ressaltar que, durante o levantamento bibliográfico, foi constatada a escassez bibliográfica sobre o tema.

Cumprir destacar a contribuição teórica de notáveis saberes do Direito Agrário, sem a qual seria impossível levar a termo esta investigação. Falo de Ismael Marinho Falcão, Altir de Souza Maia, Fernando Pereira Soderó, Costa Porto, Vicente Cavalcanti Cysneiros, Arthur Pio dos Santos e Helio Novoa, dentre outros.

Desenvolve-se o presente estudo em quatro capítulos, que tratarão da discriminação das terras devolutas e seus possíveis reflexos no sistema fundiário brasileiro, na administração pública e na sociedade.

¹⁰ COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de terras devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000. p.16-17.

O capítulo primeiro delinea a visão geral dos problemas relacionados ao domínio territorial do Brasil na fase imperial e o surgimento da legislação nacional de terras. O segundo capítulo trata da evolução legislativa do instituto da discriminação de terras no ordenamento jurídico brasileiro, além de categorizar legalmente as terras devolutas como bens da União e como bens estaduais. O terceiro capítulo aborda a Reforma Agrária no Brasil. O quarto capítulo detalha a discriminação de terras devolutas de acordo com a Lei n. 6.383 de 7 de dezembro de 1976.

Tendo em conta o conteúdo não muito debatido e só abordado por grandes nomes do Direito Agrário, considero um desafio aventurar-me na presente investigação, ousando enfrentar o tema, por acreditar que a discriminação pode ser um instrumento eficaz na reestruturação fundiária brasileira.

Capítulo I

DISCIPLINA LEGAL DAS TERRAS NO BRASIL IMPERIAL

1.1 As terras no Brasil imperial. 1.2 Legislação imperial de terras. 1.2.1 Antecedentes da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. 1.2.2 Decreto nº 1.318 e o Regulamento de 30 de janeiro de 1854. 1.2.3 Do registro do vigário.

1.1 As terras no Brasil imperial

Oficializado o descobrimento do Brasil, com o intuito de preservar o domínio, Portugal passou a fazer doações condicionais de extensões das terras descobertas a alguns portugueses de graduação honorífica elevada. Era vedado ao Capitão fazer-se titular de terras de sua Capitania, salvo por doação direta do Rei, além disso, deveria colonizá-las por meio de pessoas hábeis para cultivá-las.

Ao donatário de referidas terras era conferido o título de Capitão, surgindo assim a designação ‘Capitanias’¹¹, extensões territoriais com frente para o mar e fundos até o domínio da colônia¹², divisões territoriais administradas sob a disciplina de provisões permanentes ou temporárias de Conselho ultramarino específico¹³. Aos Capitães, donatários de cada divisão territorial, era conferido poder para concessão de sesmarias¹⁴, frações de terras incultas a serem preparadas e cultivadas pelo sesmeiro, que se obrigava a entregar um sexto dos frutos obtidos ao Capitão.¹⁵ Cabe destacar que as

¹¹ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 279

¹² LACERDA, M. Linhares de. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1960 .v. I. p.113.

¹³ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 372.

¹⁴ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 372.

¹⁵ Idem. *Ibidem*. p. 372.

sesmarias, concedidas diretamente pelo Rei ou concedidas pelos Capitães, sujeitavam os concessionários a exigências excessivamente onerosas, que acarretavam a impossibilidade de seu cumprimento, com o conseqüente comisso de referidas sesmarias.¹⁶

Pelos direitos dos donatários, declinados por M. Linhares de Lacerda, observa-se o ônus das exigências impostas aos que laboravam as terras. Após instalados salinas e engenhos d'água, mediante autorização, tinham direito ao recebimento de foro, monopolizavam a escravização e a venda dos índios, recebiam vintena sobre o pau brasil e sobre os pescados dos rios e das águas, recebiam cota ou redízima sobre as dízimas cobradas pelo erário público, sobre os direitos alfandegários, sobre as pensões dos Tabeliães e de todas as rendas e foros que a Metrópole cobrava.

As Capitánias revertiam à Coroa por destituição, compra, confisco ou perda de direitos hereditários. Quanto às sesmarias, atendiam às disposições legais do Alvará de 22 de junho de 1808 e da Resolução Real de 17 de julho de 1822. O Alvará estabelecia as normas para a confirmação das sesmarias e a Resolução extinguiu as concessões de sesmarias.¹⁷

O Alvará de 22 de junho de 1808 destacava a importância da confirmação das sesmarias, como forma de aumentar a agricultura, a povoação e a segurança do direito de propriedade. Conforme se vê do inserto a seguir, até a data de referido Alvará, só eram válidas as sesmarias concedidas pelo Governo Geral ou da Colônia, que tivessem recebido confirmação do Conselho Ultramarino. A partir do Alvará, tinham valia as sesmarias confirmadas no Brasil, onde reinava D. João VI, pela Mesa do Paço:

Sendo-me presente que se tem continuado a conceder sesmarias nesta Côrte e Província do Rio de Janeiro, que até aqui eram dadas pelos vice-reis do estado do Brasil, e que muitas outras já concedidas pelos governadores e capitães generais de diversas capitánias estão por confirmar por causa da interrupção de comunicação com o Tribunal do Conselho Ultramarino, a quem competia fazê-

¹⁶ LACERDA, M. Linhares. Op. cit. p. 115.

¹⁷ LACERDA, M. Linhares. Op. cit. v. IV. p. 1286.

lo; e desejando estabelecer regras fixas nesta importante matéria, de que muito depende o aumento da agricultura, povoação e segurança do direito de propriedade: - Hei per bem ordenar, que daqui por diante continuem a dar sesmarias nas capitanias dêste estado do Brasil os governadores e capitães-generais delas; devendo os sesmeiros pedir a competente confirmação à mesa do desembargo do paço, a quem sou servido autorizar para o fazer; e que nesta Côrte e província do Rio de Janeiro, conceda as mesmas sesmarias a referida mesa do desembargo do paço, procedendo às informações e diligências determinadas nas minhas reais ordens: ficando as cartas de concessão e de confirmação delas dependentes da minha real assinatura.¹⁸

Em 1822, foi expedida a Resolução real de 17 de junho, suspendendo a concessão de sesmarias até a convocação da assembléia geral constituinte, autorizando a permanência dos sesmeiros nas terras efetivamente cultivadas. A partir dessa Resolução, perdiam o valor as sesmarias não confirmadas.¹⁹

Percebe-se, pelo texto da Resolução, que o regime de concessões cedia espaço à ocupação primária, que, por sua vez, foi sucedida pela posse mediante a imposição dos requisitos da cultura efetiva e morada habitual.²⁰

Vale ressaltar que a ocupação territorial envolve um conjunto de medidas a serem aplicadas a regiões pioneiras, objetivando sejam tais regiões povoadas por meio de colonização e integradas no processo produtivo. Tratam-se as regiões pioneiras daquelas não exploradas ou exploradas inadequadamente, de acesso precário, sem povoamento homogêneo, sendo seu potencial econômico parcial ou totalmente desconhecido.²¹

¹⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 7 v. p. 13-14.

¹⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 7 v. p. 17. No mesmo sentido: LACERDA, M. Linhares. Op. cit. v. IV. p. 1286.

²⁰ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de direito agrário, 6). p.12-13.

²¹ SANTOS NETO, Arthur Pio dos. *Instituições de direito agrário*. Recife, PE: Editora Universitária da Universidade Federal de Pernambuco, 1979. p. 108-109.

Fernando Pereira Sodero²² assinala várias conseqüências do sistema sesmarial, mantido no Brasil de 1530 a 1822, dentre as quais, vale ressaltar três. A primeira delas foi a formação de propriedades latifundiárias sustentadas pelo trabalho escravo, monoculturas de produtos de exportação e fazendas de atividades pecuárias. A segunda diz respeito à sedimentação da mentalidade latifundista, de possuir grandes extensões de terras, embora freqüentemente fossem arrendadas ou deixadas inexploradas ou improdutivas, o que se observa do registro de Barbosa Lima Sobrinho²³ quanto à intenção de muitos serem apenas titulares de sesmarias, com o único intuito de receber o foro pago pelos ocupantes efetivos das terras. A terceira conseqüência foi a adoção do sistema predatório de derrubada de matas e de uso do solo, sem qualquer interesse pela conservação dos recursos naturais. Cabe ressaltar que tais conseqüências geraram legislação disciplinadora dos excessos.

Até o advento da Lei n. 601 de 1850, prevalecia no Brasil a propriedade territorial representada pelas concessões do reino português aos donatários e dos Capitães aos sesmeiros. Aos donatários não era conferido domínio pleno sobre as terras *doadas*, que só podiam distribuí-las como sesmarias. Não cumpridas as condições sob as quais eram concedidas, não podiam perdurar.²⁴ Interessante ressaltar o emprego dos termos *concessões* e *doação* como se não houvesse distinção entre eles, à época. Atualmente são institutos jurídicos completamente distintos, podendo as concessões conter condições, enquanto a única condição imposta na doação é a aceitação do donatário.

Verifica-se que o principal objetivo do sistema donatario e sesmarial de concessões de terras era colonizar o território e que os Capitães não eram proprietários

²² SODERO, Fernando Pereira. *O Estatuto da Terra*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6). p. 12-13.

²³ BARBOSA LIMA SOBRINHO, Alexandre José. *O devassamento do Piauí*. São Paulo: CEN, 1946. p. 57-58. (Coleção Brasileira, n. 255); no mesmo sentido: CIRNE LIMA, Ruy. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 2 ed. Porto Alegre, RS: Sulina, 1954. p. 54.

das Capitanias, mas, apenas usufrutuários, em razão dos encargos de cultura efetiva, morada e colonização imediata. Colonizar, nesse contexto, deve ser interpretado no sentido de ocupar espaços territoriais vazios.

1.2 Legislação imperial de terras

Até o advento da Lei imperial n.º 601 de 18 de setembro de 1850 e do Regulamento do Decreto n.º 1.318 de 30 de janeiro de 1854, surtiam os legais efeitos, no Brasil, leis, decretos, decretos, alvarás, avisos e instruções baixados pelo governo português, para disciplinar as sesmarias e outras concessões.²⁵

Após a Independência, suspensas as concessões de novas sesmarias, até a convocação da Assembléia Constituinte, o governo brasileiro devia enfrentar dois principais problemas territoriais. O primeiro era garantir, de imediato, a posse suficiente para a manutenção do domínio brasileiro sobre seu próprio território, segundo o princípio dominante do *uti possidetis*. O segundo problema era disciplinar o domínio particular das terras, sobretudo quanto às localizadas no litoral, onde formavam-se as maiores cidades e havia disputas de terras para o exercício das atividades agrícolas e industriais que despontavam. Os antigos sesmeiros não se interessavam pelas próprias sesmarias, em razão dos excessivos encargos, preferindo abandonar suas terras, para ocupar terras devolutas e lavrá-las, livres das obrigações inerentes ao sistema sesmarial.²⁶

Nesse contexto, quando D. Pedro I ocupava o trono do Brasil, foi elaborada a primeira lei imperial de terras, a Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, passo inicial

²⁴ LACERDA, M. Linhares de. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1960 .v. IV. p.1286-1287.

²⁵ LACERDA, M. Linhares de. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1960 .v. I. p.112-116. No mesmo sentido: BORGES, Paulo Tormin. *Institutos Básicos do Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 1998. p.45-48. ; FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 285.

²⁶ FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática*. Bauru, SP: EDIPRO, 1995. 32-40.

para a construção da definição legal de terras devolutas, instituto existente e utilizado no ordenamento jurídico brasileiro, até hoje. Referida lei também disciplinou a legitimação da posse das terras, apontou a necessidade de serem extremadas as terras de domínio público e as terras de domínio privado.

1.2.1 A Lei imperial n.º 601 de 18 de setembro de 1850

A lei imperial n. 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida por *Lei de Terras* e também por *Estatuto das Terras Devolutas*, encerra o período do regime de posses no Brasil, adotado com a extinção das concessões de sesmarias, em 1822, como forma de povoamento e utilização econômica das terras, por meio da morada habitual e cultura efetiva. Na sistemática anterior à Lei de Terras não havia distinção precisa entre posse e propriedade, inferindo-se que a posse que promovesse a colonização, o povoamento e a incorporação de terras ao processo produtivo, confundia-se com domínio. Os direitos da Coroa Portuguesa, exercidos sobre a colônia, basicamente se externavam na concessão de sesmarias, sem que fossem externadas as faculdades dominiais de usar, gozar, dispor e reivindicar. As disputas territoriais resolviam-se à luz do princípio do *uti possidetis*. A partir da Lei de Terras emerge as noções de posse e de propriedade, com as características que serão consagrados pelo Código Civil brasileiro de 1916.²⁷

O instituto da legitimação de posse surge, formalmente, no direito brasileiro com o advento *Lei de Terras*, que dispunha sobre as terras devolutas do Império brasileiro, impondo alterações na estrutura fundiária e interferindo na história socioeconômica nacional. A colonização portuguesa implantou no Brasil o modelo político de Estado patrimonial, dispor sobre os bens imóveis do Estado significou dispor sobre

²⁷ FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática*. Bauru, SP: EDIPRO, 1995. p.45-46. No mesmo sentido: LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário*. 2 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 343-344.

praticamente tudo, ou sobre a maior parte do território nacional. Nesta lei se encontraria a "súmula da história territorial brasileira" ²⁸.

A Lei de Terras disciplinou as situações jurídicas sedimentadas antes da sua edição, relativas à ocupação e uso da terra, possibilitando a legitimação de posse, afastando, entretanto, a possibilidade de aquisição de domínio de terras públicas com base na posse, mesmo em face de morada habitual e cultura efetiva. Veda expressamente a ocupação espontânea de terras devolutas, criminalizando tal prática e prevendo-lhe penas no campo civil. Assim, a Lei concilia-se, compõe-se, com o passado para então instituir uma nova ordem radicalmente diversa dele. ²⁹

Abolindo o regime de aquisição de terras por meio da posse, a Lei de Terras enuncia o princípio da aquisição, as terras só poderiam ser adquiridas por intermédio da compra, instituindo o Estado a esfera privada de domínio de terras e um mercado fundiário, cabendo observar que o instituto da legitimação de posse não foi feito para durar, mas, para desaparecer, uma vez que resolvia-se com a titulação dominial dos que a obtivessem. ³⁰ Com relação ao princípio da aquisição, veio insculpido no artigo primeiro do "Estatuto das Terras Devolutas".

Artigo 1º. Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de dez léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente.

O dispositivo supra evidencia a necessidade de impor ordem à propriedade particular, colocando-a a salvo das posses sem direito e das sesmarias caducas e, por outro lado, a importância de colonizar a zona de fronteiras, a qualquer preço, como forma de assegurar o domínio territorial do país.

²⁸ PORTO, Custódio Moreira. "As ocupações legítimas de terras devolutas". In: *Revista da Procuradora Geral do Estado de São Paulo*, nº 1. p. 54-68. São Paulo, Janeiro, 1971.

²⁹ BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1974. p.46.

³⁰ MAGALHÃES, Alex Ferreira. "O Instituto da legitimação de posse no Direito Brasileiro: panorama atual e perspectivas". Disponível em: <http://www.acta-diurna.com.br/biblioteca/doutrina/d19990628009.htm>. Acesso em: 26 dez 2001.

A Lei n. 601/1850 pretendeu realizar a primeira regularização fundiária no território brasileiro, a partir da discriminação de terras devolutas, embora seu texto não tenha adotado expressamente o termo *discriminação*, conforme se apreende de sua ementa, *verbis*:

Dispõe sobre as terras devolutas do Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras sejam elas concedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e estrangeiros, autorizando o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.³¹

Costa Porto³² divide as terras brasileiras em cinco grupos básicos, para descrever a situação fundiária da época em que foi editada a Lei de Terras, posteriormente regulamentada. O primeiro grupo era o das terras aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal. O segundo era o das terras dadas em sesmarias, cujos beneficiários, satisfeitas todas as condições fixadas legalmente, lhes adquiriram o domínio pleno. O terceiro era o das terras dadas em sesmaria, cujos titulares descumpriram as condições para aquisição do domínio pleno, caindo em comisso, caso em que os sesmeiros eram considerados irregulares ou não legítimos; as condições não cumpridas diziam respeito ao aproveitamento das terras, ao registro, confirmação, demarcação, pagamento de foro. O quarto grupo era o das terras simplesmente ocupadas e trabalhadas por posseiro sem título. O quinto e último grupo era constituído por toda terra que não se enquadrasse nos grupos anteriores, consideradas terras devolutas, que nunca deixaram de pertencer ou voltaram a pertencer ao Poder Público, dono originário do patrimônio fundiário.

Antes da Lei n. 601/1850, não havia conceito legal preciso de *terras devolutas*, cujo sentido originário e etmológico era o de porções de terra, distribuídas em

³¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vademecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 7 v. p. 17. No mesmo sentido: LACERDA, M. Linhares. Op. cit. v. I. p. 43.

sesmarias e posteriormente devolvidas ao antigo dono, o Poder Público, por comisso, em decorrência do descumprimento de condições resolutivas impostas ao sesmeiro. Essa idéia primitiva foi se transformando, com o tempo, absorvendo o sentido popular de terra ociosa, não apropriada por terceiros a qualquer título, terra sem dono.³³

A Lei n. 601/1850, pelo método da exclusão, estabeleceu serem terras devolutas, aquelas que se enquadrassem em quatro situações. As que não estivessem em uso público nacional, provincial ou municipal. As que não estivessem no domínio particular, por qualquer título legítimo, nem fossem havidas por sesmarias e outras concessões do governo, nem incorressem em comisso por falta de condições de medição, conformação ou cultura. Também eram devolutas as terras não dadas em sesmarias ou outras concessões do governo, apesar de incursas em comisso, se revalidadas pela Lei das Terras. Por fim, eram devolutas as terras ocupadas por posse, mesmo sem título legal, desde que legitimadas nos termos da Lei n. 601/1850 em seu artigo terceiro. Tal definição legal de terras devolutas encontra-se expresso no artigo 3º da Lei das Terras, *verbis*³⁴.

Artigo 3º. São terras devolutas:

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

§ 2º. As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

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

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

³² PORTO, José da Costa. *Formação territorial do Brasil*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 1). p. 75.

³³ PORTO, José da Costa. *Formação territorial do Brasil*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 1). p. 75.

³⁴ SANTOS NETO, Arthur Pio dos. *Instituições de Direito Agrário*. Recife, PE: Editora Universitária da Universidade Federal de Pernambuco, 1979. p. 114-115.

A concepção originária de terras devolutas, aquelas dadas em sesmarias e, posteriormente, em virtude de terem caído em comisso, devolvidas à Coroa, em face da definição legal trazida pela Lei de Terras, foi ampliada e categorizada. Pela definição legal, toda terra que estivesse desocupada, desabitada, não cultivada, vaga e não reservada legalmente para uso público, seria devoluta.³⁵

1.2.2 Decreto n ° 1.318, o Regulamento de 1854

A Lei de Terras foi publicada em 18 de dezembro de 1850 e só em 30 de janeiro de 1854 foi regulamentada pelo Decreto n. 1.318, referido até hoje como “o Regulamento”, dispondo sobre a Repartição Geral das Terras Públicas, medição das terras públicas, revalidação e legitimação de terras e modo prático de extremar o domínio público e particular, venda de terras públicas, terras reservadas, conservação das terras devolutas e alheias e registro das terras possuídas.

Após o Regulamento ainda foram publicados o Regulamento de 8 de maio de 1854, estabelecendo normas para as medições de terras em geral, a Portaria de 19 de dezembro de 1855, fixando regras técnicas para referidas medições e grande número de Avisos e Alvarás relacionados à interpretação da Lei de 1850 e do Regulamento de 1854.³⁶

Com relação ao capítulo terceiro do Decreto 1.318/1854, sob o título “revalidação e legitimação das terras e modo prático de extremar o domínio público e particular”, observa-se ter o legislador registrado expressamente a necessidade de lançar mão da discriminação de terras, para saber *o quê era de quem*, valendo ressaltar que a referência do legislador a *modo prático* de extremar o domínio público e particular, provavelmente não incluía a utilização de procedimento judicial, mas, a utilização de

³⁵ FALCÃO, Ismael Marinho. Direito Agrário Brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação, prática. Bauru, SP: Edipro, 1995. p. 41-42.

³⁶ LACERDA, M. Linhares de. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1960 .v. I. p.143-144..

procedimento administrativo, para separar as terras do domínio público das terras do domínio privado.

1.2.3 Do registro do vigário

As expressões *registro do vigário* ou *registro paroquial* referem-se à modalidade de registro instituída pela Lei n. 601/1850, que impunha a todo possuidor de terras efetuar o registro de sua posse, nos termos do artigo 13, *verbis*.

Artigo 13. O mesmo Governo fará organizar por freguesias o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas àqueles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações ou as fizerem inexatas.

O Decreto 1.318/1850 estabelece o registro paroquial nos artigos 91 a 107. Vê-se que a lei estabelecia dever o registro ser feito em cada freguesia e sempre pelo procedimento de prestação de declarações pelo próprio possuidor de terras ou por alguém a seu rogo.

O Regulamento da Lei n. 601/ 1850, Decreto 1.318/ 1854 estabeleceu os prazos em que deveriam ser efetivados os registro e determinou que os vigários das paróquias ficassem encarregados de tomar as declarações dos possuidores, efetuando os registros em livros que ficariam sob sua guarda. Assim disciplinava o artigo 91 do Regulamento:

Artigo 91. Todos os possuidores de terras, qualquer que seja o título de sua propriedade ou posse, são obrigados a fazer registrar as terras que possuem, dentro dos prazos marcados pelo presente Regulamento, os quais se começarão a contar, na Corte e Província do Rio de Janeiro da data fixada pelo Ministro e Secretário dos Negócios do Império, e nas províncias da fixada pelo respectivo presidente.

Verifica-se que os prazos tinham início e fim em datas diferentes, de acordo com a Província, pois, os presidentes não marcavam para o mesmo dia, o início da contagem.

As declarações para o registro das terras possuídas por menores eram feitas por seus pais ou tutores; das possuídas por índios, por seus curadores; das possuídas por

corporações, pelos seus diretores ou encarregados da administração de seus bens e terras.

Tais declarações deveriam conter o nome do possuidor, a designação da freguesia da situação das terras, o nome particular da situação da posse, a extensão da posse e seus limites, devendo ser feitas em duas vias. Uma via destinava-se ao declarante, que a recebia com os números do livro e da folha onde o Vigário ou seu Escrevente efetivaram o registro e a outra via permanecia na paróquia ou freguesia onde se realizavam os registros das terras.

Importante salientar que antes da Lei imperial de Terras e seu Regulamento, as propriedades eram decorrentes da concessão de sesmarias e outras concessões do Governo, tratando-se o restante das ocupações de simples posses, sujeitas a legitimação, nos seguintes casos, de acordo com a artigo 24 do Decreto regulamentador: aquelas em poder do primeiro ocupante, sem título, a não ser sua ocupação; em poder do segundo ocupante e não adquiridas por meio de título legítimo; em poder do primeiro ocupante até a data da publicação do Decreto 1.318/1854 e alienadas sem a observância da exigência do artigo 11 da Lei nº 601/1850, quanto à obrigatoriedade da obtenção do título da terra que veio a lhe pertencer por força daquela Lei.

Destaque-se que, enquanto a Lei nº 601/1850 autorizava o Governo a vender as terras devolutas ao particular, em hasta pública ou fora dela, o Regulamento acolhia a alienação pretérita da posse, entre os particulares.

A importância do Registro do Vigário ou registro paroquial está diretamente ligada à importância de extremar as terras de domínio público das terras de domínio privado e também de seu efeito cadastral, uma vez que tal registro não conferia o domínio ao seu detentor, sendo constatável a inexistência de qualquer menção expressa nos textos da Lei de Terras e do Regulamento nesse sentido.

Quanto ao efeito cadastral do registro do vigário, já coincidia com as finalidades do cadastro rural, apontadas, por Pedro Cordeiro da Silva³⁷, como finalidades econômicas e sociais, fiscais, jurídico-registrais e probatórias da ocupação. O registro do vigário pode ser considerado o embrião do Sistema Nacional de Cadastro Rural e do Sistema Público de Registro de Terras. O Sistema Nacional de Cadastro Rural foi estabelecido pela Lei nº 5.868 de 12 de dezembro de 1972 e compreende o cadastramento de imóveis rurais, de proprietários e detentores de imóveis rurais, de arrendatários e parceiros rurais e das terras públicas. O Sistema Público de Registro de Terras foi estabelecido pela Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001, que institui base nacional de dados comum, para troca de informações entre Cartórios e a Administração Pública, com a obrigatoriedade de envio mensal ao INCRA, pelos serviços de registros, de qualquer alteração nas matrículas imobiliárias, relativas a desmembramentos, parcelamentos, loteamentos, remembramentos e retificações de área.

Os artigos 93 e 94 do Regulamento, a seguir trazidos à colação, com grifo nosso, expressam a finalidade estatística³⁸ do registro das declarações pelos vigários, ao excluir a possibilidade de tal registro conferir qualquer direito aos possuidores das terras registradas.

Artigo 93. As declarações para o registro serão feitas pelos possuidores, que as escreverão, ou farão escrever por outrem em dois exemplares iguais, assinando-os ambos, ou fazendo-os assinar pelo indivíduo que as houver escrito, se os possuidores não souberem escrever.

Artigo 94. As declarações para o registro das terras possuídas por menores, índios ou quaisquer corporações serão feitas por seus pais, tutores, curadores, diretores ou encarregados da administração de seus bens e terras. **As declarações de que tratam esse artigo e o antecedente não conferem algum direito aos possuidores.**

Altir Maia atribui ao registro paroquial a finalidade estatística de reconhecida importância, pois, como lembra Antonio Carrozza, com o auxílio da estatística, utilizada

³⁷ SILVA, Pedro Cordeiro da. *Cadastro e Tributação*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 4). p.51-68.

³⁸ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de Terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, nº 6). p.25.

praticamente em todas as ciências, se estudam sistematicamente os fenômenos naturais e também os fenômenos sociais, sendo aplicáveis também ao direito agrário as especialidades da estatística demográfica, econômica e financeira.

Che la Statistica possa, anzi debba, servire il Diritto agrario, come fa per le altre scienze e per gli altri rami più o meno antichi della scienza giuridica – servire, s'intende, per quanto lo consentono i mezzi di particolare natura che la Statistica impiega e lo stato attuale della sistemazione scientifica autonoma del Diritto agrario – è un semplice corollario dell'essere la Statistica, nella parte applicativa, per sua stessa natura speciale: essa si divide, come tutti sanno, in tanti settori quanti sono gli ordini di fatti (ognor più numerosi) che vengono studiati col suo ausilio, attinenti ora a fenomeni naturali, ora invece a fenomeni sociali (statistica demografica, economica, finanziaria, politica, e via seguendo).³⁹

Messias Junqueira⁴⁰ entendeu ser o registro paroquial uma simples tentativa, por parte do governo imperial, de obter a relação sistemática de todos os possuidores de terras no país. Entretanto, referido registro equivalia ao intento da aplicação do princípio da intervenção do Estado na estrutura fundiária, *principi dell'intervento dello Stato sulla struttura fondiaria*⁴¹. Segundo tal princípio, adotado pela Constituição italiana em seu artigo 44 e a seguir registrado, essa intervenção pública dá-se de forma esporádica e planejada, com vistas à colonização e à reforma fundiária, cabendo ressaltar que toda reforma fundiária objetiva ao aproveitamento racional e adequado da terra.

Artigo 44. A fim de conseguir uma racional exploração do solo e de estabelecer justas relações sociais, a lei impõe obrigações e vínculos à propriedade rural privada, fixa limites à sua extensão segundo as regiões e as zonas agrárias, promove e impõe benefícios às terras insalubres, a transformação do latifúndio e a reconstituição das unidades produtivas; ajuda a pequena e média propriedade. A lei adota providências em favor das zonas montanhosas.⁴²

Conclui-se que o registro do vigário tem valor relevante como primeiro cadastro de terras do Brasil, além de ser considerado marco comprobatório de posse pelo

³⁹ CARROZZA, Antonio. *Gli Istituti del Diritto Agrario*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1962. p.11.

⁴⁰ JUNQUEIRA, Messias. *As terras devolutas na reforma agrária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p.19.

⁴¹ CARROZZA, Antonio. Op. cit. p. 125.

particular, embora não tenha valor de título de domínio. Do texto da Lei de 1850 e do Regulamento de 1854, deduz-se que o registro do vigário é título de posse, não fazendo prova que o declarante fosse dono, mas, comprovando que ele era possuidor da terra declarada e registrada na paróquia.

⁴² BRASIL. *Constituição do Brasil e Constituições estrangeiras*. Textos, índice temático comparativo Ana Valderez A.N. de Alencar e Laudicene de Paula Cerqueira. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987.p.526.

Capítulo II

AS TERRAS NA REPÚBLICA

2.1 Terras de domínio da União e terras de domínio dos Estados.
2.1.1 Terras devolutas. 2.1.2 Disciplina das terras devolutas na Constituição de 1988.

2.1 Terras de domínio da União e terras de domínio dos Estados

Até o advento da Lei imperial n^o 601 de 18 de setembro de 1850 e do Regulamento do Decreto n^o 1.318 de 30 de janeiro de 1854, surtiam os legais efeitos, no Brasil, leis, decretos, alvarás, avisos e instruções baixados pelo governo português, para disciplinar as sesmarias e outras concessões.⁴³

A constatação de que o regime de concessões de terras públicas e a posse primária já exigiam sistemática legal, que definisse e consolidasse a propriedade territorial no Brasil, foi o motivo de o legislador imperial a promulgar o “Estatuto das Terras Devolutas”, a Lei n^o 601/ 1850. A lei disciplinava as condições de alienação das terras devolutas e o sistema de apuração das terras possuídas por particulares.⁴⁴

Na fase do Império, as terras brasileiras pertenciam ao domínio federal ou eram de particulares, exceto as terras doadas pela União às Províncias, nos termos da Lei n^o 514 de 28 de outubro de 1848 e da Lei n^o 3.396 de 24 de novembro de 1888. Essa

⁴³ LACERDA, M. Linhares de. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1960 .v. I. p.112-116. No mesmo sentido: BORGES, Paulo Tormin. *Institutos Básicos do Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 1998. p.45-48. ; FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999. p.285

situação fundiária sofreu alteração expressiva com a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891 que, no artigo 64, atribuiu aos Estados as terras públicas que se situassem em seus territórios, ressalvando para o domínio da União, as extensões territoriais necessárias à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.⁴⁵

Artigo 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único. Os próprios nacionais, que não forem necessários para serviços da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

O novo regime criou o condomínio de terras devolutas entre a União e os Estados, em razão de a União resguardar seu direito dominial referente a parte ideal, sem dimensões e localizações definidas. Tal não acontecia ao tempo do Império, em que, eram particulares as terras adquiridas à União mediante compra ou aquelas cujo domínio fora reconhecido pela Lei de 1850.

Referida situação condominial sujeitaria a União e os Estados às disposições do artigo 623 do Código Civil, cabendo lembrar que a remissão ao artigo 1.139, que dispõe sobre coisas indivisíveis, não se aplica a terras, categoria de bens divisíveis em regra:

Artigo 623. Na propriedade em comum, compropriedade, ou condomínio, cada condômino ou consorte pode:

I – usar livremente da coisa conforme seu destino, e sobre ela exercer todos os direitos compatíveis com a indivisão;

II – reivindicá-la de terceiro;

III – alhear a respectiva parte indivisa, ou gravá-la (artigo 1.139).

Além desses dispositivos do Código Civil, é oportuno lembrar as restrições dos artigos 628 e 633, nos termos dos quais, respectivamente, nenhum dos comproprietários pode alterar a coisa comum, sem o consenso dos outros e nenhum

⁴⁴ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de Terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, nº 6).p.24

condômino pode, sem o prévio consenso dos outros, dar posse, uso e gozo da propriedade a estranho.

Interessa trazer à colação o artigo 1.314 do Novo Código Civil, Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002, que também cuida da relação condominial:

Artigo 1.314. Cada condômino pode usar da coisa conforme sua destinação, sobre ela exercer todos os direitos compatíveis com a indivisão, reivindicá-la de terceiro, defender a sua posse e alhear a respectiva parte ideal, ou gravá-la.

Parágrafo único. Nenhum dos condôminos pode alterar a destinação da coisa comum, nem dar posse, uso ou gozo dela a estranhos, sem o consenso dos outros.

Verifica-se que os direitos e obrigações inerentes ao condomínio foram mantidos pela nova Lei Civil, com o acréscimo de mais uma restrição expressa aos condôminos, ao vedar a alteração da destinação e a concessão da posse, uso ou gozo da coisa comum.

Na linha de raciocínio exposta, concluir-se-ia que nem os Estados poderiam alienar porções de seu direito dominial, sem ouvir a União, nem a União poderia fazê-lo, sem a oitiva dos Estados. Entretanto, tal não ocorria, principalmente pela insuficiência da promoção, pelo Poder Público, das atividades inerentes à ação fundiária. Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tais atividades são, dentre outras, a discriminação e arrecadação de terras devolutas, regularização fundiária, medição e demarcação de terras, aquisição.⁴⁶ A implementação dessas atividades deveria ser feita por meio de leis regulamentadoras da matéria constitucional.

A indivisão nesse condomínio público entre a União e os Estados poderia durar por tempo indefinido, em face da inexistência de lei que estipulasse prazos certos para

⁴⁵ LACERDA, M. Linhares de. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1960 .v. I. p.181-183.

⁴⁶ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Relatório de Atividades INCRA 30 Anos*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/estrut/pi/pi/htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2001.

a discriminação, para permitir à União separar as áreas indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

2.1.1 Terras devolutas

Além de consultar a doutrina, para acompanhar a evolução do instituto *terras devolutas*, é importante fazer uma incursão no próprio acervo legal pertinente, atualmente, reunido no Vade Mecum Agrário.⁴⁷

Terra devoluta é um instituto importante no contexto do Direito Agrário brasileiro, em específico no âmbito da propriedade imobiliária rural. Os principais sentidos empregados para *terras devolutas* são o de *terras vagas ou desocupadas, incultas* ou não *aproveitadas*, mesmo sendo do domínio público e que podem ser vendidas pelo Poder Público.

Ismael Marinho Falcão lembra que o termo já era utilizado pelos romanos, no Digesto, Livro 49, Título XIV, artigo 30, de Marciano, onde podia-se verificar que o patrimônio devoluto só poderia ser alienado, mediante ordem régia expressa: “[...] que os procuradores não vendam as coisas que estão no fisco e as coisas devolutas não as aliene sem ordem dos Imperadores Severo e Antonino e se o fizerem libertos, que sejam novamente devolvidos à escravidão.”⁴⁸

Nos estudos agrários brasileiros, observa-se divergência entre o conceito adotado para *terras devolutas* no Império e na República. No Império predominou o conceito de que terras devolutas eram terras ermas, desocupadas, sem aproveitamento

⁴⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978.

⁴⁸ FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário Brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática*. Bauru, São Paulo: EDIPRO, 1995.p.41.

e as terras em comisso devolvidas à Coroa portuguesa. Esse conceito foi determinado pela Lei 601/ 1854, o Estatuto das Terras Devolutas.⁴⁹

Messias Junqueira entende que, no Império, o termo *terras devolutas* aplicava-se a terras vagas, não possuídas, não sendo as terras ocupadas consideradas devolutas, conforme se observa de sua argumentação, *verbis*:

No final das contas, terras devolutas são terras vagas. Porque, antes da Lei nº 601 terras devolutas são as terras vagas e as ilegalmente ocupadas que, por isso, se consideram vagas. Então, terras devolutas são, antes de mais nada, terras não possuídas, terras vagas.⁵⁰

Tal entendimento parece fluir das disposições da Lei de Terras, Lei nº 601/1850, executada nos termos do Regulamento de 1854, o Decreto nº 1.318, que dispunha sobre as terras devolutas do Império, e acerca das terras possuídas por título de sesmaria, das possuídas sem preenchimento das condições legais, das possuídas por simples título de posse mansa e pacífica, além de determinar que as terras devolutas, após medição e demarcação, fossem concedidas a título oneroso, tanto para empresas particulares, quanto para o estabelecimento de colônias de nacionais e estrangeiros.

Embora a lei estabelecesse condições que permitissem ao particular a aquisição onerosa de terras devolutas, o sistema de aquisição por compra não prosperou, pois, as terras devolutas, para serem medidas e demarcadas, antes precisavam ser localizadas e definidas. Predominou, por isso, o regime antigo de aquisição de domínio pela ocupação, o que nunca impediu o deslocamento de terras devolutas para o patrimônio privado. O patrimônio público de terras devolutas, seja na esfera federal, seja na esfera estadual, permanece em contínua desagregação.

Já na República, a Constituição de 1891, conforme abordado anteriormente, manteve a definição de terras devolutas da Lei de 1850, transferindo aos Estados as

⁴⁹ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6).p.19.

⁵⁰ JUNQUEIRA, Messias. *As Terras Devolutas na Reforma Agrária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.p. 42.

terras devolutas não necessárias à defesa nacional e à implantação de ferrovias. Aos Estados caberia, a partir de então, dispor sobre o patrimônio devoluto que lhe foi agregado.

O Decreto nº 10.105, de 3 de março de 1913, no artigo segundo, trouxe a definição de *terras devolutas da União*, separando-as do patrimônio privado, dispondo sobre a revalidação e legitimação e enumerava, no artigo dez, como *terras reservadas*, as consideradas pela Constituição de 1891 necessárias à defesa nacional.

Artigo 2º. São consideradas terras devolutas:

as que não se acharem no domínio particular, por qualquer título legítimo;

as que não se acharem aplicadas a nenhum uso público federal ou municipal;

as que não se acharem compreendidas em concessões ou posses capazes de revalidação ou legitimação;

as que, suscetíveis de revalidação ou legitimação, deixaram de ser revalidadas ou legitimadas dentro dos prazos marcados neste Regulamento;

As que, sendo reservadas, na forma deste regulamento, não tiverem aplicação projetada, ou pelo abandono do projeto ou por ter sido o mesmo realizado em outro lugar;

As áreas de extintos aldeamentos de índios, quando não ficarem encravados em terras que as letras A e B ressalvam.

Artigo 10. Das terras devolutas, consideram-se reservadas as que o Governo Federal julgar necessárias:

para obras de defesa, construção e colônias militares;

para fundação de estaleiros de construção naval;

para o leito e dependências das estradas de ferro da União;

para o aldeamento e colonização dos índios;

para fundação de povoações, aberturas de estradas e logradouros públicos;

para instalação de colônias, estações experimentais de culturas, de hospedaria de imigrantes, de hospitais, núcleos agrícolas e depósitos de carvão;

para a conservação do uso comum dos moradores de um ou mais povoados, municípios ou comarcas;

para a conservação de matas úteis, plantio, cultura ou desenvolvimento de árvores florestais aplicáveis aos serviços ou construções federais;

para a conservação da fauna e da flora da região, para alimentação de cabeceiras de mananciais e rios;

para exploração de minas; para instalação de serviços federais não previstos neste Regulamento.

Ressalte-se que o instituto das terras reservadas já existia desde a Lei de Terras, nos artigos 72 a 81, assim como a preocupação do Poder Público com a preservação ambiental, era a gênese da necessidade de implantação do desenvolvimento sustentável.

O Decreto Decreto nº 10.105, de 3 de março de 1913, modificou os artigos 1º e 3º do regulamento aprovado pelo Decreto 10.105 do mesmo ano, que dispunham, respectivamente, sobre as terras devolutas do Território Federal do Acre e sobre o reconhecimento, como legítimos, dos títulos expedidos pelos governos da Bolívia, do Peru, do Estado do Amazonas e do ex-Estado independente do Acre. Quanto à definição de *terras devolutas*, manteve-se inalterada.⁵¹

O Decreto nº 11.485, de 10 de fevereiro de 1915, suspende o regulamento de terras devolutas da União a que se referem os Decretos 10.105 e 10.320, ambos de 1913, até que se organizasse a lei de terras que seria submetida ao voto do Congresso Nacional.⁵²

O Decreto-Lei nº 7.724, de 10 de fevereiro de 1945, submete ao regime de aforamento as terras devolutas da faixa de sessenta e seis quilômetros ao longo das fronteiras. Facultava aos Estados fronteiriços o requerimento de aforamento de áreas para incrementar seus planos de colonização, mediante subemprazamento aos particulares. Foi intensificada a atuação específica do Serviço de Patrimônio da União e atribuindo-lhe vários encargos: a) regularizar, no prazo de seis meses, as transferências de domínio efetuadas pelos Estados e Municípios, antes do Decreto; b) expedir novos títulos de aforamento; c) promover a revisão das medições e demarcações anteriormente efetuadas pelos Estados e Municípios; d) promover o cadastramento de

⁵¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. v.1 .p.114.

⁵² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978.v.1. p.115.

toda a região, para regularização das ocupações que não se subordinassem a títulos expedidos pelos Estados.⁵³

O Decreto nº 7.916, de 30 de outubro de 1945, dispõe sobre a distribuição das terras devolutas nos Territórios Federais. O acesso à terra, nos termos do Decreto, dava-se mediante requerimento ao Governador do respectivo Território. Poderia requerer o cultivo de terrenos marginais ou devolutos, toda pessoa natural ou jurídica, com prévia permissão do Conselho de Segurança Nacional, ou estando no gozo do direito de adquirir terras ou exercer atividades econômicas.⁵⁴

O Decreto-Lei nº 9.760/1946 estabelece o que são terras devolutas, aplicando o critério da determinação da utilidade ou utilização pública da terra, fixando as esferas da utilização pública – federal, estadual, territorial ou municipal – e excluindo as terras de domínio privado, conforme se vê no teor do artigo quinto, *verbis*.

Artigo 5º. São devolutas, na faixa de fronteiras, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

por força da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1318, de 30 de janeiro de 1854, e entre outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;

em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União e dos Estados;

em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;

em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;

por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;

por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;

por força de sentença declaratória proferida nos termos do artigo 148 da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937.

⁵³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. v.1. p.446.

⁵⁴ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. v.1. p.447-448.

Quanto à expressão '*não sendo próprias nem aplicadas*' contida no *caput* do dispositivo, "São devolutas, na faixa de fronteiras, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, *não sendo próprias nem aplicadas* a algum uso público federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado.", ficaria tecnicamente mais precisa assim: '*não sendo aplicáveis nem estando aplicadas*', de acordo com a evolução conceitual adotada pelo legislador.

A partir da criação do Conselho de Segurança Nacional, várias leis foram editadas para disciplinar a concessão, a distribuição e o aforamento de terras, vias de comunicação, instalação de indústrias, uso da terra por estrangeiros, em especial na faixa de fronteiras. A Lei 2.597, de 12 de setembro de 1955, ao regulamentar o artigo 180 da Constituição de 1946, no artigo segundo, parágrafo único, estabelecia que o Congresso Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderia, a qualquer tempo, incluir novas *zonas de defesa* ou modificar a estabelecida no artigo. A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, adita à hipótese da segurança nacional o desenvolvimento nacional, incluindo entre os bens da União "A porção de terras devolutas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais."⁵⁵

O Decreto-Lei 1.164, de 1 de abril de 1971, declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia legal.⁵⁶ *Amazônia legal*, nos termos da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, artigo 2º, é a área que "abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado do Mato Grosso a norte do paralelo de a 6º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão e oeste do meridiano de 44º." A Lei nº 5.173/1966, dispôs sobre o

⁵⁵ SANTOS NETO, Arthur Pio dos. *Instituições de Direito Agrário*. Recife, PE: Editora Universitária da Universidade Federal de Pernambuco, 1979. p. 119-120.

⁵⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. v.1. p.2.308-2.309.

Plano de valorização Econômica da Amazônia e criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).⁵⁷

O Decreto-Lei 1.164, de 1 de abril de 1971, ao declarar que as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia legal, são indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional, criou expressamente a categoria de *terras devolutas indispensáveis à segurança nacional e ao desenvolvimento nacional*, e, implicitamente, criou a categoria de *terras devolutas não indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional*. Entretanto, *segurança nacional e desenvolvimento nacional* são conceitos de naturezas diferentes. Por isso, seria mais preciso, tecnicamente, dizer que foram criadas expressamente duas categorias de terras devolutas: a) terras devolutas indispensáveis à segurança nacional; b) terras devolutas indispensáveis ao desenvolvimento nacional.

Com relação ao conceito jurídico de *terras devolutas*, fazendo uma depuração das fontes consultadas e acrescentando a atualização histórico-normativa, pode-se afirmar que *terras devolutas* são as que não se encontram aplicadas ou destinadas a qualquer uso público federal, estadual, distrital ou municipal e as que não estão incorporadas ao domínio privado.

As terras devolutas são pertencentes ao domínio público e se encontram afetadas a uma utilização pública.⁵⁸ São aquelas que não estão destinadas a qualquer uso público nem incorporadas ao domínio privado.⁵⁹

Terras *devolutas* e terras *patrimoniais* são categorias de terras públicas. As devolutas se inserem ao patrimônio público, mas não estão individualizadas nem

⁵⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. v.1. p.1.571.

⁵⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1990.p.265.

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1993.p.407.

cadastradas. As patrimoniais resultam de discriminação, estando identificadas, demarcadas e arrecadadas.⁶⁰

2.1.2 Disciplina das terras devolutas na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988, sem determinar o conceito de terras devolutas, dispõe sobre o instituto, no artigo 20, inciso II, no artigo 26, inciso IV, no artigo 188 e no artigo 225, parágrafo 5º.

O artigo 20, inciso II, mantém no rol dos *bens da União* “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei.”, concluindo-se que lei deverá especificar, no âmbito do patrimônio fundiário público, as terras devolutas indispensáveis para os fins estabelecidos. Caso lei federal não destaque, do patrimônio devoluto, as terras indispensáveis para os fins especificados, serão consideradas bens públicos dos Estados, podendo sofrer destinação disciplinada por legislação estadual específica.⁶¹

Confrontando o teor desse dispositivo com o artigo 225 que, no parágrafo quinto, estabelece serem “indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.”, importante ressaltar que os Estados

O artigo 26, inciso IV, inclui, entre os bens estaduais, “as terras devolutas não compreendidas entre as da União.”, donde se depreende serem as terras devolutas do domínio dos Estados, em razão de a Constituição prever que as terras são bens da

⁶⁰ SODERO, Fernando Pereira. *Direito Agrário e Reforma Agrária*. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1968.p.84.

⁶¹ GODOY, Luciano de Souza. *Direito Agrário Constitucional: o regime da propriedade*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.p.101.

União, quando específica e excepcionalmente atenderem ao fim disposto no artigo 20, inciso II.⁶²

O artigo 188 estabelece que “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.” Interessa, primeiramente, abordar o aspecto conceitual de terras devolutas neste dispositivo, que parece não considerar as *terras devolutas* como categoria de *terras públicas*, distinguindo as duas categorias, contrariando entendimento doutrinário de que terras devolutas e terras patrimoniais são categorias de terras públicas.

Quanto à compatibilização da destinação das terras com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, cabe ressaltar, em primeiro lugar, a previsão legal de política agrícola e, em segundo lugar, o plano nacional de reforma agrária.

A execução da política agrícola brasileira está prevista no artigo 187, inciso primeiro ao oitavo e parágrafos primeiro e segundo, da Constituição Federal de 1988:

Artigo 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- I – os instrumentos creditícios e fiscais;
- II – os preços compatíveis com os custos de produção e garantia de comercialização;
- III – o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV – a assistência técnica e extensão rural;
- V – o seguro agrícola;
- VI – o cooperativismo;
- VII – a eletrificação rural e irrigação;
- VIII – a habitação para o trabalhador rural.

§1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

⁶² GODOY, Luciano de Souza. *Direito Agrário Constitucional: o regime da propriedade*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.p.102-103.

A definição legal de Política Agrícola está contida no artigo primeiro, parágrafo segundo do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, *verbis*:

Artigo 1º. [...]

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País.

A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, dispõe sobre a política agrícola e a Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991, dispõe sobre princípios de Política Agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação dos estoques públicos.

Quanto aos princípios da Política Agrícola, a Lei nº 8.171/1991 trouxe o Capítulo I com a rubrica “Dos Princípios Fundamentais”, entretanto, o texto não cuida expressamente de nenhum princípio, “fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.”, nos termos de seu artigo primeiro, que lembra uma ementa da lei.

A tributação compensatória ocorre na hipótese de os produtos agrícolas receberem vantagens, estímulos tributários ou subsídios diretos ou indiretos no país de origem, em condições que os preços de internação no mercado nacional caracterizem concorrência desleal ou predatória, na forma do artigo 2º da Lei 8.174/1991.

O Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) foi aprovado pelo Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, a ser executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), prevê também os Planos Regionais de Reforma Agrária, com execução sujeita a aprovação pelo Presidente da República, cabendo atentar para a anterioridade da data de edição do PNRA, com relação à Constituição Federal de 1988. Igual atenção deve ser dispensada à data de edição do

Estatuto da Terra, Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, ao contextualizar as terras devolutas na Reforma Agrária.

Conforme lembra Igor Tenório⁶³, o Estatuto da Terra (ET) estabelece o processo de distribuição ou redistribuição de terras, como forma de acesso à propriedade rural. Essa distribuição ou redistribuição de terras dá-se pela execução de algumas medidas, dentre as quais a “reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros;”. Tal reversão diz respeito às terras devolutas, viabiliza o procedimento de distribuição de terras, de forma onerosa, nos termos da lei. A redistribuição dá-se, principalmente, a partir da desapropriação por interesse social.

Na ordem de prioridade estabelecida pelo artigo nono, inciso terceiro do ET, as terras devolutas estão em último lugar para os fins previstos no próprio Estatuto, quais sejam, execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, daí concluir-se que a principal medida visada para a execução da Reforma Agrária é a desapropriação por interesse social e não a distribuição de terras devolutas.

⁶³ TENÓRIO, Igor. *Manual de Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Resenha Universitária, 1975.p.64.

Capítulo III

DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

3.1 Breve retrospecto histórico da Reforma Agrária brasileira. 3.2 Fundamentos da Reforma Agrária na legislação brasileira em vigor. 3.3 Princípios gerais da Reforma Agrária. 3.3.1 Função social da terra. 3.3.2 Função social da propriedade rural e o Novo Código Civil brasileiro. 3.3.3 Acesso à propriedade rural. 3.4 Desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária. 3.4.1 Dos efeitos da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. 3.4.2 Valor do imóvel desapropriado. 3.4.3 Dos Títulos da Dívida Agrária (TDA) e a desapropriação por interesse social. 3.4.4 Origem e características dos TDA. 3.4.4.1 Emissão ou lançamento dos TDA. 3.4.4.2 Diferenciação das categorias de TDA. 3.4.4.3 Negociabilidade e possibilidades de utilização dos TDA . 3.4.5 Pagamento de indenização justa e prévia, na desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária.

3.1 Breve retrospecto histórico da Reforma Agrária brasileira

A intervenção do Estado no mercado de terras é de grande relevância para mudar o papel social da terra, para consolidar e dinamizar o mercado fundiário, cabendo ressaltar que a terra é um ativo, cuja principal via de acesso é o mercado. A formação desse mercado no Brasil acompanhou o processo de formação da nação, a partir do patrimônio fundiário público. O processo de mercantilização das terras rurais constituiu-se a partir da Lei de Terras, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850,

assumindo forma hegemônica em 1930 e tornando-se ativo capitalista em 1964 ⁶⁴, época da edição do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504.

A Reforma Agrária ou Reforma Fundiária, decorre da Política Agrícola e é uma reforma da estrutura da propriedade territorial rural, cujo objetivo é a redistribuição de grande propriedade ou a aglutinação dos minifúndios, considerando-se um determinado tamanho arbitrário como o desejável para a exploração agrícola, visando ao bem-estar social e ao aumento da produtividade. É uma intervenção do Estado no meio rural, tendente a transformar o sistema agrário dominante no país. ⁶⁵

Nos termos do artigo 16 do Estatuto da Terra, a Reforma Agrária visa a “estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.”

Talvez, dizer que a reforma agrária é decorrente da Política Agrícola seja excessivamente restritivo, pois, apesar de a Reforma Agrária ser medida política, com as repercussões econômica e social inerentes, só pode ser admitida como reforma da estrutura fundiária, cujo fundamento é político, jurídico e institucional, se for capaz de intervir e modificar a dinâmica do processo fundiário. O processo fundiário existe independente da existência de ordenamento jurídico, em decorrência da evolução histórica da formação territorial de uma nação, incorporando atos de natureza legislativa, política e administrativa. Enquanto o processo fundiário é subjacente aos fatos e atos políticos, econômicos e sociais, “a Reforma Agrária interrompe, modifica, inverte, subverte esse processo, para gerar novos fatos e atos sociais dentro de uma

⁶⁴ REYDON, Bastiaan Philip (coord.). *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. 172 p. (Estudos NEAD 3).p.33-35.

⁶⁵ TENÓRIO, Igor. *Manual de Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Resenha Universitária, 1975.p.41.

nova ordem política, social e econômica que, por sua vez, gera uma nova ordem jurídico-institucional.”⁶⁶

A legislação brasileira veda a exploração de imóveis rurais pelo Estado, a não ser para fins de pesquisa e experimentação, demonstração e fomento ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação. Tal determinação está disposta no artigo 10 do Estatuto da Terra, cujos parágrafos primeiro e segundo admitem exceções à vedação do *caput*, *verbis*:

§ 1º Somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório, desde que não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada.

§ 2º Executados os projetos de colonização nos imóveis rurais de propriedade pública, as frações de terra restantes serão obrigatoriamente vendidas.

A *Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964*, alterou vários dispositivos da Constituição Federal de 1946, permitindo a Reforma Agrária. A primeira mudança expressiva foi efetuada no artigo 5º, inciso XV, letra ‘a’, atribuindo à União competência exclusiva para legislar sobre direito agrário.

A alteração do artigo 15 permitia à União tributar a propriedade territorial rural, entregando o produto dos impostos ao Município de localização do imóvel, na forma da lei.

Alteração importante para a Reforma Agrária foi procedida no artigo 141, § 16, acrescentando a nova modalidade de desapropriação *por interesse social*, mediante indenização em títulos públicos corrigíveis monetariamente, atribuindo competência exclusiva à União para esse tipo de desapropriação.

Visando à fixação do homem na terra, a EC nº 10/1964 altera o artigo 156 da Constituição, determinando que os Estados assegurem aos posseiros de terras

⁶⁶ MONTEIRO, Benedicto. *Direito Agrário e Processo Fundiário*. Rio de Janeiro: PLG Comunicação, 1980.p.56-59.

devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição de até cem hectares. No mesmo dispositivo acrescenta o § 3º, criando o usucapião de dez anos, para quem não fosse proprietário de imóvel rural nem urbano e mantivesse ocupação ininterrupta por dez anos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando produtiva a área ocupada, não superior a cem hectares, por meio do próprio trabalho e da família.⁶⁷

A *Emenda Constitucional nº 1 de 1969* manteve na Constituição a competência exclusiva da União para legislar sobre Direito Agrário. Dá competência à União para instituir imposto sobre a propriedade territorial rural, a ser entregue aos municípios. Exclui dessa tributação as glebas rurais de área não excedente a 25 hectares, quando cultivadas pelo proprietário, só ou com a família, que não tenha outro imóvel.

O Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) foi aprovado pelo Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Previa sua execução pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), prevendo Planos Regionais de Reforma Agrária, com execução sujeita a aprovação pelo Presidente da República.

O PNRA estabeleceu os pressupostos da Reforma Agrária, seus princípios básicos, objetivos e metas, determinou as áreas prioritárias para a realização da reforma, definiu a estratégia de ação, fez a projeção dos recursos necessários e da demanda e fontes de financiamento.

O objetivo geral da Reforma Agrária, que será efetivada por meio de programas plurianuais e ações específicas, nos termos do Decreto nº 91.766/1985, é “promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, adequando-a às exigências de desenvolvimento do País através da eliminação progressiva do latifúndio e do minifúndio, de modo a permitir o incremento da produção

⁶⁷ TENÓRIO, Igor. *Manual de Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Resenha Universitária, 1975.p.43-44.

e da produtividade, atendendo, em consequência, os princípios de justiça social e o direito de cidadania do trabalhador rural.”

Os objetivos específicos da Reforma Agrária, segundo o PNRA, que deveriam condicionar a elaboração dos Planos Regionais de Reforma Agrária, podem ser assim enumerados:

contribuir para o aumento da oferta de alimentos e de matérias-primas, visando ao atendimento prioritário do mercado interno;

possibilitar a criação de novos empregos no setor rural, de forma a ampliar o mercado interno e diminuir a subutilização da força de trabalho;

promover a diminuição do êxodo rural, procurando atenuar a pressão populacional sobre as áreas urbanas e os problemas dela decorrentes;

contribuir para aumentar os benefícios sociais proporcionados pelas inversões públicas direta ou indiretamente relacionadas com o desenvolvimento do setor rural;

promover a paz social no meio rural, mediante a erradicação dos focos de tensão.⁶⁸

O órgão competente para promover e coordenar a execução da Reforma Agrária é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O INCRA atuará nas áreas declaradas prioritárias, diretamente ou por meio de suas Unidades Regionais, executando o PNRA e os Planos Regionais de Reforma Agrária.

A figura das *áreas prioritárias* assomou ao acervo legal agrário brasileiro, a partir da Emenda Constitucional Nº 10/1964 e fez parte dos textos da Constituição de 1967, da Emenda Constitucional nº 1/1969 e do Estatuto da Terra. A constituição de 1988 não faz alusão às *áreas prioritárias*, estabelecendo, no artigo 184, caber à União desapropriar por interesse social, para fins de Reforma Agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.⁶⁹

⁶⁸ BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n ° 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.313.

⁶⁹ ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A Desapropriação no Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.p.95.

A exclusão das *áreas prioritárias* do texto constitucional atenuou críticas, principalmente, por parte de proprietários rurais, em razão de vastas regiões do país terem sido declaradas áreas prioritárias. Com a adoção do critério de sujeitar à desapropriação, por interesse social, os imóveis que não cumprirem a função social, tornou-se desnecessária a declaração de área prioritária, basta a declaração do interesse social.

3.2 Fundamentos da Reforma Agrária na legislação brasileira em vigor

A inserção do instituto da propriedade no artigo 5º da Carta Magna carece de estudo cuidadoso. A Constituição reflete as várias faces desse instituto, que estão em constante tensão.

Ao estabelecer o artigo 5º, *caput, in fine*, que a propriedade constitui uma garantia inviolável do indivíduo, elevou-se a instituição da propriedade à condição de garantia fundamental. Contudo, a posição da garantia fundamental da propriedade no texto constitucional não deve ser interpretada necessariamente como uma matéria restrita à esfera privada.

No inciso XXII, do mesmo dispositivo, declara que "é garantido o direito de propriedade", e, logo mais, "a propriedade atenderá a sua função social". A propriedade não pode ser mais vista como um direito estritamente individual nem como uma instituição de direito privado.

O capítulo que dispõe sobre os "princípios gerais da atividade econômica", no artigo 170, estabelece que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e seu fim é assegurar existência digna a todos, rumo ao alcance da justiça social e mediante a observação de princípios, dentre os quais destacam-se o do reconhecimento da propriedade privada e o da função social da propriedade.

Artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I – [...]
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- [...]

Verifica-se que a Lei Maior assegura o direito à propriedade, exceto nas hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade pública e por interesse social para fins de reforma agrária.

Nos termos do artigo 22, inciso primeiro, da Constituição Federal de 1988, compete privativamente à União legislar sobre direito agrário e sobre desapropriação, tratando no capítulo terceiro, especificamente, da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma agrária. Verifica-se que o trecho constitucional distingue duas políticas ligadas à reforma agrária, a política agrícola e a política fundiária, sem, no entanto, atribuir-lhes conceito ou definição.

O ET, no artigo 1º, parágrafo 2º, definiu Política “conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País.”, enquanto a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, vincula tal política às seguintes ações e instrumentos:

Artigo 4º As ações e instrumentos de política agrícola referem-se a:

- I – planejamento agrícola;
- II – pesquisa agrícola tecnológica;
- III – assistência técnica e extensão rural;
- IV – proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;
- V – defesa agropecuária;
- VI – informação agrícola;
- VII – produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;
- VIII – associativismo e cooperativismo;

- IX – formação profissional e educação rural;
- X – investimentos públicos e privados;
- XI – crédito rural;
- XII – garantia da atividade agropecuária;
- XIII – seguro agrícola;
- XIV – tributação e incentivos fiscais;
- XV – irrigação e drenagem;
- XVI – habitação rural;
- XVII – eletrificação rural;
- XVIII – mecanização agrícola;
- XIX – crédito fundiário.

Em razão da ausência de definição legal para *política fundiária*, e excluindo-se os atributos conceituais e instrumentais da política agrícola, resta vinculá-la à estrutura fundiária, especificamente à distribuição e redistribuição das terras, de forma compatível com a política agrícola e com a reforma agrária, no sentido de regular a propriedade e a posse dos imóveis rurais, “visando a resolver a indefinição do domínio e a distorção fundiária.”⁷⁰

Quanto ao entendimento de que as categorias política agrícola e política fundiária devem constituir dois elementos integrativos da espécie política agrária⁷¹, não encontra respaldo legal, por falta de previsibilidade da definição.

A Constituição de 1988, no artigo 184, estabelece a competência exclusiva da União para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária e determina os imóveis que serão objeto de desapropriação para tal fim, aqueles que não estiverem cumprindo a função social. A desapropriação será feita mediante justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária (TDA), com cláusula de preservação de valor real e resgate no prazo de até vinte anos.

⁷⁰ GODOY, Luciano de Souza. *Direito Agrário Constitucional: o regime da propriedade*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.p.77.

⁷¹ ALMEIDA, Paulo Guilherme de. *Aspectos Jurídicos da Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: LTR, 1990.p.137.

O texto constitucional, nos termos do artigo 185, resguardou da desapropriação a propriedade produtiva, a pequena e a média propriedade rural, nas duas últimas hipóteses, quando o proprietário não possuir outra propriedade.

O artigo 187 dispõe que as ações de política agrícola serão compatibilizadas com a reforma agrária. O Poder Público deverá implementar política agrícola capaz de incentivar o proprietário a destinar seu imóvel rural à produção racional, ecologicamente orientada, com a observância dos direitos do trabalhador rural, que proporcionará o cumprimento da função social da propriedade. O artigo 188 dispõe quanto à compatibilização das terras públicas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

O artigo 189 aponta como beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, o homem, a mulher ou ambos, independente do seu estado civil, conferindo o tratamento isonômico aos sujeitos agrários, que receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, com cláusula de inegociabilidade por dez anos.

A Constituição de 1988 consagrou também o usucapião agrário, que incidirá sobre imóvel rural, definido pela Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, no artigo primeiro, parágrafo segundo, como “área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município”, com área não superior a cinquenta hectares. A posse deve ser mansa, pacífica, pública e contínua, durante cinco anos ininterruptos. A posse que gera o usucapião agrário é a *posse agrária*, caracterizada pela morada permanente e pela cultura efetiva do usucapiente ou com a ajuda de sua família. O parágrafo único do dispositivo contém vedação expressa à aquisição de imóveis públicos por usucapião.

3.3 Princípios gerais da Reforma Agrária

O Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, no artigo primeiro, parágrafo primeiro, define o que é reforma agrária, como “conjunto de medidas que visam a promover

melhor *distribuição* da terra mediante *modificações no regime de sua posse e uso*, a fim de atender aos *princípios de justiça social e ao aumento de produtividade*.”

O legislador não definiu *justiça social*, em contrapartida exarou a concepção político-econômica predominante na matéria disciplinada, ao longo de todo o texto do Estatuto da Terra. Ficou claro o emprego da noção econômica de justiça social⁷², a da justa distribuição da riqueza, de acordo com a necessidade e a capacidade dos sujeitos agrários, com a conseqüente diluição progressiva das diferenças de classe, fazendo com que número cada vez maior de pessoas participe da propriedade, dos meios de produção e do consumo de bens.

Martha Chávez realizou estudo a respeito dos sujeitos agrários, reportando-se, em considerações preliminares, a sua teoria de que o no mundo do Direito a norma jurídica se compõe de três elementos, o essencial, o real e o formal, além de um ponto de referência axiológica, que admite e explica a existência do Direito Social, do qual, o Processo Social Agrário é uma subdivisão.⁷³

Segundo sua doutrina, existem sujeitos agrários individuais e coletivos. Os sujeitos agrários individuais são os latifundiários e médios proprietários, os colonos, os pequenos proprietários, os ocupantes e adquirentes e adquirentes de terrenos nacionais. Os sujeitos agrários coletivos têm características sócio-econômicas de grupos sociais desvalidos, são as colônias agrícolas, as associações e cooperativas. Nas palavras da agrarista:

[...] se infiere que en materia agraria normalmente serán sujetos de derecho los campesinos – comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios – poseedores de un derecho substantivo y o procesal; que la adquisición, pérdida y ejercicio de sus derechos dependerá de los requisitos señalados para cada acción y cada procedimiento; la disponibilidad de los bienes tendrá además las condiciones

⁷² SOIBELMAN, Leib. *Enciclopédia do Advogado*. 5 ed. rev. e atual. de acordo com a Constituição em vigor por: FONTES, A.; DELMAS, M.; FRIEDE, R. Reis. Rio de Janeiro: Thex Editora. Biblioteca Universidade Estácio de Sá, 1996.p.214.

⁷³ VELAZQUEZ, Martha Chávez P. de. *El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*. Mexico: Editorial Porrúa, S. A., 1971.p.12-13.

señaladas por la función social de una propiedad sujeta a las modalidades que dicte el interés público [...] ⁷⁴

Com relação à definição legal de *reforma agrária*, contida no ET, cumpre destacar a impropriedade a respeito da utilização do termo “*distribuição da terra*”, uma vez que a medida reformista mais utilizada na reforma agrária é a desapropriação por interesse social, mediante a qual, o Poder Público obtém terras de particulares e as redistribui a terceiros. Seria mais coerente considerar que as terras resultantes de desapropriação são *redistribuídas*. Às terras devolutas, eventualmente destinadas a fins de reforma agrária aplicar-se-ia o termo distribuição de terras, por encontrarem-se originariamente no domínio do Poder Público.

No mesmo dispositivo, quanto à expressão *modificações no regime da posse e uso da terra*, o legislador omitiu-se quanto ao instituto da propriedade, referindo-se apenas à posse. Fica por conta da exegese do leitor lembrar as modalidades de posse, direta e indireta.

Igor Tenório observa que a reforma agrária tem por objetivo imediato, pois, de modificar o regime de posse e uso da terra e por escopo final a justiça social e o incremento da produtividade agrícola, por força da definição legal do Estatuto da Terra.⁷⁵

Depreende-se da definição legal do ET e do seu artigo 16, que a Reforma Agrária estabelece um sistema de relações jurídicas, abrangendo o homem, a propriedade rural e o uso da terra, com fins a serem cumpridos: a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural, o desenvolvimento econômico e a simultânea extinção do latifúndio e do minifúndio.

⁷⁴ VELAZQUEZ, Martha Chávez P. de. *El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*. Mexico: Editorial Porrúa, S. A., 1971.p.14-27.

⁷⁵ TENÓRIO, Igor. *Manual de Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Resenha Universitária, 1975.p.43-49.

A distribuição ou redistribuição de terras será feita nas zonas de tensão social ou de acordo com o estabelecimento de zonas prioritárias nos planos de reforma agrária, como forma de promover o acesso democrático à terra.

Tais disposições, emanadas do ET, tendem a afastar todas as formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social, por meio da exploração econômica adequada, empregando formas de associação democráticas de capitais, como empresas rurais constituídas por pessoas físicas ou jurídicas e cooperativas.

Em síntese, o ideário da Reforma Agrária está firmado no acesso à propriedade da terra e a conseqüente participação dos agentes da produção agrícola, nos rendimentos decorrentes das atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueiros e florestais. Para que isso seja possível, é necessária a observância de vários princípios. Dois deles são apontados na definição legal de Reforma Agrária, o princípio da justiça social e o princípio do aumento de produtividade.

O artigo segundo, parágrafo primeiro do ET enumera de outra forma os princípios, fazendo alusão ao desempenho da função social da propriedade da terra, ao bem-estar do proprietário e do trabalhador rural, à elevação dos níveis de produtividade, à conservação dos recursos naturais e justas relações de trabalho. Verifica-se que o efetivo cumprimento da função social da propriedade da terra equivaleria à exata observância desse conjunto de princípios.

3.3.1 Função social da terra

A base da vida do campo está na propriedade rural, que se desenvolve sobre a terra, pelo trabalho. Todo indivíduo possui um patrimônio, que consta de direitos reais, abrangendo todas as coisas, desde que suscetíveis de se traduzirem em direitos ou obrigações, resultantes da vida de relação do homem em seu ambiente social. O patrimônio do indivíduo rural, sejam os utensílios do trabalhador rural, seja a fazenda do

fazendeiro, podem ser objeto de posse ou propriedade dos sujeitos de direito rural e constituem o próprio elemento de sua vida. Desde a mais remota antiguidade, sempre existiu a propriedade individual e também a propriedade coletiva, principalmente entre nômades ou entre povos de vida exclusivamente pastoril, sendo possível afirmar estarem aí os embriões da propriedade privada e da propriedade pública.⁷⁶

O direito de propriedade foi concebido como direito absoluto, natural e imprescritível, nos termos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, seja como relação entre pessoa e coisa, seja como relação entre indivíduo e sujeito passivo universal, na visão civilista. Predomina atualmente o entendimento de que a propriedade compreende um complexo de normas jurídicas de direito privado e de direito público, cujo conteúdo é determinado pelo direito positivo.⁷⁷

O regime jurídico da propriedade não se restringe às normas de Direito Civil, compreendendo um complexo de normas administrativas, ambientais, urbanísticas, empresariais e civis, firmado nas normas constitucionais. Cabe ao direito civil disciplinar as relações jurídicas civis decorrentes do direito de propriedade. A Constituição confere à propriedade uma concepção mais ampla, determinando juridicamente a sua limitação positiva, inerente ao conteúdo, e a sua limitação negativa, relativa às incursões dos não proprietários na propriedade privada, procurando torná-la instrumento de bem-estar social.⁷⁸

Pontes de Miranda entende que a propriedade privada "é instituição, a que as Constituições dão o broquel da garantia institucional". Não existe conceito fixo da propriedade e "nem seria possível enumerar todos os direitos particulares em que se pode decompor, ou de que transcendentemente se compõe, porque da instituição

⁷⁶ CARDOSO, Francisco Malta. *Tratado de Direito Rural Brasileiro*. São Paulo: Edição Saraiva, 1954.v. 2. p. 231-233.

⁷⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 240.

⁷⁸ FRANÇA, Vladimir da Rocha. "Instituição da propriedade e sua função social". In. *Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco*. Vol. 2. n.º 6. Recife: ESMAPE, out./dez. 1997, p. 457-488.

apenas fica, quando reduzida, a simples e pura patrimonialidade". Está vedado ao legislador extinguir o instituto jurídico, o direito de propriedade. O direito de propriedade é garantido ao sujeito que o detém, já que assegura, em caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social para fins de reforma agrária, a pretensão à indenização justa e prévia, sendo o seu conteúdo e os seus limites suscetíveis de mudança, em virtude de legislação, assim como do seu exercício.⁷⁹

De acordo com Celso Ribeiro Bastos, o texto constitucional deu independência à proteção da propriedade, ao torná-la objeto de inciso próprio e exclusivo, indicando que a propriedade é assegurada de per se, devendo ser afastadas outras modalidades de resolução da questão dominial como, por exemplo, a coletivização estatal.⁸⁰

O direito é dinâmico e não se prende apenas ao que foi expressamente exposto no Texto Constitucional, como se vê no artigo 5º, parágrafo 2º, a determinação de que os "direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".

A concepção individualista e civilista do direito de propriedade se contrapõe ao direito da coletividade e por essa razão o Direito Agrário está sempre sujeito a repercussões econômicas, políticas, sociológicas, filosóficas, ecológicas e geográficas.

Podem-se distinguir dois aspectos da função social da propriedade, um de cunho negativo, dirigido à rejeição da concepção absoluta de propriedade, e outro positivo, trazendo para o proprietário obrigações sociais e, em decorrência, impondo a necessidade de disciplina jurídica do domínio.⁸¹

⁷⁹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 39-397; no mesmo sentido: CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 110 e 163.

⁸⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 193.

⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "A propriedade e sua função social". In: *Revista de Direito Agrário*. Brasília. 9 (8): p. 29-36, 2º sem/1982.

A Constituição Federal de 1988, ao expressar a exata compreensão de como se cumpre a função social da propriedade rural, constitucionalizando o artigo 2º, parágrafo 1º do Estatuto da Terra, estabelece os quatro requisitos da função social da propriedade rural, a serem *simultaneamente* cumpridos.

Artigo 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

O primeiro requisito da função social da terra está centrado no aproveitamento racional e adequado, consistente na exploração econômica do bem de acordo com as suas características e potencialidades.

O artigo 9º da Lei 8.629/93, repete a dicção dos incisos constitucionais, enunciando, no parágrafo 1º, considerar-se adequado o aproveitamento da propriedade rural, quando atingir os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos parágrafos 1º e 7º do artigo 6º, que cuidam da propriedade produtiva.

O artigo 8º da Lei 8.629/93 alude também ao aproveitamento racional e adequado, quando o imóvel rural estiver oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação, visando à obtenção do avanço tecnológico da agricultura, considerando-se propriedades com aproveitamento racional e adequado, aquelas cujas atividades de pesquisa abranjam 80% da sua área aproveitável.

O segundo requisito consiste no condicionamento da exploração econômica do imóvel rural, à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente, em compasso com a vocação natural da terra, com vistas a preservar o seu potencial produtivo.

O terceiro requisito para o cumprimento da função social da propriedade rural impõe, na sua exploração, o respeito às normas reguladoras das relações de trabalho. O descumprimento do requisito configura atentado à dignidade da pessoa humana, princípio fundamental do artigo 1º, inciso III da Constituição Federal e à aspiração de justiça social, fundamento da ordem econômica, nos termos do artigo 170, *caput*, também da Lei Maior.

O artigo 9º, parágrafo 5º, da Lei 8.629/93, dispõe também sobre a observância das regras de segurança no trabalho. Embora a matéria guarde conexão com a função social, o item já se encontra disciplinado pelas disposições legais específicas do trabalho rural e artigo 7º, XXII e XXVIII da CF/88, que dispõem quanto impõem a adoção de medidas que reduzam riscos do trabalho, bem como o custeio de seguro para acidentes do trabalho.

O quarto requisito da função social da propriedade rural é a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores rurais, por meio resultados obtidos, economicamente capazes de suprir as necessidades econômicas dos sujeitos agrários envolvidos no processo produtivo.

Interessante fazer menção à legislação venezuelana, que, a esses requisitos determinantes do cumprimento da função social da propriedade rural, acrescenta “a inscrição do prédio rústico no Escritório Nacional de Cadastro de Terras e Águas”.⁸²

O direito à propriedade rural é direito real que se exerce sobre a terra, em nome da sociedade e por causa do trabalho, sendo esse direito real exclusivo, condicional e limitado. Exclusivo, em razão de sua natureza e para seu melhor exercício. Condicional, porque a propriedade da terra depende do seu uso. Limitado, porque a terra tem uma função social a cumprir, não pode permanecer ociosa, deve ser trabalhada e produzir,

⁸² CASANOVA, Ramon Vicente. *Derecho Agrario: una doctrina para la reforma agraria venezolana*. 2 ed. aumentada y corregida. Merida-Venezuela: Universidad de los Andes-Facultad de Derecho, 1977. (Colección *Justitia et Jus*, n. 18). p.43-46.

deve pertencer a quem torná-la produtiva, de forma racional, observada a capacidade de produção do solo, além de todos os requisitos estabelecidos em lei para o cumprimento da função social da terra, que é uma limitação ao direito de propriedade, conforme entendimento de Ramon Vicente Casanova.

La propiedad de la tierra, tal cual se desprende del concepto que de ella hemos venido dando, es una propiedad esencialmente limitada. Tiene una función social a cumplir, no puede permanecer ociosa, debe pertenecer a quienes la trabajan... Es derecho real exclusivo, condicional y limitado que se ejerce sobre la tierra, en nombre de la sociedad y por causa del trabajo.⁸³

A existência de imóvel rural que descumpra sua função social não é capaz, de per se acarretar a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. É preciso, igualmente, que o bem não esteja tutelado em exceção traçada pelo constituinte ou pelo legislador infraconstitucional, que o afaste da expropriação. A Constituição brasileira exclui determinados imóveis rurais da incidência de desapropriação para fins de reforma agrária⁸⁴, conforme se vê no texto do artigo 185:

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

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

II – a propriedade produtiva [...].

A lei referida no inciso primeiro do artigo 185 da Constituição foi editada em 1993, sob o nº 8.629, a fim de regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Com isso deixou claro que, embora fixe como princípio programático que a propriedade deve cumprir sua função social, não pode a União, mesmo para promover a Reforma Agrária, expropriar a propriedade produtiva, tampouco, a pequena e média propriedades daquele que não possua outra, pois estas cumprem objetivo valioso garantir a subsistência familiar.

⁸³ CASANOVA, Ramon Vicente. *Derecho Agrario: una doctrina para la reforma agraria venezolana*. 2 ed. aumentada y corregida. Merida-Venezuela: Universidad de los Andes-Facultad de Derecho, 1977. (Colección Justitia et Jus, n. 18). p.48.

⁸⁴ PAULSEN, Leandro. *Desapropriação e Reforma Agrária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 100.

Ressalte-se que além de excluir o imóvel rural produtivo, não importando suas dimensões, da sujeição à expropriação para fins de reforma agrária, a Constituição ainda previu que lhe será dado tratamento privilegiado, conforme o artigo 185, § único: “A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.”

O intuito legal é manter o imóvel produtivo com seu proprietário, desde que o explore na extensão e grau de eficiência considerados adequados, e criar mecanismos para que, além de ser produtivo, cumpra simultaneamente os demais requisitos que caracterizam o cumprimento da função social da terra.

Com a Constituição de 1988, como regra geral, toda área que não cumpra sua função social está sujeita a desapropriação, consoante o enunciado do artigo 184. Todavia, em quase completa negação a este princípio, está o artigo 185 do texto constitucional, que tornou insuscetíveis de desapropriação a pequena e a média propriedades, desde que o proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva, assomando como passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, apenas as grandes propriedades improdutivas.⁸⁵

O artigo 20 do Estatuto da Terra enumera exaustivamente os imóveis rurais, nas áreas prioritárias, sobre os quais poderão recair as desapropriações por interesse social, para fins de Reforma Agrária, *verbis*:

- I – os minifúndios e os latifúndios;
- II – as áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto;
- III – as áreas cujos proprietários desenvolvem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais;
- IV – as áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tiverem logrado atingir seus objetivos;
- V – as áreas que apresentam elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros;

⁸⁵ BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário e Legislação Complementar*. São Paulo: Livraria do advogado Editora, 1996. p. 48.

VI – as terras cujo uso atual não seja, comprovadamente, através de estudos procedidos pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o adequado à sua vocação de uso econômico.

Ao considerar a pequena e média propriedades como insuscetíveis de desapropriação, o legislador sequer mencionou acerca do cumprimento da função social por tais modalidades dominiais. Nessa linha de raciocínio, pode-se afirmar que, mesmo sem cumprir sua função social, tais tipos de propriedades são insuscetíveis de desapropriação.⁸⁶

Entretanto, cabe lembrar que, geralmente, as pequenas e médias propriedades rurais, cujo dono não possui outra, correspondem a propriedades familiares, definidos pelo ET, no artigo quarto, inciso segundo, como “imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantido-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente, trabalhado com a ajuda de terceiros”.

3.3.2 Função social da propriedade rural e o Novo Código Civil brasileiro

Desde a publicação do texto do Anteprojeto em 1972, renovada em 1974, o Livro III, dedicado ao Direito das Coisas, quase não afastou-se do desenho utilizado para o Código Civil de 1916, a despeito do decurso de tempo e das transformações nas esferas política, econômica, social e científica, no Brasil e no mundo.

O Livro III está centrado na noção de propriedade privada, que promove o relacionamento dos homem com as coisas, dos homens com o Estado e dos homens entre si.

⁸⁶ SEABRA FAGUNDES, Miguel. *Da Desapropriação no Direito Brasileiro*. São Paulo: Livraria Editora Freitas Bastos, 1942. p. 284.

O Projeto, de acordo com Miguel Reale, buscou o ponto de equilíbrio entre o direito de propriedade, na sua substância privada e satisfativa dos interesses individuais, e a função social da propriedade de natureza ostensivamente pública e geradora de obrigações e deveres para com a coletividade.

O Novo Código Civil agregou obrigações sociais à noção de propriedade. Não podemos deixar de invocar o registro de Miguel Reale sobre a matéria:

“o *sentido social* é uma das características mais marcantes do projeto, em contraste com o sentido individualista que condiciona o Código Civil ainda em vigor. [...] Em virtude do princípio da socialidade, surgiu também um novo conceito de posse, a posse-trabalho, ou posse *pro labore*, em virtude da qual o prazo de usucapião de um imóvel é reduzido, conforme o caso, na hipótese dos possuidores nele terem estabelecido a sua morada, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. Por outro lado, foi revisto e atualizado o antigo conceito de posse, em consonância com os fins sociais da propriedade”. [...] o projeto disciplina um “novo conceito de propriedade, com base no princípio constitucional de que a função da propriedade é social, superando-se a concepção romana quirritária da propriedade”⁸⁷

O artigo 1.228 do Novo Código Civil estabelece que o proprietário tem a *faculdade* de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

O texto do Código Civil de 1916, em seu artigo 524, dispõe de forma distinta, acerca da mesma matéria: “A lei assegura ao proprietário o *direito* de usar, gozar e dispor de seus bens, e reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.”

⁸⁷ REALE, Miguel. “Visão geral do Projeto de Código Civil”. in *Relatório final apresentado à Comissão Especial de Reforma do Código Civil*. Brasília: Câmara dos Deputados-CDICP, 2000, p.31.

Em primeira leitura, comparando os dois dispositivos, percebe-se a diferença entre 'o proprietário tem a faculdade de' e 'a lei assegura ao proprietário o direito de'. Entretanto, se analisarmos mais atentamente os enunciados, a alteração textual não modificou o conteúdo do direito de propriedade, uma vez que restou expresso que quem tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa é o proprietário e isso, quando julgar conveniente.

Aplicando-se tal 'faculdade' ao proprietário rural, cabe confrontar seus efeitos com relação à definição legal de propriedade familiar, contida no inciso II do artigo 4º da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra. Referido Estatuto define como '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, trabalhando com a ajuda de terceiros.

Observe-se que a propriedade familiar equivale à pequena propriedade rural que, assim como a média propriedade rural, são insuscetíveis de desapropriação, nos termos do artigo 185 da Constituição Federal de 1988.

Vale destacar também que, nos termos do artigo 24 do Estatuto da Terra, as terras desapropriadas por interesse social para fins de reforma agrária, só poderão ser distribuídas a agricultores, sob a forma de propriedade familiar, cumprindo lembrar que a desapropriação por interesse social tem como principal fim condicionar o uso da terra a sua função social.

Na seqüência das disposições legais, o artigo 25 estabelece que as terras adquiridas pelo Poder Público deverão ser alienadas em ordem de preferência definida no texto da lei. De acordo com dita ordem de preferência, o primeiro é o proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente, ou por intermédio de sua família. Note-se que, nesse caso, o proprietário não tem a faculdade conferida pelo Novo Código Civil, com relação ao uso, gozo e disposição do imóvel

rural. Portanto, pensamos ser cabível uma ressalva ao texto do artigo 1.228, com relação à desapropriação por interesse social, específica para o fim de reforma agrária.

Outra observação quanto ao artigo 1.228 do Novo Código Civil, diz respeito ao parágrafo primeiro. O reformista atribuiu ao direito de propriedade 'finalidades econômicas e sociais' em lugar de 'função social', conforme disposto na Constituição.

3.3.3 Acesso à propriedade rural

No Brasil, a reformulação da estrutura fundiária, de acordo com a legislação pertinente, é realizada de duas formas. A primeira é a aquisição de terras do particular pelo Poder Público, por meio da desapropriação por interesse social. A segunda é a distribuição de terras pelo Poder Público, em hipóteses previstas no artigo 24 do Estatuto da Terra. Em forma de propriedade familiar a agricultores cujos imóveis rurais sejam insuficientes para a manutenção da família. Em forma de glebas destinadas às associações organizadas em regime cooperativo, de atividades de fomento agrícola e de conservação de reservas florestais ou reflorestamento.

A propriedade familiar, com área máxima fixada por região e tipo de exploração, deverá ser direta e pessoalmente explorada pelo agricultor e sua família, admitida a ajuda de terceiros, de forma a garantir-lhes a subsistência e o progresso social e econômico. As Políticas Agrícola e Fundiária, promovidas a partir do Estatuto da Terra, podem possibilitar ao trabalhador rural sem-terra ter acesso a um lote de terra que lhe garanta e à sua família a subsistência básica, casa e comida, e, até acesso a bens públicos essenciais, como a educação, assistência técnica e creditícia.

A política governamental inteiramente voltada para a agricultura familiar no Brasil emergiu com o Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996, que criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), visando ao financiamento da produção de agricultores familiares e suas organizações, mediante a parceria entre os agricultores familiares, as três esferas governamentais e a iniciativa

privada, na aplicação dos recursos destinados, também, à melhoria da qualidade de vida, ao aprimoramento profissional, à adoção de tecnologia, à adequação e implantação de infra-estrutura e outros objetivos.⁸⁸

O ideal seria transformar o espaço rural em local de atividades econômicas múltiplas e dinâmicas, de modo a viabilizar aos rurícolas acesso a condições dignas de vida, similares às condições encontradas na urbe. O processo capaz de proporcionar tais condições aos habitantes meio rural pode ser designado “desenvolvimento local” e definido a partir da interação do Poder Público. Sociedade civil, movimentos e organizações populares, “na busca de um projeto para o futuro de seu território, identificando e valorizando os potenciais e riquezas locais”⁸⁹ e regionais.

O desenvolvimento local é o resultado da ação articulada dos agentes sociais, culturais, políticos e econômicos, públicos ou privados, fixados no município e na região, para a construção de projeto estratégico, orientando ações de curto, médio e longo prazos para objetivo comum.⁹⁰

Com relação ao PRONAF, não deve ser considerado apenas uma alternativa de superação de dificuldades econômicas e sociais do meio rural, mas, estratégia fundamental para o desenvolvimento local. Um Programa específico, como o PRONAF, por si só, é insuficiente para promover o resgate social do homem do campo, que será efetivado a partir de políticas governamentais de caráter nacional.⁹¹

⁸⁸ TEÓFILO, Edson et al (org.). *Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. 200 p. (Estudos NEAD 2).p.177-178.

⁸⁹ TURNES, Valério A.; BÚRIGO, Fábio Luiz. “Desenvolvimento Local: uma nova forma de ver o espaço rural”. In: SABOURIN, Eric (Org.). *Planejamento Municipal*. Brasília, DF: EMBRAPA, 1999.p.11.

⁹⁰ DESER. “Municipalização e novas diretrizes de Desenvolvimento Local para o apoio à Agricultura Familiar”. In: SABOURIN, Eric (Org.). *Planejamento Municipal*. Brasília, DF: EMBRAPA, 1999.p.33.

⁹¹ REYDON, Bastiaan Philip (coord.). *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. 172 p. (Estudos NEAD 3).p.81-82.

O artigo nono do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, estabelece uma ordem de prioridade, para a aplicação das terras públicas à execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Primeiro as terras de propriedade da União, que não tiverem outra destinação específica. A seguir as terras “reservadas pelo Poder Público, para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere sua utilização econômica compatível com a atividade principal, sob a forma de exploração agrícola.”. Por último, serão utilizadas para a execução da Reforma Agrária ou promoção da Política Agrícola, as terras devolutas da União, dos Estados e dos Municípios.

De acordo com o disposto no artigo 17 do ET, o acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras. Para o Poder Público distribuir ou redistribuir terras, antes é preciso dispor de um acervo fundiário. Para obter terras. Será necessária a execução de algumas medidas, na ordem de prioridade encabeçada pela desapropriação por interesse social.

Importa ressaltar que a distribuição de terras pelo Poder Público será feita mediante venda aos beneficiários da Reforma Agrária e de acordo com a ordem de preferência estabelecida no artigo 25 do ET:

- I – ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família;
- II – aos que trabalhem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;
- III – aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região;
- IV – aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;
- V – aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas.

Qualquer alienação ou concessão de terras públicas, nas regiões prioritárias para a execução da Reforma Agrária, será precedida de consulta ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Cabe ressaltar que a definição de referidas áreas

prioritárias é feita por meio de estudos de zoneamentos em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária.

Um dos instrumentos que podem viabilizar o acesso à terra, aos agricultores com escassez de recursos, é a criação de um banco de terras, objetivando a provisão e disponibilização de recursos aos agricultores débeis econômicos, para a compra de terra, já que não têm acesso a recursos do mercado financeiro. Os principais inconvenientes observados nos programas dessa natureza são a *escassez de fundos* e a *dificuldade para recuperar os empréstimos dos tomadores*. O banco de terras visa a subsidiar parcialmente e conceder crédito de longo prazo a beneficiários de baixa renda, para aquisição de terras no mercado.

Da disponibilização de terras, pelo Poder Público, para fins de Reforma Agrária no Brasil, quer via legitimação de posses, quer em decorrência de assentamentos, projetos de irrigação e colonização, resulta um acervo de imóveis rurais não regularizados quanto à dominialidade, em razão do inadimplemento dos beneficiários das terras da Reforma Agrária. Esse passivo dificulta a manutenção do Fundo de financiamento para o desenvolvimento rural e os créditos especiais para a Reforma Agrária.

Além disso, as condições de produção agrícola e agroindustrial, no país, em geral, e no Nordeste brasileiro, em particular, têm sido insatisfatórias em termos de preços e de mercados consumidores, dificultando a previsão da capacidade de pagamento dos adquirentes de terras, embora o prazo para pagamento seja razoavelmente longo e as taxas de juros sejam subsidiadas.⁹²

A Lei complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 2.622, de 9 de junho de 1998, institui o Fundo de Terras e da Reforma

⁹² REYDON, Bastiaan Philip (coord.). *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. 172 p. (Estudos NEAD 3).p.90.

Agrária – Banco da Terra – com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural. Nos termos do artigo primeiro da Lei complementar, serão beneficiários do Fundo, os trabalhadores rurais não proprietários, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários que comprovem, no mínimo cinco anos de experiência na atividade agropecuária. Serão beneficiários, ainda, os agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar, definida no Estatuto da Terra.

A constituição do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, será promovida de acordo com as disposições do artigo segundo da Lei Complementar nº 93/1998, *verbis*:

Art. 2º. O Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra – será constituído de:

I – parcela dos valores originários de contas de depósito, sob qualquer título, cujos cadastros não foram objeto de atualização, na forma das Resoluções do Conselho Monetário Nacional n. 2.025, de 24 de novembro de 1993, e n. 2.078, de 15 de junho de 1994;

II – parcela dos recursos destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES – conforme dispõe o art. 239, § 1º, da Constituição Federal, nas condições fixadas pelo Poder Executivo;

III – Título da Dívida Agrária – TDA ;

IV – dotações consignadas nos Orçamentos Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VI – recursos oriundos da amortização de financiamentos;

VII – doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

VIII – recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios, celebrados com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal;

IX – empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;

X – Recursos diversos.

Os financiamentos concedidos pelo Banco da Terra, com o prazo de amortização de até vinte anos, terão juros limitados até doze por cento ao ano, podendo ter redutores percentuais, de até cinqüenta por cento, sobre as parcelas da amortização do principal e sobre encargos financeiros, durante todo o prazo de vigência da operação.

Programas dessa natureza existem na Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Equador, Chile e Honduras. No Brasil, em alguns Estados do Nordeste – inicialmente, Ceará, mais recentemente Bahia, Maranhão, Pernambuco – e, também, recentemente em Minas Gerais, foi iniciado o programa de Reforma Agrária, por meio do mercado de terras, com o apoio do Banco Mundial, sendo que nesse programa, *Cédula da Terra*, as compras de terra devem ser feitas diretamente entre associações ou comunidades de produtores e proprietários de terras. O governo outorga crédito para a compra da terra e subsídio para a realização de obras complementares. O subsídio é oriundo de um fundo de financiamento para desenvolvimento rural. O Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) outorga crédito subsidiado aos beneficiários para capital de trabalho.⁹³

A inovação do *Cédula da Terra* é a forma de obtenção das terras. Grupos de agricultores sem terras escolhem e negociam diretamente com os proprietários rurais a aquisição dos imóveis rurais, sob a supervisão dos Institutos Estaduais de Terras.

Dados apresentados em publicação do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD)⁹⁴, ora trazidos a colação, demonstram ser mais elevado o custo da terra obtida por desapropriação, com relação ao custo da terra obtida por aquisição no programa *Cédula da Terra*, para fins de Reforma Agrária.

Preços da terra de lavouras da FGV, custo por hectare *Cédula da Terra* e custo de desapropriação do INCRA

Local	Preço da FGV (a)	Custo por hectare <i>Cédula da Terra</i> (b)	Custo de desapropriação do INCRA (c)
Nordeste	396,0	167,3	539,4
Maranhão	189,2	93,6	244,6

⁹³ REYDON, Bastiaan Philip (coord.). *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. 172 p. (Estudos NEAD 3).p.87.

⁹⁴ REYDON, Bastiaan Philip (coord.). Op. cit. .p.91.

Ceará	171,2	132,2	385,6
Pernambuco	659,7	593,2	687,8
Bahia	572,1	191,9	333,9
Minas Gerais	978,7	306,5	604,6

- (a) Preço real da terra de lavouras, Boletim Estatístico do Centro de Estudos Agrícolas (IBRE/FGV jun./1998).
- (b) Custo médio por hectare, Informe Cédula da Terra, setembro, Valor da desapropriação por hectare incluindo desconto estimado para a terra nua, por ser paga em TODA.
- (c) Preço médio das terras desapropriadas pelo INCRA por hectare 1996-1998, Departamento de finanças-INCRA, In: Guasques I. e Conceição da I. *Demanda de terra para a Reforma agrária no Brasil*. Box 5.p.38, Brasília, nov. 1998.

Para imprimir maior agilidade ao processo de aquisição de terras pelo Poder Público, os Decretos 2.614/98 e 2.680/98 autorizaram o INCRA a participar de “leilões” de terra, caracterizado pela oferta voluntárias de terras, pelo proprietário, ao INCRA. As terras não podem apresentar qualquer problema quanto à titulação e serão adquiridas as de melhor preço de mercado.

O Decreto nº 2.614, de 3 de junho de 1998, alterou a redação do Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992, que dispõe sobre aquisição de imóveis rurais, para fins de Reforma Agrária. Tais aquisições deverão ocorrer em áreas de manifesta tensão social, para assentamento de trabalhadores rurais, visando atender à função social da propriedade, devendo ser definidas e priorizadas, pelo INCRA, as regiões do país a serem consideradas preferenciais.

Nos termos do Decreto nº 2.614, o INCRA procederá à definição das regiões preferenciais do país, publicará e divulgará edital específico, para a seleção de imóveis, mediante comparecimento dos proprietários rurais interessados, sendo formado um processo administrativo, para a aquisição de cada imóvel selecionado. Superada a instrução do processo de aquisição imobiliária, realizadas a vistoria e a avaliação, a aquisição será efetivada por meio de Portaria do Presidente do INCRA, uma para cada imóvel rural.

Ainda, de acordo com o Decreto em comento, O pagamento do preço contratado será feito somente após inscrição do imóvel rural no cartório competente, sendo efetuado o pagamento ao transmitente vendedor, de forma escalonada, em TDA resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano da emissão dos títulos.

As formas de aquisição de terras pelo Poder Público, para a Reforma Agrária, por meio de compra e venda, não são instrumentos criados para substituir o processo de desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária, são formas complementares à desapropriação.

3.4 Desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária

O interesse social, na desapropriação, ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade a melhor aproveitamento, utilização ou produtividade, em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras do amparo específico do Poder Público.

O interesse social distingue-se da utilidade pública pelo fato de o bem desapropriado ser destinado, diretamente, à coletividade ou aos beneficiários credenciados pela lei, enquanto na hipótese de utilidade pública, seria destinado à própria Administração ou a seus delegados. Os casos de desapropriação por interesse social são disciplinados pela Lei 4.132 /62.

Pela leitura do texto constitucional, os requisitos da função social, cujo cumprimento deverá ser simultâneo, têm os critérios e graus de exigência submetidos à regulamentação da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Quanto ao procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, está disposto na Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993.

A desapropriação para reforma agrária, prevista no artigo 184 da Constituição Federal, pode ser definida como procedimento estatal, iniciado pela União e destinado a substituir, compulsoriamente, o direito de propriedade de imóveis rurais improdutivos, de grande extensão ou titularizados por proprietários de outros imóveis rurais, por uma indenização prévia, justa e em títulos da dívida agrária.

Seu fundamento é a inobservância da função social rural. Os bens que atingem são, exclusivamente, imóveis rurais improdutivos de grande extensão. A competência para decretar o interesse social é restrita à União. Os requisitos para o atendimento à função social dos imóveis rurais estão elencados no artigo 186 da Constituição Federal. Quanto à indenização, deve ser prévia, ou seja, anterior à perda da propriedade, e justa, isto é, suficiente para manter indene o patrimônio financeiro do expropriado. O pagamento será feito em títulos da dívida agrária, sendo feito em dinheiro quanto ao valor das benfeitorias úteis e necessárias, e em títulos quanto ao valor da terra nua, nos termos do artigo 184.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é de competência privativa da União e a ação de desapropriação será proposta pelo INCRA, órgão federal executor da Reforma Agrária, perante a Justiça Federal.

Existem outras hipóteses de desapropriação por interesse social, além da desapropriação para fins de reforma agrária, abrigadas pela disciplina da Lei 4.132/62, com matriz constitucional no inciso XXIV do artigo 5º da CF/88, o qual prevê a necessidade de prévia e justa indenização em dinheiro⁹⁵.

⁹⁵PAULSEN, Leandro. *Desapropriação e Reforma Agrária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 94.

3.4.1 Dos efeitos da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária

A declaração expropriatória, não possui o poder de subtrair do expropriado a propriedade ou a posse. Cria para o expropriante o direito subjetivo de, no prazo legalmente fixado, promover a desapropriação. Apesar daquele continuar proprietário, pode-se afirmar que sua propriedade deixa de ser plena, vigorando sob a condição resolutiva de o Poder Público consumir a desapropriação.

Uma das conseqüências provocadas pelo ato declaratório é a de autorizar os agentes do expropriante a penetrar no imóvel expropriado, com vistas à determinação exata de sua extensão e à constatação do seu estado atual para fins indenizatórios. Havendo resistência injustificada em permitir o ingresso dos representantes do expropriante, no imóvel, poderá ser requisitada força policial.

Declarado o interesse social do imóvel rural, a ação de desapropriação deverá ser proposta no prazo de dois anos, findo o qual ocorre a caducidade, concluindo-se não estar o Poder Público obrigado a consumir a expropriação⁹⁶.

Em caso de acordo, o prazo de caducidade não se consumará, quando o Poder Público quitar integralmente o preço em favor do particular. Sendo necessário o recurso à via judicial, o Supremo Tribunal Federal, em decisão remota⁹⁷, assentou não se falar em caducidade quando efetuada a citação do expropriado, de nada adiantando a distribuição da exordial. O processo expropriatório se considera intentado na data da citação do expropriado e não da distribuição da petição inicial. Tal ponto de vista, já superado pela jurisprudência, conforme teor das Súmulas nº 78 do Tribunal Federal de

⁹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 4.971-RJ. Segunda Turma. Relator: Ministro Vicente Cernicchiaro. DJU-I 17 dez. 1990. p. 15.356.

⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Desapropriação. Caducidade. Citação do expropriado. R.E. 64080 – GB. Relator: Ministro Osvaldo Trigueiro. Recorrente: Espólio de Rita Salgado Zenha. Recorrido: Estado da Guanabara. Brasília, 1 de abril de 1968. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 94, p. 115-116, out./dez.1968.

Recursos e nº 106 do Superior Tribunal de Justiça, a seguir e respectivamente trazidas a colação ⁹⁸.

Proposta a ação no prazo ficado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição. (Súmula 78 TFR)

Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência. (Súmula 106 STJ)

Outra importante consequência do ato declaratório é a determinação do estado físico atual do bem desapropriando, propiciando a fixação do *quantum* da indenização. Quanto aos melhoramentos ou acréscimos realizados no bem, após o decreto expropriatório, com o consenso do desapropriante, cabem algumas considerações. A primeira delas condiz com a regra de que as benfeitorias expropriatórias de mero deleite ou embelezamento, não serão indenizadas, salvo quando não possam ser levantadas pelo proprietário. Quanto às benfeitorias necessárias, hão de ser pagas, tendo em vista visarem preservar ou conservar o bem.

Gerou grande controvérsia a possibilidade de ressarcimento, pelo expropriado, do valor das construções que levantar posteriormente à publicação do decreto expropriatório. A edificação de coisa nova diferente, aderindo a bem já existente, não configura benfeitoria, mas acessão. Subordina-se ao regime do artigo 545 do Código Civil, presumindo-se, até prova em contrário, como pertencente ao proprietário. Por outro lado, o direito de construir, como emanção do domínio, continua, mesmo publicado o ato declaratório, a pertencer àquele, embora encontre limites nas normas reguladoras do direito de vizinhança e das limitações edilícias.

⁹⁸BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Súmula 78-TFR, Plenário. Brasília, 19 mar. 1981. DJ 07 abr. 1981.p.2.970; Referência: EAC 46.093-MG (TP 29.04.80-DJ 11.06.80), AC 37.761-AM (4ª T 17.12.80-DJ 19.02.81), AC 34.079-SP (4ª T 01.12.80-DJ 12.03.81), AC 44.653-MG (4ª T 05.03.80-DJ 30.04.80), AC 37.170-SP (4ª T 17.08.79-DJ 24.10.79), REO 46.874-SC (2ª T 18.08.78-DJ 20.06.70), AC 32.667-SP (1ª T 22.09.76-DJ 06.06.79); BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 106-STJ. Corte Especial. Brasília, 26 mai. 1994. DJ 03 jun. 1994. p. 13.885. Referência: EAR 179-SP (2ª S 14.08.91-DJ 16.09.91), REsp. 24.783-SP (1ª T 21.09.92-DJ 30.11.92), REsp. 1.379-RJ (2ª T 12.02.92-DJ 16.03.92), REsp. 1.450-SP (3ª T 21.11.89-DJ 18.12.89), REsp. 2.686-

A desapropriação do imóvel rural poderá ser feita parcialmente, mas o desapropriando poderá optar pela desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente for inferior à da pequena propriedade rural, quando a área remanescente restar prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica ou quando o valor da área remanescente seja inferior ao da parte desapropriada.

Os bens desapropriados por sentença definitiva, uma vez incorporados ao patrimônio público, não podem ser objeto de reivindicação, mesmo estando fundada na nulidade do processo, resolvendo-se em perdas e danos, qualquer ação julgada procedente.

Efetuada a desapropriação, a contar da data de registro do título translativo de domínio, deverá dar a destinação da área aos beneficiários da reforma agrária, sendo admitidas formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista, devendo ser o assentamento de trabalhadores rurais ser feito em terras economicamente úteis, preferencialmente na região por eles habitada.

3.4.2 Valor do imóvel desapropriado

O juiz fixará, na sentença, o valor da indenização, sendo nula a sentença que não indicar, desde logo, o valor da indenização, além disso, especificará os motivos que formaram o seu convencimento, podendo servir-se, além dos laudos periciais, de outros meios objetivos de convicção, inclusive pesquisa mercadológica.

O artigo 12 da Lei 8.629/93, com a redação da Medida Provisória nº 1.658/98, e suas reedições, indica ao magistrado alguns aspectos para a busca da justa indenização, dentre outros, a localização do imóvel, sua vocação agrícola, dimensão, a

SP (4ª T 21.08.90-DJ 17.09.90), REsp. 2.857-SP (4ª T 19.11.91-DJ 16.11.91), REsp. 19.111-SP (4ª T 09.06.92-DJ 26.10.92), REsp. 7.013-RS (4ª T 16.06.92-DJ 03.08.92), REsp. 2.721-MG (4ª T 27.10.92-DJ 29.03.93).

área ocupada e a ancianidade das posses e a funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

A sentença deverá conter a discriminação do valor da terra nua, o das benfeitorias e as demais rubricas integrantes da indenização. O mencionado artigo 12 da Lei 8.629/93 deixa claro que sua aplicação não poderá ferir o cânon da justa indenização, de estatura constitucional, estabelecendo que, uma vez encontrado o valor integral do imóvel, deve-se proceder à dedução do valor das benfeitorias, com o que encontrar-se-á a importância aferidora da terra nua.

O julgado a seguir colacionado ilustra a praxe adotada na determinação judicial da indenização, por ocasião da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, no intuito de preservar o patrimônio do expropriado, levando em conta o laudo oficial para a determinação do valor da terra nua e, quanto à indenização de benfeitorias, será considerada prova técnica produzida nos autos.

I. A ação de desapropriação encerra um fim inafastável consistente na busca do justo preço, de onde decorre que a indenização sucedânea da perda da propriedade não pode estar assentada em um preço lesivo ao patrimônio do expropriado, obtido a partir de aspectos irreais e de comparações de situações diferenciadas. Situação não configurada na espécie. II. Não militam razões jurídicas para a desconsideração do laudo oficial quanto ao valor fixado para a terra nua. III. A inclusão da indenização da cobertura florística só é legítima no caso de existir potencial madeireiro, viabilidade econômica de sua exploração e um projeto de manejo florestal sustentável, sendo, assim, correto o comando sentencial que considerou ser incabível a indenização da cobertura florestal ante a ausência de elementos que denotem o potencial madeireiro e a viabilidade econômica de sua exploração. IV. Indenização das benfeitorias lastreada na prova técnica realizada nos autos. V. A complementação da indenização, em sede de desapropriação para fins de reforma agrária, deve obediência ao disposto no art. 100 da Constituição Federal, conforme entendimento assentado no excelso Pretório (RE 247.866-CE). VI. Sobre os consectários da expropriação, a jurisprudência consolidou o entendimento de que o justo preço deve ser corrigido desde a data do laudo até a do efetivo pagamento, sendo jurídica a cumulação de juros compensatórios e moratórios (Súmula 12 do STJ), assim como a fixação dos juros compensatórios no percentual de doze por cento, com termo inicial na data da imissão na posse (Súmula 164 do STF) e dos juros moratórios, que são de seis por cento e fluem a contar do trânsito em julgado da sentença (Súmula 70 do STJ). VII. Base de cálculo dos juros compensatórios e moratórios nos moldes dos enunciados das Súmulas 102 e 113 do STJ. VIII. Estando a verba honorária em harmonia com a dignidade da função do advogado, tempo de duração da demanda, bem como com o grau de zelo do patrono, não merece revisão. IX. Apelações parcialmente

providas. Decisão: A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento às apelações.⁹⁹

Quanto à cobertura florestal, verifica-se a prevalência do entendimento de que será indenizada, somente na hipótese de viabilidade econômica da exploração madeireira, mediante projeto de manejo florestal sustentável.

Vale destacar entendimento do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, que ratifica a preocupação do legislador e também do texto constitucional de 1988, quanto à preservação do patrimônio do desapropriado, por ocasião da fixação do preço da indenização e também quanto à atualização monetária do depósito de importância relativa à indenização.

1. Mantido o termo inicial da incidência da correção monetária do depósito realizado após o prazo estipulado no acordo administrativo, em obséquio ao princípio da preclusão, vez que o INCRA não se insurgiu no momento processual próprio. 2. Honorários advocatícios devidos apenas sobre a diferença resultante da atualização monetária do depósito, à vista do princípio da sucumbência. 3. Juros compensatórios incabíveis, dada a ausência de previsão no acordo celebrado entre as partes. 4. Juros moratórios devidos, ainda que não determinado expressamente na sentença de primeiro grau. Inteligência da Súmula 254 do STF, que se aplica às ações de desapropriações (RTJ 105/861). 5. Descabe conceder deságio dos TDA's (TRF-1ª Região, AC 90.01.116957, Rel. Tourinho Neto). 6. Apelações do expropriante e dos expropriados improvidas. Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento às apelações do expropriante e dos expropriados.¹⁰⁰

Manifesta-se também a egrégia Corte da Justiça Federal, favoravelmente à adoção, para efeito de indenização, na desapropriação por interesse social, dos valores apontados pelo laudo produzido pela perícia oficial nos autos.

1. Correta a adoção dos valores constantes do laudo do perito oficial, à vista da sua boa fundamentação. 2. Juros compensatórios devidos à taxa de 12% ao ano, a partir da imissão na posse do imóvel, por isso que o particular deixou de

⁹⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação por interesse social. Fixação de justo preço. Apelação Cível nº 1998.01.00.018291-5 – PA. Relatora: Juíza Vera Carla Nelson de Oliveira Cruz (Convocada). Segunda Turma Suplementar. Brasília, 16 de abril de 2002. DJ 18 jul. 2002. p.69.

¹⁰⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação por interesse social. Indenização. Correção Monetária do depósito. Juros compensatórios e moratórios. Deságio dos TDA. Apelação Cível nº 95.01.10399-4 – TO. Relatora: Juíza Ivani Silva da Luz (Convocada). Segunda Turma Suplementar. Brasília, 11 de dezembro de 2001. DJ 18 jul. 2002. p.103.

fazer uso contínuo da propriedade. Súmulas 69 e 113-STJ, 618-STF e 110-TFR. Inaplicabilidade da MP 1.577/97, em obséquio ao princípio da irretroatividade, por tratar-se de desapropriação iniciada antes de sua vigência. Precedentes deste Tribunal e do STJ. 3. Juros moratórios contados a partir do trânsito em julgado, à taxa de 6% ao ano. Súmulas 12 e 70-STJ. 4. É incabível a adoção do pagamento da indenização devida em razão da desapropriação para fins de reforma agrária, na forma do art. 100 da CF, pois o seu art. 184 excetua a regra geral do regime do precatório, sendo que o disposto no art. 14 da LC 76/93 está de acordo com a CF. 5. Apelação e remessa improvidas. Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação e à remessa oficial.¹⁰¹

3.4.3 Dos Títulos da Dívida Agrária (TDA) e a desapropriação por interesse social

Via de regra, como já foi dito, o Poder Público somente pode desapropriar, seja por necessidade ou por utilidade pública, seja por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, nos termos do inciso XXIV do artigo 5º da Constituição Federal.¹⁰²

Relativamente às desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, entretanto, há norma constitucional estabelecendo regime próprio que autoriza a sua realização mediante prévia indenização em Títulos da Dívida Agrária (TDA):

Artigo 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 dívida 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”.

Os §§ 1º e 4º deste artigo, por sua vez, dispõem:

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

“§ 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.

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação para fins de reforma agrária. Indenização. Laudo do perito oficial. Juros compensatórios e moratórios. Apelação Cível nº 1999.01.00.044873-5 – MA. Relatora: Juíza Ivani Silva da Luz (Convocada). Segunda Turma Suplementar. Brasília, 27 de novembro de 2001. DJ 18 jul. 2002. p.108.

¹⁰² PAULSEN, Leandro. *Desapropriação e Reforma Agrária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 104

O valor da terra nua, nas desapropriações para fins de reforma agrária, será indenizado em Títulos da Dívida Agrária entregues *pro soluto*, ou seja o pagamento será feito de uma só vez.

3.4.4 Origem e características dos TDA

Com o advento da Emenda Constitucional nº 10/1964, que, pela primeira vez, previu a possibilidade de desapropriação por interesse social, mediante indenização em títulos especiais da dívida pública, foi promulgada a Lei nº 4.504/64, Estatuto da Terra, cujo artigo 105 autorizou a emissão de títulos denominados Títulos da Dívida Agrária¹⁰³. Referido artigo, com a redação que lhe deu a Lei nº 7.647/88, autoriza o Poder Executivo a emitir os Títulos da Dívida Agrária, distribuídos em séries autônomas, respeitado o limite máximo de circulação.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 10/1964, que, pela primeira vez, previu a possibilidade de desapropriação por interesse social, mediante indenização em títulos especiais da dívida pública, foi promulgada a Lei nº 4.504/64, Estatuto da Terra, cujo artigo 105 autorizou a emissão de títulos denominados Títulos da Dívida Agrária¹⁰⁴. Referido artigo, com a redação que lhe deu a Lei nº 7.647/88, autoriza o Poder Executivo a emitir os Títulos da Dívida Agrária, distribuídos em séries autônomas, respeitado o limite máximo de circulação.

Referido dispositivo estabeleceu para os títulos o vencimento de juros de 6% ao ano, além de conterem cláusula de garantia contra eventual desvalorização da moeda, em função de índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia. Além disso, dispôs que os TDA poderiam ser utilizados em pagamentos de até 50% do Imposto Territorial Rural e de preço de terras públicas, podendo ser utilizados também como caução, garantia e fiança, nos termos do dispositivo.

¹⁰³ NETTO, Nicolau Criscuolo. *TDA Título da Dívida Agrária*. São Paulo: Editora de Direito, 1999. p. 98.

No mesmo dispositivo encontram-se características do títulos, que devem ser nominativos ou ao portador e de valor nominal de referências equivalentes a Obrigações do Tesouro Nacional.

Artigo 105. Fica o Poder Executivo autorizado a emitir títulos denominados Títulos da Dívida Agrária, distribuídos em séries autônomas, respeitado o limite máximo de circulação equivalente a 500.000.000 de OTN (quinhentos milhões de Obrigações do Tesouro Nacional).

§ 1º Os títulos de que trata este artigo vencerão juros de 6% ao ano, terão cláusula de garantia contra eventual desvalorização da moeda, em função dos índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, e poderão ser utilizados:

em pagamento de até 50% do Imposto Territorial Rural;

em pagamento de preço de terras públicas;

em caução para garantia de quaisquer contratos, obras e serviços celebrados com a União;

como fiança em geral;

em caução como garantia de empréstimos ou financiamentos em estabelecimentos da União, autarquias federais e sociedades de economia mista, em entidades ou fundos de aplicação às atividades rurais criadas para este fim;

em depósito, para assegurar a execução em ações judiciais ou administrativas.

§ 2º esses títulos serão nominativos ou ao portador e de valor nominal de referências equivalente ao de 5 (cinco), 10 (dez), 20 (vinte), 50 (cinquenta) ou 100 (cem) Obrigações do Tesouro Nacional, ou outra unidade de correção monetária plena que venha a substituí-la, de acordo com o que estabelecer a regulamentação desta Lei.

§ 3º Os títulos de cada série autônoma serão resgatados a partir do segundo ano de sua efetiva colocação em prazos variáveis de 5 (cinco), 10 (dez), 15 (quinze) e 20 (vinte) anos, de conformidade com o que estabelecer a regulamentação desta Lei. Dentro de uma mesma série não se poderá fazer diferenciação de juros e de prazo.

§ 4º Os orçamentos da União, a partir do relativo ao exercício de 1966, consignarão verbas específicas destinadas ao serviço de juros e amortizações decorrentes desta Lei, inclusive as dotações necessárias par cumprimento da cláusula de correção monetária, as quais serão distribuídas automaticamente ao Tesouro Nacional.

§ 5º O Poder Executivo, de acordo com autorização e as normas constantes deste artigo e dos parágrafos anteriores, regulamentarão a expedição, condições e colocação dos Títulos da Dívida Agrária.

¹⁰⁴ NETTO, Nicolau Criscuolo. *TDA Título da Dívida Agrária*. São Paulo: Editora de Direito, 1999. p. 98.

A Lei nº 8.177/91, por seu artigo 5º, estabeleceu que o valor nominal dos TDA seria atualizado, no primeiro dia de cada mês, por índice calculado com base na TR referente ao mês anterior. O artigo 3º, parágrafo único, da Lei 8.660/93 dispôs que a referida atualização mensal dar-se-ia com base na TR relativa ao dia primeiro do mês anterior, sendo que o pagamento dos juros seria anual, na data de aniversário que coincidir com a data de emissão do título¹⁰⁵.

O § 3º do artigo 5º da Lei 8.177 dispôs, ainda, quanto à remuneração dos TDA e quanto à previsibilidade de sua utilização na aquisição de ações de empresas estatais alcançadas pelo Programa Nacional de Desestatização:

§ 3º Os Títulos da Dívida Agrária – TDA – terão remuneração de 6% (seis por cento) ao ano ou fração *pro rata*, mantido o seu poder liberatório nos termos da legislação em vigor, podendo, a partir de seu vencimento, ser utilizados na aquisição de ações de empresas estatais incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

Portanto, o Decreto nº 578/92 deu nova regulamentação ao lançamento dos TDA, tendo em vista o disposto nos artigos 184 da Constituição, 105 da Lei nº 4.504/64 e 5º da Lei 8.177/91. Restou revogado o Decreto nº 95.714/88, que cuidava da matéria anteriormente.

3.4.4.1 Emissão ou lançamento dos TDA

Até 23 de junho de 1992, os Títulos da Dívida Agrária foram emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA sob a forma cartular¹⁰⁶. A partir dessa data faz-se mediante solicitação expressa do INCRA, ao Departamento do Tesouro Nacional, nos termos do artigo 3º do Decreto 578, de 24 de junho de 1992, sendo os lançamentos e resgates dos TDA são controlados pelo Sistema Centralizado de Liquidação e Custódia, mantido pelo Ministério da Fazenda.

¹⁰⁵ NETTO, Nicolau Criscuolo. *TDA Título da Dívida Agrária*. São Paulo: Editora de Direito, 1999. p.98.

¹⁰⁶ NETTO, Nicolau Criscuolo. *TDA Título da Dívida Agrária*. São Paulo: Editora de Direito, 1999. p.97.

O Decreto em comento determinou que o Departamento do Tesouro Nacional e o INCRA expedissem *Instrução Normativa conjunta*, para disciplinar a forma de solicitação de lançamento, cabendo esclarecer que os lançamentos dos TDA deverão conter a denominação *Título da Dívida Agrária*, a quantidade de títulos, a data do lançamento, a data do vencimento, o valor nominal do título, nos termos do artigo quinto do Decreto nº 578 de 24 de junho de 1992.

Atualmente, está em vigor a IN-C nº 1/95, cujo artigo 1º dispõe que as solicitações de lançamentos de TDA pelo INCRA, à Secretaria do Tesouro Nacional, para atendimento da execução do Programa de Reforma Agrária, deverão ser dirigidas à Coordenação Geral de Administração da Dívida Pública (CODIP), através de formulário próprio, competindo a tal órgão proceder ao lançamento dos TDA, em lotes mensais. Tais lançamentos são feitos pela CODIP junto à Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (CETIP), mediante registro escritural dos respectivos direitos creditórios. Na seqüência, a CODIP fornece ao INCRA documento demonstrativo dos lançamentos efetuados, que servirá como comprovante a ser entregue às partes interessadas ou ao Judiciário.

O artigo 4º da referida Instrução Normativa Conjunta estabelece que, quando o lançamento se destinar a atender a processos judiciais de desapropriação de imóveis rurais, promovidas pelo INCRA, este deixará depósito à disposição e ordem do Poder Judiciário, obrigatoriamente na Caixa Econômica Federal e a liberação, pela instituição financeira custodiante, dos respectivos títulos aos seus beneficiários só poderá ser efetivada, mediante ordem expressa, que lhe seja dirigida pelo Juízo Competente¹⁰⁷.

¹⁰⁷ PAULSEN, Leandro. *Desapropriação e Reforma Agrária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p.106.

3.4.4.2 Diferenciação das categorias de TDA

Os TDA são diferenciados em função de suas datas de emissão, resgate e vencimento e das quantidades de cupons e juros pagos, além das concessões de correção monetária cabíveis, decorrente de ações judiciais relativas a planos econômicos Verão, Bresser e Collor II, sendo agrupados em séries diferenciadas segundo determinadas características.¹⁰⁸

Os TDA1 são títulos emitidos posteriormente a janeiro de 1989, sem qualquer reajuste adicional de seu valor nominal atualizado.

Os TDA2 são títulos emitidos anteriormente a janeiro de 1989, com a inclusão de reajuste de 70,28% (Plano Verão) em seu valor nominal atualizado.

Quanto aos TDA3, foram emitidos anteriormente a janeiro de 1989, com a inclusão de reajuste de 70,28% (Plano Verão) e de 8,04 (Plano Bresser) em seu valor nominal atualizado.

Os TDA4 foram emitidos posteriormente a janeiro de 1989, com a inclusão de reajuste de 14,78% (Plano Collor II) em seu valor atualizado.

Os TDA5 são os títulos emitidos anteriormente a janeiro de 1989, com a inclusão de reajuste de 70,28% (Plano Verão) e de 14,87 (Plano Collor II) em seu valor nominal atualizado.

Os TDA6 foram emitidos anteriormente a janeiro de 1989, com a inclusão de reajustes de 70,28% (Plano Verão) de 8,04% (Plano Bresser) e de 14,87% (Plano Collor II) em seu valor nominal.

Os TDA7 são os emitidos anteriormente a janeiro de 1989, com a inclusão de reajuste de 70,28% (Plano Verão) em seu valor atualizado.

¹⁰⁸ NETTO, Nicolau Criscuolo. *TDA Título da Dívida Agrária*. São Paulo: Editora de Direito, 1999. p. 100/102.

Tratam-se os TDAL de títulos emitidos posteriormente a janeiro de 1989, com a inclusão de reajuste de 13,89% (Plano Collor II) em seu valor nominal atualizado. A diferença deste título para o TDA4 tem sua origem no fato de que algumas decisões judiciais que determinaram a concessão de reajuste adicional para aqueles que basearam-se no regime de juros simples, enquanto que o TDAL reajustado pela diferença, calculada segundo o regime de capitalização composta entre o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) de fevereiro de 1991 (21,87%) e a TR do mesmo mês (7,00%).

Os TDAM são títulos emitidos anteriormente a janeiro de 1989, com a inclusão de reajustes de 70,28% (Plano Verão) e de 13,89% (Plano Collor II) em seu valor nominal atualizado.

Finalmente, os TDAN são os títulos emitidos anteriormente a janeiro de 1989, com a inclusão de reajuste de 70,28% (Plano Verão), de 8,03% (Plano Bresser) e de 13,89% (Plano Collor II), em seu valor nominal atualizado.

3.4.4.3 Negociabilidade e possibilidades de utilização dos TDA

O artigo onze do Decreto nº 578 de 26 de junho de 1992 estabelece que os TDA podem ser utilizados para o pagamento de até cinquenta por cento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e pagamento de preço de terras públicas. Os TDA podem ser utilizados também para prestação de garantia e para depósito assecuratório de execução em ações judiciais ou administrativas. Servem ainda os TDA como caução para garantia de contratos de obras ou serviços celebrados com a União e como caução para garantia de “empréstimos ou financiamentos em estabelecimentos da União, autarquias federais e sociedades de economia mista, entidades ou fundos de aplicação às atividades rurais criadas para este fim.”.

Os TDA podem ser livremente negociados no mercado de balcão ou bolsas de valores dos títulos custodiados na CETIP, sendo necessária a intermediação de

instituições financeiras que devem registrar todas as operações de compra e venda, e a conseqüente transferência de propriedade, junto àquela Central. Para efeito de utilização no Programa Nacional de Desestatização (PND), somente serão aceitos os TDA escriturados no Sistema SECURITIZAR/CETIP, desde que vencidos, tomando-se como base a data da liquidação financeira do leilão.”¹⁰⁹

O artigo oitavo do Decreto nº 578/1992 dispõe que os TDA serão remunerados com juros de seis por cento ao ano, ou fração *pro rata*, calculados sobre o valor nominal atualizado, pagos anualmente.

O Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Demócrito Reinaldo¹¹⁰, enfatiza que desde a Emenda Constitucional nº 10/1964, o legislador estabelece garantia de atualização monetária dos Títulos da Dívida Agrária em face de eventuais desvalorizações:

Os títulos da Dívida Agrária, destinados precipuamente à indenização pela expropriação de terras para fins de reforma agrária, vêm sendo emitidos pelo Poder Executivo desde a autorização que lhe foi concedida pela Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964, à Constituição de 1964, que recebeu nova redação em seu artigo 147.

Desde então, os referidos títulos sempre contaram com cláusula de garantia contra eventual desvalorização da moeda, a fim de preservarem o valor real da indenização. A Lei Básica de 1969, em seu artigo 161, mencionava-os como ‘ títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária[...]

A Constituição de 1988, por sua vez, empregou expressão diversa, estabelecendo que os títulos da dívida agrária conteriam cláusula de preservação do valor real, nos termos do artigo 184.

Essa previsão de preservação do valor real substituiu a antiga cláusula de exata correção monetária , desvinculando a atualização monetária dos TDA dos indexadores

¹⁰⁹ NETTO, Nicolau Criscuolo. *TDA Título da Dívida Agrária*. São Paulo: Editora de Direito, 1999. p. 99.

¹¹⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 1.023/DF. Relator: Ministro Demócrito Reinaldo. RSTJ 28/209.

oficiais. Se houver distorção em tais índices, o titular pode reivindicar, junto ao Judiciário, a tutela do seu direito. Nesse sentido, o seguinte julgado:

Norteia a sistemática da desapropriação o princípio da indenização justa, cujo valor real deve ser preservado, segundo mandamento da Constituição (artigo 184), que não pode sofrer desrespeito por norma de escalão inferior. Destarte, os TDA não podem sofrer deflação, devendo ser objeto de correção monetária plena, que, é cediço, visa apenas a manter, ao longo do tempo, o valor real da moeda e mesmo assim de modo deficiente frente à inflação. O TDA não pode ser objeto de tributação, pois esta acarretaria decesso na indenização e locupletamento do Poder Público.¹¹¹

Questionados os expurgos inflacionários decorrentes dos diversos planos econômicos, os Tribunais determinaram fossem considerados para a atualização dos Títulos da Dívida Agrária.

3.4.5 Pagamento de indenização justa e prévia, na desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária

A Emenda Constitucional 10 à Constituição de 1946, ao instituir a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, no parágrafo primeiro, acrescido ao seu artigo 147, a indenização prévia e justa, padrão seguido pela redação originária da Constituição de 1967, no artigo 157, parágrafo primeiro.

Alterando a orientação consagrada na Constituição anterior, cujo artigo 161, *caput*, limitava-se a falar em indenização justa, a Lei fundamental de 1988, no artigo 184, *caput*, condiciona a desapropriação-sanção¹¹² para fins de reforma agrária ao solvimento de prévia indenização.

Questão que, nesta oportunidade, assoma interessante, pertine ao cotejo do artigo 17, *caput*, da LC 76/93, com a franquia constitucional da prévia indenização. O dispositivo legal ostenta a dicção seguinte:

Efetuando ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta

¹¹¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação. TDA – Títulos da Dívida Agrária. Princípio da justa indenização, com preservação do valor real. Mandado de Segurança nº 1.023/DF, rel. Min. Demócrito Reinaldo, RSTJ 28/209.

¹¹² SUNDFELD, Carlos Ari. *Desapropriação: Constituição de 1988-Primeira Leitura*. São Paulo: RT, 1990. p. 24.

e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório de Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

A expressão indenização prévia tem o sentido de indicar o seu pagamento antes da perda da propriedade, podendo ser encontradas várias e respeitáveis opiniões convergentes na doutrina.¹¹³

Antes do pagamento da devida indenização, há posição do STF quanto à possibilidade, nas desapropriações por utilidade pública de imóveis residenciais urbanos, de imissão provisória na posse, somente mediante depósito da oferta, à consideração de que somente há violação à exigência constitucional da prévia indenização, se a medida judicial se referir à imissão definitiva e à transcrição imobiliária.¹¹⁴

O mero envio ao Presidente da Corte *ad quem* do instrumento requisitório, no que concerne à parcela em dinheiro da indenização, não implica o cumprimento da exigência da prévia compensação do expropriado. A fim de possibilitar a imissão definitiva na posse e a transcrição imobiliária, ao contrário do que o requer o artigo 17 da LC 76/93, já comentado linhas atrás, faz-se necessário o depósito da quantia, devidamente corrigida. Assim decidiu a Décima Quarta Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo no AI 152.686:

A transferência de domínio do bem expropriado somente ocorre mediante pagamento da indenização ou depósito judicial do preço. A expedição de precatório não corresponde a pagamento de indenização. Não cabe alteração da matrícula do bem no registro de imóveis, independente do integral pagamento do preço da indenização.

Por força de preceptivo constitucional (artigo 184), a entrega dos TDA é considerada *pro soluto*, e não *pro solvendo*. Depositada a quantidade exigida de tais títulos, operou-se a quitação da terra nua, tocando ao expropriado, para convertê-lo em

¹¹³ BANDEIRA, Celso Antônio de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 4º Ed., p. 385; no mesmo sentido: FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo: Aspectos Relevantes da Desapropriação*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 93.

pecúnia, esperar o prazo de até duas décadas, a partir do segundo ano de sua emissão. Conclui-se, então que o Poder Público, na condição de emitente, não é responsável pelo deságio, ocasionado pela sua negociação antecipada¹¹⁵.

Da mesma maneira, não é admissível se falar na responsabilidade estatal pelo deságio suportado pelo expropriado, na hipótese de eventual venda antecipada dos títulos da dívida agrária a que fizer *jus*.

Assim o artigo 17, *caput*, da Lei Complementar 76/93, permanece intocável quando ocorrer o pagamento da indenização cabível, sendo lícito, havendo ou não o levantamento do depósito, a efetivação, perante o registro imobiliário competente, da aquisição do bem pelo expropriante.

Art. 17. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, mandado translativo do domínio para o Cartório de Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

Quanto ao depósito judicial, a providência contida naquele dispositivo guardará legitimidade somente nas hipóteses em que, no prazo legal, o expropriado não manifestar desacordo com relação ao preço ofertado. Havendo discordância quanto ao valor da indenização, somente após determinação do *quantum* e efetivada a quitação, poderá ser determinada a transcrição do título em favor da Administração.

Indenização justa é aquela” *que deixe o expropriado indene, sem dano*”¹¹⁶. Deve, portanto, corresponder ao efetivo valor do bem, acrescido do reembolso dos prejuízos ocasionados com a desapropriação.

Ao delimitar o *quantum debeatur*, o juiz, em princípio, levará em consideração os laudos periciais, preferindo, na hipótese de dúvida, o do perito oficial, serventuário da

¹¹⁴ RE 141.795-SP, DJU de 29/09/95; RE 190.564-SP, 1º T., Informativo 49.

¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 176.891-7 – RO. Segunda Turma. Relator: Ministro Carlos Velloso. DJU 01 jul. 1996. p. 23.876.

¹¹⁶ SUNDFELD. Carlos Ari. *Desapropriação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. p. 24.

justiça portador da presunção de equidistância dos interesses das partes. Outros meios de conhecimento comporão o juízo quantitativo, como a pesquisa de mercado, devendo ser compreendida a correção monetária, computada a contar da data do laudo pericial¹¹⁷, devendo incidir sobre todas as parcelas devidas¹¹⁸.

Distanciando-se a data do cálculo, do dia fixado para o pagamento da indenização, é lícito ao expropriado requerer a atualização monetária de estilo, a fim de preservar a restituição integral do valor atingido pela desapropriação, evitando que a compensação perca o caráter de justa, entendimento exarado pela Súmula 561 do Supremo Tribunal Federal, e pela Súmula 67 do Superior Tribunal de Justiça, a seguir trazidas a colação.

Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.¹¹⁹

Na desapropriação, cabe a atualização monetária, ainda que por mais de uma vez, independente do decurso de prazo superior a um ano entre o cálculo e o efetivo pagamento da indenização.¹²⁰

Todo e qualquer dano não prescinde da real comprovação, daí a necessidade de separar as situações dos imóveis que têm valor em si, mas não são lucrativos, dos imóveis que têm valor e produzem lucro. Exemplifica, no caso de terreno abandonado, que o proprietário terá de comprovar o interesse, contemporâneo à expropriação, em

¹¹⁷ BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Súmula 75-TFR. Segunda Seção. 10 mar. 1981. DJ 19 mar. 1981. p.1.912.; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 106.788-8 – SP. Pleno. Relator: Ministro Cordeiro Guerra. DJU 02 mai. 1986. p. 6.914.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 102.605-7 – SP. Primeira Turma. Relator Ministro Rafael Mayer. DJU 08 mar. 1985. p. 2.603.

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 561. Referência: RE 77.375-SP. Rel. XA. Pleno. Brasília, 15. 05.74. DJ 21.05.76; RE 78.502-SP. Rel. XA.2ª T. 31.05.74. DJ 17.06.74; RE 78.757-SP. Rel. XA.2ª T. 31.05.74. DJ 17.06.74; RE 79.585-SP. Rel. DF. 1ª T.01.10.74 DJ 06.12.74; RE 79.756-SP. Rel. OT. 1ª T.15.10.74 DJ 06.12.74; RE 80.030-SP. Rel. DF. 1ª T.12.11.74 DJ 13.12.74; RE 79.729-SP. Rel. RA. 1ª T. 22.11.74 DJ 08.01.75; RE 80.044-SP. Rel. BP. 1ª T. 29.11.74 DJ 21.03.75.

¹²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 67. Primeira Seção. Brasília. 15 dez. 1992. DJ. 04 fev. 1993. Referência: REsp. 5.980-SP (1ª T. 19.11.90-DJ 04.02.91); REsp. 7.916-SP (1ª T. 17.04.91-DJ 27.05.91); REsp. 17.006-SP (1ª T. 18.05.92-DJ 03.08.92); REsp. 16.894-SP (1ª T. 15.06.92-DJ 24.08.92); REsp. 754-RJ (2ª T. 11.10.89-DJ 30.11.89); REsp. 12.245-SP (2ª T. 13.05.92-DJ 15.06.92); REsp. 16.342-SP (2ª T. 13.05.92-DJ 01.06.92).

utilizá-lo, como, por exemplo, ao protocolar, junto à Prefeitura, projeto de construção de casa ou de edifício mercantil.¹²¹

Contudo, havendo atraso no adimplemento da indenização, incidem, depois do trânsito em julgado, juros moratórios¹²² no percentual anual de seis por cento. Necessário saber se a determinação do artigo 184, *caput*, da CF/88, de pagamento da terra nua em TDA, resgatáveis em até vinte anos, é capaz de excepcionar a regra geral sobre juros moratórios em matéria expropriatória. Tendo a própria Constituição fixado prazo para que o expropriante efetuasse o pagamento de parte da indenização, não se pode reconhecer, enquanto pendente tal intervalo, a sua mora.

Com relação ao valor a ser pago em títulos, se houver diferença deduzida em sentença judicial, incidirão juros moratórios, até a data da emissão dos títulos, sobre referida diferença. Posterior incidência da rubrica somente encontra justificativa, caso não seja respeitado o prazo previsto em lei, para a quitação dos papéis públicos.

Verificando-se a elevação da indenização acima da oferta, o artigo 14 da Lei Complementar nº 76/93 estabelece que tal valor, fixado em sentença, deverá ser consignado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua. O artigo dispõe que o Juiz intimará o expropriante para, no prazo de quinze dias, fazer a competente consignação.

O pagamento da compensação financeira ao expropriado realiza-se de duas formas. Com relação à terra nua, em TDA, cabendo-lhe receber dinheiro apenas quando se tratar de benfeitorias úteis e necessárias. O valor da cobertura florestal, por força da Medida Provisória 1.658/98, submete-se, como visto, a solução em títulos.

¹²¹ CRETILLA JÚNIOR, José. Parecer: desapropriação – *restitutio in integrum*. Rio de Janeiro, *Revista de Direito Administrativo*, (163): p. 285-313, jan/mar 1986.

Não fazem alusão ao pagamento de benfeitorias voluptuárias, na desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária, nem a atual Constituição nem a legislação pertinente. Pelo fato de não estarem incluídas expressamente entre as benfeitorias a serem indenizadas em dinheiro, pode-se inferir serem indenizáveis em TDA.¹²³

A Lei 8.629/93 especifica, em regulamentação ao artigo 184, *caput*, da CF/88, os períodos de quitação dos TDA recebidos pelo expropriado. Dispõe no parágrafo terceiro, do artigo quinto, que os títulos da dívida agrária, protegidos com cláusula assecuratória de preservação de valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentuais proporcionais aos prazos de remição, observado o que se segue. Do segundo ao quinto ano, quando emitidos para indenização de imóveis com área inferior a 40 módulos fiscais. Do segundo ao décimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 40 até 70 módulos fiscais. Do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 70 até 150 módulos fiscais. Do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a 150 módulos fiscais.

Tais dispositivos, impugnados na ADIN 1.187-1-DF, promovida por S. Exa. o Procurador-Geral da República, atendendo a solicitação que lhe fora encaminhada pela Procuradoria Geral do INCRA, merecem, em sede liminar, deferimento, no sentido de ser suspensa, até decisão final da ação, a expressão *em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais*, contida no artigo 14, e, quanto ao artigo 15, conferir exegese de que a diferença a que se refere o dispositivo

¹²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 70. Primeira Seção. Brasília, 15 dez. 1992. DJ 04 fev. 1993.p. 775. (ratificou a Súmula de mesmo número do extinto TFR: BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Súmula 70. Segunda Seção. Brasília, 16 dez. 1980. DJ 23 dez. 1980.p.11.038.)

¹²³ ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A Desapropriação no Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.p.100. Em sentido contrário: BORGHI ,Hélio. *As Benfeitorias no Direito Agrário*, RDC 49/109.

diz respeito apenas aos Títulos da Dívida Agrária¹²⁴. Quando submetida a demanda a julgamento de mérito, após o voto do relator, exarando édito de procedência, nos termos da providência preventiva anterior, o Alto Pretório, acatando preliminar suscitada pelo Min. Maurício Corrêa, pendeu pelo não conhecimento do pedido, em virtude de não haver este atacado também o artigo 16 da Lei Complementar nº 76/93, dispositivo que, ao sentir do Tribunal, albergava nexos lógicos com os artigos cuja compatibilidade vertical fora questionada¹²⁵.

Quanto à disposição do parágrafo único do artigo 184 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo indenização em dinheiro para as benfeitorias úteis e necessárias, recebeu disciplina legislativa da Lei Complementar nº 76/1993, que, nos artigos 14, 15 e 16 dispõe o seguinte:

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 culturais e pastagens artificiais** e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.

Art. 15. Em caso de reforma da sentença, com o aumento do valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de 15 (quinze) dias.

Art. 16. A pedido do expropriado, após o trânsito em julgado da sentença, será levantada a indenização ou o depósito judicial, deduzidos o valor de tributos e multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão na posse pelo expropriante.

Entretanto, cabe ressaltar a decisão do Supremo Tribunal Federal, de 9 de agosto de 2000, no Recurso Extraordinário nº 247.866-1- Ceará, Interposto contra acórdão do TRF 5ª região, que manteve ordem de depósito de valores relativos a indenização de benfeitorias em desapropriação para fins de reforma agrária, com base

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIN 1.187-1-DF. Plenário. Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgamento da Liminar: Brasília, 9 fev. 1996. DJU de 16 fev. 1996. Disponível em <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia>. Acesso em 26 set. 2002.

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIN 1.187-1-DF. Plenário. Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgamento do Mérito: Plenário. Brasília, 27 mar. 1996. DJU de 30 mai 1997. Disponível em <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia>. Acesso em 26 set. 2002.

nos artigos 14, 15 e 16 da Lei Complementar 76/93, considerados incompatíveis com a Constituição Federal de 1988.

A inconstitucionalidade dos três artigos foi argüida com base no artigo 100 da Constituição Federal de 1988, sob o argumento de que tais dispositivos criam indevidamente despesa, decorrente de decisão judicial, à qual não se aplica o regime de precatórios, único modo constitucionalmente previsto para pagamento de tais despesas.

A recorrida sustentou que o artigo 100 da Constituição Federal de 1988 estabelece norma geral, excepcionada pelo artigo 184 do próprio texto constitucional, em relação ao qual seriam compatíveis os artigos.

Por maioria de votos, o STF conheceu e proveu o recurso, para afastar a obrigatoriedade do depósito, declarando a inconstitucionalidade, no artigo 14 da Lei Complementar nº 76/93, da expressão “*em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais*”.

A *desapropriação agrária*¹²⁶ tem por fundamento o interesse social e como objeto imóveis rurais para fins de Reforma Agrária. Os fins da Reforma Agrária dizem respeito ao estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra. Tal sistema deverá ser capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico nacional.

A desapropriação por interesse social é instrumento jurídico de grande relevância no contexto da Reforma Agrária, mas, não o único. Existem outros instrumentos aplicados à execução da Reforma Agrária. Por exemplo, a tributação progressiva ou regressiva dos imóveis rurais, na proporção de sua produtividade.

¹²⁶ ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A Desapropriação no Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.p.123.

A Reforma Agrária agrega custos às contas públicas. A desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária, chega a passar a idéia equivocada de que representa baixo custo na execução da Reforma Agrária, principalmente se comparada à compra e venda, na aquisição de imóveis pelo Poder Público, para fins de Reforma Agrária. Ambas as modalidades de obtenção de terras, para a Reforma Agrária, geram um passivo futuro, em razão da emissão dos Títulos da Dívida Agrária, títulos especiais de dívida pública.

A forma de distribuição de terras devolutas seria, aparentemente, menos onerosa para os cofres públicos e, indiretamente, para a sociedade, uma vez que não haveria necessidade da emissão de Títulos da Dívida Agrária. Para que seja possível distribuir as terras devolutas, é necessário ser conhecidos os acervos fundiários devolutos da União e dos Estados. O instrumento jurídico capaz de proporcionar o conhecimento de tal acervo é a discriminação das terras devolutas.

Capítulo IV

DA DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS DA UNIÃO E DA AÇÃO DISCRIMINATÓRIA

4.1 Evolução legislativa da discriminação de terras devolutas brasileiras. 4.2 O Estatuto da Terra e a discriminação de terras devolutas. 4.3 Decreto-Lei 1.164, de 1 de abril de 1971. 4.4 A ação discriminatória segundo o Decreto-Lei nº 9.760/1946. 4.5 A ação discriminatória a partir da Lei nº 6.383 de 7 de dezembro de 1976. 4.5.1 Da natureza jurídica da ação discriminatória. 4.5.2 Fases da discriminação das terras. 4.5.3 Do registro das terras apuradas. 4.5.4 Da competência na ação discriminatória.

4.1 Evolução legislativa da discriminação de terras devolutas brasileiras

A análise da evolução histórico-legislativa da discriminação de terras devolutas no Brasil demonstra que ora foi adotada a modalidade da discriminação administrativa, ora a judicial e, ora as duas modalidades, como atualmente.¹²⁷

A gênese da atual ação discriminatória encontra-se na Lei de Terras, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, no artigo dez, *verbis*:

Art. 10. O Governo proverá o modo prático de extremar o domínio público do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução às autoridades que julgar mais convenientes, ou a comissários especiais, os quais procederão administrativamente, fazendo decidir por árbitros as questões e dúvidas de fato, e dando de suas próprias decisões recurso para o Presidente da Província, do qual haverá também para o Governo.¹²⁸

¹²⁷ COSTA, Helio Roberto Nova da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.p.119-128.

¹²⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978.v.1.p.45.

O artigo terceiro, parágrafo primeiro, do Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que regulamentou a Lei de Terras, dispunha sobre a ação *discriminatória administrativa* sem empregar a expressão *discriminação de terras*, que assomou posteriormente ao vocabulário jurídico agrário.

Art. 3.º. Compete à Repartição Geral de Terras Públicas:

§ 1.º Dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas, e prover sobre a sua conservação.¹²⁹

Observa-se que o dispositivo supra mencionado contém o embrião do atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Repartição Geral de Terras Públicas.

O Decreto Regulamentador da Lei de Terras de 1850 estabelecia o procedimento discriminatório. Requerida a medição, o Juiz Comissário providenciava preliminarmente a constatação do *animus manendi*¹³⁰, ou seja, a cultura efetiva e a morada habitual, conforme disposição do artigo sexto da Lei nº 601/1850. Constatado o cumprimento da condição da morada habitual e cultura efetiva, o Juiz Comissário marcava data para o início da medição, tornando-o público, com antecedência de oito dias, pelo menos, por editais afixados no lugar do costume, na freguesia de situação das terras; determinando também a expedição de cartas de citação aos lindeiros.

Cabe destacar que os requisitos *cultura efetiva* e a *morada habitual*, estabelecidos na Lei de Terras de 1850 e no Regulamento de 1854, subsistiram até a Lei nº 6.383 de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União. A lei, ao dispor sobre a legitimação da posse, no artigo 29, refere-se à cultura efetiva da terra ocupada e à *morada permanente* do agricultor.

¹²⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. v.1 .p.49.

¹³⁰ COSTA, Helio Roberto Nova da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.p.120.

Art. 29. O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

I – [...];

II – comprove morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.¹³¹

Ressalte-se que a Legislação Imperial não delimitava a área possuída pelo particular, a ser legitimada, bastava ser constatado o cumprimento da condição de morada habitual e cultura efetiva, enquanto na lei atual, foi ficado o limite da posse a ser legitimada.

Os artigos 34 e 48 a 52 do Regulamento de 1854, dispunham que, findos os trabalhos de medição e demarcação da área passível de legitimação, lavravam-se, nos autos, os termos da medição e demarcação, assinados pelos agrimensores, juntando-se a planta do imóvel, e fazendo-os conclusos ao Juiz Comissário. O Juiz Comissário julgava e *ex officio* remetia os autos ao Presidente da Província. Ouvidas as autoridades administrativas encarregadas do serviço de terras devolutas e aprovada a medição e demarcação, era determinada a expedição do competente título de domínio ao interessado. Da decisão do Presidente da Província cabia recurso, com efeito suspensivo, para o Governo-Geral.¹³²

Embora, até hoje, somente se proceda à discriminação judicial, na hipótese de não se resolver administrativamente a discriminação de terras devolutas, Messias Junqueira entendia ser o processo administrativo de discriminação de terras de pouca relevância, paliativo e temerário por sujeitar os possuidores de terra ao arbítrio dos funcionários do Estado, parte e juiz da discriminação. Refutava também o fato de findar

¹³¹ BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.260.

¹³² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978.v.1. p.54-56.

o procedimento administrativo discriminatório por um despacho homologatório, de caráter pura e exclusivamente gracioso, ao qual não atribuía sanção executiva.¹³³

O Decreto n.º 1.067, de 28 de julho de 1860, criou o Ministério da Agricultura, a ele atribuindo competência para gerenciar toda e qualquer questão relativa às terras públicas, inclusive a discriminação de terras devolutas.¹³⁴

Até a edição da Lei n.º 323, de 22 de junho de 1896, do Estado de São Paulo, o ordenamento jurídico brasileiro tratava de medição, divisão e demarcação de terras devolutas e não de discriminação. Referida lei trouxe ao acervo legal pátrio a expressão *discriminatória*, pela primeira vez.¹³⁵

A incorporação do Acre à União, resultou no primeiro dispositivo legal de discriminação de terras, na esfera federal, o Decreto n.º 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912. O decreto empregou a expressão *discriminação de terras devolutas*, estabelecendo a discriminação e o reconhecimento das posses de terras devolutas para outorga de título de domínio de uma área máxima de dez quilômetros quadrados, naquele então território.¹³⁶

Editado o Decreto n.º 10.105, em 5 de março de 1913, foram criados os cargos de Comissários de Terras, a quem competia a revalidação de concessões e legitimação de posses, com parte das atribuições até então desempenhadas pelo Registro Paroquial, nas terras do então Território Federal do Acre. A partir de então, poder-se-ia instaurar processo judicial de revalidação e legitimação perante o juízo da comarca de situação das terras, com audiência obrigatória do Ministério Público, cabendo da sentença recurso para o Tribunal de Apelação. Todavia, a discriminação de terras

¹³³ JUNQUEIRA, Messias. *Justificativa e Ante Projeto de Lei de Terras*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1942, p. 104.

¹³⁴ COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.p.121.

¹³⁵ LACERDA, M. Linhares de. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1960 .v. III. p.906.

devolutas e a identificação de terras reservadas era feita mediante sistema misto, administrativo e judicial, cabendo, do despacho homologatório, recurso ao juízo da Comarca de situação das terras, no prazo de dez dias, sendo tal recurso conhecido, somente na hipótese de haverem as linhas divisórias ultrapassado as terras devolutas.

137

O Decreto n.º 10.105/1913 nunca foi aplicado, sendo sua execução suspensa pelo Decreto n.º 11.485, de 10 de fevereiro de 1915. Assiste razão a Messias Junqueira, ao observar que seria inviável a execução do Decreto, por seu texto não discernir as atribuições administrativas, do comissário discriminador de terras devolutas, da atividade jurisdicional, o que relegava o juiz de direito ao papel de mero fiscal da autoridade administrativa.¹³⁸

Em 5 de setembro de 1946 foi editado o Decreto-lei n.º 9.760, que orientou-se pelos parâmetros do Decreto Paulista n.º 14.916, de 6 de agosto de 1945, que dispunha sobre as terras devolutas reservadas, a discriminação das terras devolutas, a discriminação administrativa e a discriminação judicial, legitimação e justificação de posse, alienação onerosa e gratuita das terras devolutas, arrendamento, expedição de títulos das terras devolutas e sobre o registro cadastral da propriedade pública.¹³⁹

O anteprojeto do decreto previa sistema duplo de discríme, constituído por uma fase administrativa e preliminar de acomodação de interesses, e outra judicial, para apreciar os direitos em confronto. A primeira fase terminava por ato solene, em que, presentes as partes reconheciam os direitos mútuos. A segunda fase terminava por sentença, com trânsito em julgado e manifesta exeqüibilidade *erga omnes*. Referido anteprojeto previa alarga aplicação do processo discriminatório administrativo nos

¹³⁶ MAGALHÃES, Juraci Perez. *A Discriminação de Terras na Amazônia: O Acre*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1977.p.7.

¹³⁷ MAGALHÃES, Juraci Perez. *A Discriminação de Terras na Amazônia: O Acre*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1977.p.8-9.

¹³⁸ JUNQUEIRA, Messias. *O Instituto Brasileiro das Terras Devolutas*. São Paulo: Lael, 1976. p. 106.

Territórios Federais e nas zonas de fronteira, em razão da baixa valorização das terras, o que agilizará a separação das terras de domínio público federal das glebas de domínio privado, o que possibilitaria, aos funcionários técnicos do Serviço do Patrimônio da União, a apuração de um patrimônio devoluto vasto, para a subsequente aplicação a fins públicos como colonização nacional, fixação de imigrantes e regularização da ocupação particular.¹⁴⁰

O Decreto-Lei n.º 9.760/1946 criou, nos termos do artigo sexto, o Conselho de Terras da União (CTU), com as atribuições dispostas nos artigos sétimo e oitavo. Ao CTU competia solver toda e qualquer controvérsia que envolvesse imóveis da União. Tinha atribuições de órgão consultivo do Ministro da Fazenda, quanto ao patrimônio imobiliário da União e de emitir pareceres em processos de reserva de terras devolutas, quando requerido.¹⁴¹ Integrado por seis membros, três servidores da União e os três outros recrutados pelo Governo Federal em listas tríplices organizadas pelas entidades de classe dos advogados, engenheiros agrônomos e proprietários, o CTU foi extinto pelo Decreto n.º 73.977, de 22 de abril de 1974.¹⁴²

O artigo 21 do Decreto-lei n.º 9.760 estabelece duas fases ou instâncias para o processo discriminatório, uma administrativa ou de conciliação, antecedendo a judicial ou contenciosa, caso não se efetivasse a discriminação administrativamente. O parágrafo único dispunha que seria dispensada a fase administrativa ou amigável, nas discriminatórias em que a Fazenda Nacional verificasse ser a modalidade ineficaz, pela incapacidade, ausência ou conhecida oposição da totalidade ou maioria dos interessados.

¹³⁹ LACERDA, M. Linhares de. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1960 .v. III. p.906-929.

¹⁴⁰ JUNQUEIRA, Messias. *As Terras Devolutas na Reforma Agrária*. São Paulo, s/ed., 1964, p. 111.

¹⁴¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978.v.1. p.468.

¹⁴² COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.p.123-124.

O artigo 22 dispunha que, eleito o perímetro a ser discriminado, preferencialmente encerrado em acidentes naturais, como rios, lagos, morros, o engenheiro ou agrimensor responsável preparava o reconhecimento prévio da área, fazendo constar do relatório ou memorial descritivo as características e a extensão precisa ou aproximada de referida área, as propriedades e posses localizadas n perímetro e as confinantes, com os nomes e endereços dos proprietários e possuidores segundo informações colhidas com os próprios interessados ou terceiros, as benfeitorias, culturas e criações e todo e qualquer sinal evidente de ocupação, a localização dos elementos colacionados anteriormente em croqui circunstanciado e toda e qualquer outra informação que colhida *in loco* possibilitasse a separação das terras.

Os artigos 23 e 25 estabeleciam caber, ao Procurador da Fazenda Nacional, providenciar, primeiramente, a citação dos interessados conhecidos, por carta, e dos interessados desconhecidos, por edital, fixando o prazo de 60 dias, para a apresentação de documentos e indicação de provas em que se fundavam seus direitos de domínio ou posse. Posteriormente, seria providenciada audiência, com todos os interessados, lavrando ata de que constariam os acordos entre os interessados e o registro dos excluídos, por não terem chegado a acordo ou por terem sido revéis.

Nos termos dos artigos 26 a 30, eram realizados os trabalhos topográficos, possibilitando que o engenheiro ou agrimensor promovesse o levantamento geral das terras e sua medição e demarcação, extremando as terras particulares das terras devolutas. Era redigido termo para cada um dos interessados, contendo as características topográficas do imóvel, bem como das culturas existentes, seguindo-se lavratura de auto circunstanciado, em que todas as partes aceitavam todos os atos da discriminação, extraindo-se carta de sentença para o assentamento no competente registro imobiliário. A discriminação administrativa ou amigável não conferia direito contra terceiros, senão contra a União e aqueles que fossem parte do feito.

A fase judicial da discriminação de terras devolutas, de natureza contenciosa, com os objetivos de demarcação, reivindicação, manutenção ou reintegração de posse¹⁴³, estava prevista no Decreto-lei n.º 9.760/1946, nos artigos 32 a 60. Assim dispunha o artigo 32:

Art. 32. Contra aqueles que discordarem, em qualquer termo, da instância administrativa ou por qualquer motivo, não entrarem em composição amigável, abrirá a União, por seu representante, em juízo, a instância judicial contenciosa.

O Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, foi revogado pela Lei n.º 3.081, de 22 de dezembro de 1956, que adotou apenas o processo judicial, para a discriminação das terras devolutas.

O entendimento de Messias Junqueira, exarado à época, era que somente o processo judicial era o processo hábil para a discriminação de terras devolutas, terminando com sentença capaz de trânsito em julgado, possibilitando ao possessor de terras devolutas a oportunidade de obter título dominial, lavrado decorrência de sentença.¹⁴⁴ Arthur Pio dos Santos também não era simpatizante do procedimento administrativo discriminatório, atribuindo-lhe morosidade e pouca eficácia quanto aos resultados concretos.¹⁴⁵

Com a edição da Lei n.º 3.081, de 22 de dezembro de 1956, foram atribuídas características próprias à ação de discriminação judicial, de forma a discerní-la das demais ações sistematizadas no Código de Processo Civil. Caracteriza-se por três fases distintas e sucessivas, como dispunha o artigo primeiro:

Art. 1º. Compete à União, aos Estados e Municípios a ação discriminatória, para deslinde das terras de seu domínio, inclusive das terras situadas nas zonas indispensáveis à defesa do País, a que aludem o art. 180 da Constituição Federal e a Lei n.º 2.597, de 12 de setembro de 1955. **O processo constará de três fases:** a preliminar, de chamamento a instância e exibição dos títulos de

¹⁴³ JUNQUEIRA, Messias. *O Instituto Brasileiro das Terras Devolutas*. São Paulo, Lael, 1976, p. 110.

¹⁴⁴ JUNQUEIRA, Messias. *O Instituto Brasileiro das Terras Devolutas*. São Paulo, Lael, 1976, p. 110

¹⁴⁵ SANTOS NETO, Arthur Pio dos. *Instituições de Direito Agrário*. Recife, Universitária, 1979, p. 121.

propriedade; a contenciosa, que finaliza pelo julgamento do domínio e a demarcatória.¹⁴⁶

Como se vê, a primeira fase da ação discriminatória, nos moldes do dispositivo em comento, a preliminar, era administrativa por excelência, correspondendo ao chamamento dos interessados à instância, para exibição de títulos de propriedade pertinentes. Na hipótese de comprovação do domínio particular, ocorreria o desfecho administrativo.

A segunda fase era a judicial propriamente dita, contenciosa dominial com caráter de cognição, durante a qual era discutida a validade dos títulos impugnados pela Fazenda Pública na primeira fase, com procedimento ordinário dúplice, em que o autor, como os terceiros, já tornados réus pela individualização, poderiam contestar o direito e a pretensão recíprocos. A sentença, que encerrava referida fase, reconhecia o domínio público ou particular e homologava a identificação geodésica da área a ser arrecadada. A arrecadação efetivava-se com transcrição da sentença registro imobiliário competente, com o arquivamento de uma via do memorial topográfico.

A terceira e última fase compreendia a execução da sentença, consubstanciando-se na demarcatória, onde seria extremado topograficamente o domínio público do domínio particular. Tanto essa fase demarcatória, quanto a fase contenciosa se regulavam pelos dispositivos processuais da ação de demarcação de terras.

Importa ressaltar as disposições dos artigos oitavo e nono, quanto aos limites impostos ao direito de propriedade, a partir da propositura da ação discriminatória. As áreas e divisas não poderiam mais ser alteradas, não sendo admitida a derrubada de mato. Por seu turno, arcariam com as custas aqueles que a ela houvessem dado causa, e as despesas demarcatórias seriam divididas *pro rata*.

¹⁴⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978.v.2. p.689.

A discriminatória judicial prevista na Lei n.º 3.081/1956 chegou a ser apontada como processo complexo que implicava a procrastinação da distribuição da Justiça, em razão da demora na obtenção da decisão somente após vários anos de tramitação.¹⁴⁷

4.2 O Estatuto da Terra e a discriminação de terras devolutas

O procedimento administrativo, verdadeira instância de conciliação, precedendo, necessariamente o procedimento judicial, foi restabelecido pelo artigo 11 do Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Restabelecida a instância administrativa, a União promoveu, com sucesso, inúmeras discriminatórias, notadamente na área da fronteira agrícola dos Territórios Federais, ainda existentes e na Faixa de Fronteiras.¹⁴⁸

Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946 e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.

Vale destacar julgado do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, contendo pronunciamento acerca das disposições do artigo onze do Estatuto da Terra.

1. está o INCRA, na forma do art. 11, da lei n 4.504, de 1964, anomalmente legitimado para demandar, em nome próprio, na defesa de interesses substanciais da união federal, a discriminação de terras devolutas federais e a incorporação, ao patrimônio público, das terras federais, ilegalmente ocupadas.
2. apelação provida.¹⁴⁹

Oportuno esclarecer que o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (INDA), assim como o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) forma extintos pelo

¹⁴⁷ CABRAL JÚNIOR, João Bonifácio. “Discriminatória Judicial”. In: *Terras Devolutas. Processo Discriminatório. Doutrina. Legislação*. Curitiba: Instituto de Terras e Cartografia. s.d. p. 47.

¹⁴⁸ COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.p.128.

¹⁴⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. INCRA. Substituição processual. Ações possessórias. .Apelação Cível nº 89.01.23788-1 – PA. Relator: Juiz Fernando Gonçalves (Convocado). Terceira Turma Brasília, 06 de agosto de 1990. DJ 27 ago. 1990. p.19047.

Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970. Referido decreto criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).¹⁵⁰

O parágrafo primeiro do artigo onze do Estatuto da Terra dispõe quanto à celebração de convênios entre o INCRA e os Estados, para realizar a discriminação das terras devolutas.

§ 1º Através de convênios, celebrados com os Estados e Municípios, iguais poderes poderão ser atribuídos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária quanto às terras devolutas estaduais e municipais, respeitada a legislação local, o regime jurídico próprio das terras situadas na faixa da fronteira nacional bem como a atividade dos órgãos de valorização regional.

Tais convênios facilitam o procedimento de discriminação de terras, valendo ressaltar que tanto as terras particulares quanto as terras devolutas da União, Estados e Municípios se subordinam ao processo de Reforma Agrária. As terras públicas sem destinação específica serão utilizadas para assentamento de beneficiários do processo de Reforma Agrária. As terras particulares que não cumprirem sua função social, também estarão sujeitas a desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária.

O artigo 15 do Estatuto da Terra dispõe que “a implantação da Reforma Agrária em terras particulares será feita em caráter prioritário, quando se tratar de zonas críticas ou de tensão social”.

Quando a propriedade rural atende a sua função social, evitam-se tensões e lutas camponesas de desagregação social. Podem ser apontadas várias causas para a formação de zonas críticas ou de tensão social. Dentre elas, a elevada concentração demográfica rural, na hipótese de subdesenvolvimento agudo; elevados contingentes de subempregados, de marginalizados e de ociosos em trânsito nas áreas rurais;

¹⁵⁰ FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.p.13.; Bibliografia Recomendada: MORAIS, Clodomir Santos de. “Engenharia Social na Geração de Emprego no Campo”. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo, LTr, 1999.p.469-506.

populações flutuantes ou fixadas, em razão de empregos temporários; a circulação fácil da informação.¹⁵¹

Os Programas dirigidos à solução de conflitos pelo acesso à terra, nessas zonas críticas ou de tensão social, guiam-se em direção à busca da expansão da agricultura familiar, como nos assentamentos. O avanço na implementação desses Programas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), tem sido atribuído ao processo democrático que favorece o gradual aumento da pressão social exercida pelos trabalhadores agrícolas. Nesse sentido destaca-se a ação do Movimento dos Sem Terra (MST)¹⁵², por mais assentamentos, e do movimento sindical, coordenado pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em prol da ampliação do PRONAF.¹⁵³

Deduz-se que os convênios previstos no artigo onze, parágrafo primeiro, do Estatuto da Terra, facilitarão diretamente a efetivação das atividades inerentes à discriminação de terras, resultando na arrecadação das terras públicas e sua separação das terras particulares. Indiretamente, será viabilizada a distribuição ou redistribuição de terras.

4.3 Decreto-Lei 1.164 de 1 de abril de 1971

O advento do Decreto-Lei nº 1.164, de 1 de abril de 1971, a União fazia retornar ao seu patrimônio devoluto, as terras contidas nos 311 milhões de hectares abrangidos

¹⁵¹ FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.p.147.

¹⁵² Bibliografia Recomendada: RUA, Maria das Graças; ABRAOWAY, Miriam. *Companheiras de Luta ou "Coordenadoras de Painéis"?: as relações de gênero nos assentamentos rurais*. Brasília: UNESCO, 2000.p.39-69; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. "O MST no Contexto da Formação Camponesa no Brasil". In: STROZAKE, Juvelino José. *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.p.15-83.

¹⁵³ TEÓFILO, Edson et al (org.). *Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. 200 p. (Estudos NEAD 2).p.179.

pelo decreto, gerando discussão firmada em temas constitucionais, econômicos e sociais, com relevância para o Econômico.

As terras devolutas, ancestralmente pertencentes integralmente à Coroa, por força do artigo 64 da Constituição de 1861, passaram a pertencer aos Estados, em cujos limites estivessem situadas. As excludentes então instituídas, reservando à União as terras situadas na Faixa de Fronteiras e indispensáveis à defesa, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais, fortificações militares, não descaracterizavam o domínio das Unidades Federadas sobre as terras devolutas.

O Decreto-Lei nº 1.164/71, fez retornar ao seu patrimônio da União vasta extensão territorial, firmado no disposto no artigo quarto da Constituição de 1967, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n.º 1/1969. Coube ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a tarefa de discriminação das terras devolutas federais.

Na discriminação, sob a orientação do Decreto-Lei nº 9.760/1946 e da Lei nº 6.383/1976, o INCRA enfrentou vários problemas, como a posse precária do seringueiro e do castanheiro, a alienação irregular procedida pelos Estados na faixa de fronteira, as transcrições indevidas no registro de imóveis, a deficiência de Cartórios, as 'grilagens' e invasões criminosas. Além disso, o fluxo migratório desordenado principalmente das regiões Sul e Nordeste, resultante da abertura das rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém e Cuiabá-Porto Velho.¹⁵⁴

Consumada a incorporação, restava, tão-somente, aguardar a reação dos Estados atingidos, que reagiram prontamente, das mais variadas maneiras, desde o tráfico das influências políticas até a arguição de inconstitucionalidade do decreto. Estados como Goiás, Mato Grosso e Pará, com Institutos de Terras já criados ou em fase de criação, visando a suportarem os trabalhos de regularização fundiária, com

projetos em execução para a ocupação de grandes áreas de seus territórios, foram desprovidos de grande extensão territorial.

Os argumentos básicos dos Estados, contra a medida, eram a inconstitucionalidade do decreto, o desfalque patrimonial da unidade de federação, o prejuízo para os programas de regularização fundiária em curso e a impossibilidade de dirigir a ocupação de seu próprio território. A União sustentou ser constitucional o Decreto por estar fundado no artigo 4º inciso primeiro, da Constituição de 1967, que incluía entre os bens da União, “a porção de terras devolutas indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais”. Para elidir eventuais pleitos indenizatórios, o argumento de não tratar-se de nenhuma espécie de desapropriação, hipótese em que seria devida reparação patrimonial. Além disso, os programas em curso seriam assumidos pela União, que tinha melhores condições, tanto para disciplinar a ocupação das áreas, quanto para exercer sobre elas efetivo “poder de polícia”.¹⁵⁵

O Decreto-Lei n.º 1.164/71 ligou-se essencialmente ao Plano Nacional de Viação, uma vez que enumerava as estradas então atingidas, passando a pertencer à União as terras devolutas situadas na faixa de 100 km de largura de cada lado do eixo de dezoito rodovias já construídas, em construção ou projetadas e enumeradas no decreto. A soma das áreas atingidas alcançava algo em torno de 311 milhões de hectares.¹⁵⁶

Merecem destaque as ressalvas estabelecidas pelo Decreto, no artigo quinto, assegurando os direitos dos indígenas e situações jurídicas pretéritas constituídas.

Art. 5º - São ressalvados, nas áreas abrangidas pelo artigo 1º :

¹⁵⁴ MONTEIRO, Benedicto. *Direito Agrário e Processo Fundiário*. Rio de Janeiro: PLG Comunicação, 1980.p.45-46.

¹⁵⁵ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6).p.52-54.

¹⁵⁶ MIGNONE, Carlos F. “Discriminação de Terras Públicas e Autonomia Jurisdicional”. In: *Anais do I Congresso Interamericano de Direito Agrário*. Porto Alegre, RS, 25-29 out. 1971. Brasília: Ministério da Agricultura, INCRA, 1971.p.153.

- I - Os direitos dos silvícolas, nos termos do artigo 198 da Constituição;
- II - As situações jurídicas constituídas, até a vigência deste Decreto-Lei, de conformidade com a legislação estadual respectiva.

Com relação à primeira ressalva, a disposição constitucional inserida no artigo 198, não deixava dúvida quanto à sua oponibilidade *erga omnes*, pois, a Constituição de 1969 estabelecia que as terras habitadas pelos silvícolas eram inalienáveis e nulas quaisquer pretensões sobre elas.

Art. 198. As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

§ 1º. Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas.

§ 2º. A nulidade e extinção de que trata o parágrafo anterior não dão aos ocupantes direito a qualquer ação ou indenização contra a União e a Fundação Nacional do Índio.

Exemplos típicos da segunda ressalva do Decreto nº 1.164/1971, eram os títulos provisórios expedidos pelos Estados, mediante Convênios entre o INCRA e os Institutos de Terras. As terras assim tituladas perderam sua condição de devolutas, assim como os títulos de aforamento, consagrando situação jurídica constituída, abrigada à sombra da referida excludente.¹⁵⁷

Cabe lembrar que requerimentos de compra, processos em fase inicial de tramitação, ou quaisquer outras situações, que demonstrassem apenas a intenção das partes, não podiam caracterizar a situação jurídica constituída instituída pelo legislador. A situação jurídica constituída somente se caracterizava, implementadas as condições básicas do pagamento parcial ou total da terra e expedição, pelo Órgão competente, do respectivo título provisório.

¹⁵⁷ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6).p.52.

A importância desse Decreto, especificamente para esta investigação, está na expressividade do volume de terras obtidas pela União e que poderiam ser utilizadas para fins de Reforma Agrária, sem emissão de Títulos da Dívida Agrária.

4.4 A ação discriminatória segundo o Decreto-Lei n.º 9.760/1946

O Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União, incumbiu o Serviço de Patrimônio da União, representando a Fazenda Nacional, de promover a discriminação administrativa das terras na faixa de fronteiras e nos Territórios Federais e em outras áreas do domínio da União, incumbência transferida ao INCRA pela Lei n.º 4.947/66.¹⁵⁸

De acordo com o texto do Decreto em estudo¹⁵⁹, que compreende 218 artigos, o rito era misto, iniciando-se com o *sumaríssimo* na *fase administrativa ou de conciliação* e passando para o ordinário, na *fase contenciosa*.

A citação, tanto na fase administrativa, quanto na judicial, obedecia às normas gerais do Processo Civil. Não sendo estabelecidas punições para os interessados que não se habilitassem ou que, se habilitando, não concordassem com o posicionamento final da discriminatória.

Concluída a discriminatória, a União deveria peticionar ao Juízo da circunscrição do imóvel com vistas à transcrição do devoluto apurado em seu nome.

Durante o procedimento discriminatório administrativo, que era privativo da União, nada impedia que os Oficiais do Registro de Imóveis procedessem à transcrição de imóveis compreendidos na área discriminada, não lhes sendo imposta nenhuma sanção.

¹⁵⁸ FALCÃO, Ismael Marinho. Direito Agrário Brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação, prática. Bauru, SP: Edipro, 1995. p. 414.

Para a discriminatória judicial, o foro competente era o da situação do imóvel, com o rito estabelecido na Lei n.º 3.081, de 22 de dezembro de 1956. A ação judicial discriminatória não recebia qualquer privilégio legal, tramitava como as demais e, em caso interposição de apelação, seria recebida nos efeitos suspensivo e devolutivo.

Mesmo depois de iniciado o procedimento discriminatório, não era vedado, aos posseiros e eventuais interessados, alterar os limites dos imóveis ou as divisas da área, inclusive promovendo o desmatamento e dando continuidade à constituição de culturas e construção de benfeitorias.

Quanto à legitimação de posse e ou regularização de ocupação, o decreto autorizava a concessão de Licença de Ocupação aos ocupantes de terras públicas, conferindo ao posseiro apenas o epíteto de *legítimo ocupante*, por meio de documento sem validade dominial.

4.5 A ação discriminatória a partir da Lei nº 6.383 de 7 de dezembro de 1976

Em função do Decreto-Lei n.º 1.164/71, que incorporou ao domínio da União as terras devolutas situadas num raio de cem quilômetros de cada lado das rodovias federais na Amazônia Legal, começou a ocorrer a invasão desordenada dessa imensa área, com a contínua expulsão de antigos posseiros, dando origem a focos de tensão social, levando os interessados, desanimados e descrentes no tardio pronunciamento da Justiça, até a procurarem o INCRA, propondo a renúncia ao seu presumível domínio, no intuito de comprarem novamente a área que ocupam, alcançando, finalmente, a tão almejada segurança dominial. Quanto à presunção dominial, cabe mencionar o artigo 859 do Código Civil, que dispõe “Presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu”.

¹⁵⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. v.1. p.466-502.

Nesse contexto, foi editada a Lei n.º 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que representou avanço legal, ficando consignadas algumas inovações, com relação à legislação até então aplicável à organização fundiária, visando ao acesso democrático à terra e à reforma agrária.

Referida lei abrange no mesmo texto dispositivos reguladores do processos de discriminação de terras, administrativo e judicial, que, além de ultrapassados, coexistiam dispersos nos textos do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, e da Lei n.º 3.081, de 22 de dezembro de 1956.

A Lei nº 6.383/1976 promove a compatibilização dos procedimentos com as regras constitucionais em vigor, respeitados o interesse público e os direitos individuais, guardando paralelismo entre os ritos administrativo e judicial, de sorte a assegurar, quando necessária, a rápida evolução de um para o outro.

Prevê a descentralização do processo discriminatório, por Comissões Especiais, com a finalidade, não só de permitir a instauração do processo administrativo no maior número de áreas, como também de acelerar a tramitação.

Exclui o acesso ao crédito oficial ou aos benefícios de incentivos fiscais, cancelando o cadastro rural, de quem rejeitar acordos amigáveis.

Respeitando a autonomia dos Estados membros, estabelece a aplicação de seus dispositivos às terras devolutas estaduais, no que couber, prevendo atuação convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, estabelecendo a competência da Justiça Federal, inclusive para os processos em que se der a intervenção.¹⁶⁰

¹⁶⁰ FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática*. Bauru, SP: EDIPRO, 1995. p.45-46. No mesmo sentido: LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário*. 2 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 129-133.

No processo judicial, sem fugir dos procedimentos consagrados pelo Código de Processo Civil, a Lei nº 6.383/1976 adotou procedimentos inovadores, com relação ao Decreto-Lei nº 9.760/1946, a começar pela adoção do procedimento sumaríssimo, previsto nos artigos 275 a 281 do Código de Processo Civil, atualmente designado sumário.¹⁶¹

Estabeleceu a citação por edital, como forma de impedir a prática usual de evasão ao chamamento da justiça. Sendo os réus certos e conhecidos, a citação nominal edital, nos termos dos artigo 231 do Código de Processo Civil.

O recurso passou a ser recebido somente no efeito devolutivo, facultada a execução provisória da sentença de primeira instância, com o objetivo de assegurar o aproveitamento econômico de terras em litígio, desestimulando a utilização de medidas protelatórias na tramitação das lides. O julgamento da apelação sem revisão e em prazo restrito.

Imprimiu-se caráter preferencial e prejudicial ao processo discriminatório judicial, em relação às ações em andamento, referentes a domínio e posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área discriminanda, determinando o imediato deslocamento da competência para a Justiça Federal. A ação segue seu processamento normal, durante as férias forenses, que não interrompem o procedimento, conforme artigo 174, inciso segundo do Código de Processo Civil.

Em razão de, durante a discriminação, serem encontrados inúmeros ocupantes de terras públicas, a Lei 6.383/1976 possui dispositivos visando à legitimação da posse.

A Lei n.º 6.383/1976, nos termos do artigo segundo, parágrafo primeiro, criou as Comissões Especiais, a serem constituídas por ato do Presidente do INCRA e atribuiu

¹⁶¹ ASSIS, Jacy de. “Da Ação Discriminatória”. In: *Separata da Revista da Divisão Jurídica do I. A. A.* Rio de Janeiro, 1971, p.1-18.

aos seus Presidentes “poderes de representação da União”, para promover o processo discriminatório administrativo das terras devolutas.

Criou a figura do “discordante”, equivalente à do *revel* no direito comum, e estabeleceu punições, como o cancelamento *ex officio* do cadastro rural e a inacessibilidade ao crédito oficial ou aos benefícios dos incentivos fiscais e a deflagração do processo judicial.¹⁶²

Iniciado o procedimento discriminatório, judicial ou administrativo, não poderão alterar-se quaisquer divisas na área discriminanda, proibida, também, a derrubada da cobertura vegetal, a construção de cercas e a transferência de benfeitorias, sem o assentimento prévio do representante da União no caso, o Presidente da Comissão Especial de Discriminação.

A infração ao dispositivo legal que estabeleceu tais proibições, constituirá atentado, cabendo aplicação das medidas cautelares previstas no Código de Processo Civil. Nesse sentido, vale trazer à colação, o julgado a seguir, ratificando o disposto na lei, ao dispor que, na ação discriminatória, ocorre *atentado* quando são promovidas inovações que comprometerem a definição dos limites da área a ser discriminada, acrescentando que o Código de Processo Civil e a Lei 6.386/76 não vedam a realização de toda e qualquer modificação, mas, das que dificultarem a definição das divisas das terras devolutas, pondo em risco o esforço judicial empreendido na atividade discriminatória, admitindo, a *contrario sensu*, as alterações que não ocasionem esse risco. Para ilustrar hipótese de atentado, observe-se o acórdão a seguir, proveniente do Tribunal Federal da Primeira Região.

1 - Na caracterização do ilícito processual do atentado, há de se ter sempre em vista os objetivos concretos do processo principal a que a medida cautelar visa assegurar. Incumbendo às partes manter inalterado o estado de coisas envolvido no litígio, até o provimento final, constitui atentado o ato que afeta a eficácia da ação principal. 2 - Tratando-se de ação discriminatória, pratica

¹⁶² MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de direito agrário, 6). p. 71.

atentado aquele que promove inovações que comprometam a definição dos limites da área a ser discriminada. 3 - O Código de Processo Civil, assim como a Lei 6.386/76, não veda a perpetração de modificações quaisquer, mas sim, daquelas que dificultem a definição das divisas das terras devolutas, pondo em risco o esforço judicial empreendido na atividade discriminatória. A contrario sensu, as inovações que não ofereçam esse perigo devem ser admitidas. 4 - No caso dos autos, o réu/apelado é, presumidamente, o proprietário de área totalmente inserida no traçado das terras que constituem o objeto da ação discriminatória. Assim, confrontam-se o direito que tem o apelante, autor da ação principal, de receber um provimento jurisdicional útil, eficaz, ao final do processo discriminatório, e o direito que tem o apelado de fruir a coisa sobre a qual incide a propriedade de que é titular. Deve-se buscar o justo termo. 5 - A atividade de exploração normal do imóvel, sem comprometimento das divisas não pode ser entendida como atentado. A propositura da ação discriminatória não tem o condão de paralisar o direito de propriedade. 6 - Não cabendo, nos autos da ação cautelar, discussões que versam sobre o domínio e não tendo o autor provado a existência das irregularidades danosas alegadas na inicial, correto o julgamento de improcedência do pedido. 7 - Sentença que não infringiu o disposto na Lei 6.383/76 e deve ser mantida. Recurso a que se nega provimento. Decisão À unanimidade, negou provimento à apelação.¹⁶³

Ficou definitivamente estabelecido na nova lei que os particulares não pagam custas no procedimento discriminatório, a não ser as decorrentes de serviços de demarcação e diligências de seu exclusivo interesse.

A Lei nº 6.383/1976 criou a figura da *arrecadação sumária*¹⁶⁴ de terras devolutas, nos termos do artigo 28 da Lei nº 6.383/76, apuradas por meio de pesquisas nos registros públicos, desde que constatada a inexistência de domínio particular, em áreas rurais declaradas indispensáveis ao desenvolvimento e à segurança nacionais.

Referida *arrecadação sumária* será efetivada por meio de ato do Presidente do INCRA, do qual deverão constar a circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel, nos termos da legislação local. Além disso, constarão a denominação do imóvel, se houver, suas características e confrontações.

¹⁶³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Atentado. Lei 6.383/76. Apelação Cível nº 94.01.28432-6 – DF. Relator: Juiz Osmar Tognolo. Relatora Convocada: Juíza Sônia Diniz Viana. Terceira Turma. Brasília, 13 de abril de 2000. DJ 25 ago. 2000. p.62. No mesmo sentido: APEL 11.301, TJCE; APEL 15.347, TAMG; EMBS 231.789, TJSP; APEL 260.707, TJSP.

¹⁶⁴ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de direito agrário, 6). p. 78.

O processo de *arrecadação sumária* deverá ser instruído, pela autoridade que promover a pesquisa, com certidão negativa comprobatória da inexistência de domínio particular sobre o imóvel, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis, mais certidões do Serviço de Patrimônio da União e do órgão estadual competente, para comprovação da inexistência de contestação ou reclamação administrativa promovida por terceiros, quanto ao domínio e posse do imóvel.

A Lei 6.383/1976 disciplinou o instituto da legitimação de posse, nos artigos 29, 30 e 31, dispondo a respeito da matéria e atribuindo à Licença de Ocupação, de caráter personalíssimo, intransferível e inegociável *inter vivos*, força para dar, ao seu titular, acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural, estabelecendo que as obrigações assumidas pelo detentor de Licença de Ocupação serão garantidas pelo INCRA.

A legitimação da posse apresenta algumas características peculiares. A primeira é a ocupação ou morada permanente, que se exterioriza pelo *animus* de habitação e fixação, em caráter permanente, na área. Tanto a morada permanente como a cultura efetiva, por mais de um ano, podem ser objeto de regulamentação, observadas as características de cada região, pois, o *animus* de habitação pode exteriorizar-se de forma diferente, dependendo da região. A segunda, a exploração regular, pessoal ou familiar, guarda resquícios da exploração de subsistência, mas abrange o desenvolvimento sócioeconômico. E, a terceira é a limitação territorial de cem hectares, não permitindo a lei seja legitimada posse com área superior a essa dimensão.¹⁶⁵

Por força da lógica da adoção da função social da propriedade rural pela legislação agrária, o instituto da legitimação da posse sofre restrições quanto ao minifúndio, “imóvel rural de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar”, nos termos do artigo quarto, inciso quarto, do Estatuto da Terra.

¹⁶⁵ SOUZA FILHO, Juvenal Boller de. “Instrumentos jurídicos de uso e alienação de terras públicas”. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo, LTr, 1999.p. 45-46.

A legitimação de posse, instituto genuinamente brasileiro da esfera administrativa, é modo excepcional de transferência de domínio de terra, originariamente devoluta.¹⁶⁶

Poderá legitimar a posse de terra pública ocupada, até cem hectares, de acordo com o artigo 29, § 2º da Lei 6.383/1976, o possuidor que nela fizer morada permanente durante, no mínimo, um ano, cultura efetiva e não possuir outro imóvel rural.

A legitimação da posse é materializada a partir da concessão de licença de ocupação, pelo prazo mínimo de mais quatro anos, findo o qual, o ocupante terá preferência para a aquisição da gleba, pelo valor histórico da terra nua, mediante morada permanente, cultura efetiva e demonstração de capacidade para desenvolver a área ocupada.¹⁶⁷

A licença de ocupação constitui contrato de comodato, que não enseja despejo, como os contratos agrários típicos, previstos no Estatuto da Terra e no Decreto nº 59.566 de 14 de novembro de 1966, o arrendamento e a parceria rural. Pode ocorrer, entretanto, o cancelamento da licença de ocupação, pelo descumprimento das obrigações financeiras decorrentes de financiamentos e por necessidade ou utilidade pública, acarretando a retomada do imóvel pelo Poder Público. Caso o ocupante se recuse a desocupar o imóvel, caberá ao INCRA promover notificação cautelar, nos termos dos artigos 867 e 873 do Código de Processo Civil, para a seguir propor reintegração de posse, prevista nos artigos 920 a 931 do Código de Processo Civil.¹⁶⁸

Quanto à regularização de posse ou ocupação, concebida pelo artigo 97 do Estatuto da Terra, decorre da discriminatória e pode ser considerada meio de legalizar a

¹⁶⁶ COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de terras devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000. p.187-188.

¹⁶⁷ SOUZA FILHO, Juvenal Boller de. “Instrumentos jurídicos de uso e alienação de terras públicas”. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo, LTr, 1999.p. 47.

¹⁶⁸ COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de terras devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000. p.199.

situação jurídica de posseiro que não preencher os requisitos necessários à legitimação. É espécie de transferência de domínio do patrimônio público para o privado, acarretando o direito de venda e compra preferencial sem concorrência pública.

Art. 97. Quanto aos legítimos possuidores de terras devolutas federais, observar-se-á o seguinte:

I – o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a discriminação das áreas ocupadas por posseiros, para a progressiva regularização de suas condições de uso e posse da terra, providenciando, nos casos e condições previstos nesta Lei, a emissão dos títulos de domínio;

II – todo o trabalhador agrícola que, à data da presente Lei, tiver ocupado, por um ano, terras devolutas, terá preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural, que for estabelecido para a região, obedecidas as prescrições da lei.

O artigo 102 do Estatuto da Terra estabelece os mesmos requisitos da legitimação da posse, para a regularização da ocupação, a cultura efetiva e morada habitual. A Exposição de Motivos MA/CSN nº 006, de 30 de junho de 1976, estabelece que a área deve ser compatível com a capacidade de exploração do interessado, observados os limites da lei, não podendo o interessado já ser proprietário de outro imóvel rural. Quanto à ancianidade da posse, a regularização exige dez anos, conforme disposição da Exposição de Motivos MA/CSN nº 006/1976, da Exposição de Motivos MJ/MA/CSN nº 77/78, do Ofício Circular INCRA nº 32/74 e da Portaria INCRA nº 85, de 14 de abril de 1981.¹⁶⁹

Com relação à dimensão da área sobre a sofrer regularização, compreenderá o mínimo de cem hectares e o máximo de 2500 hectares, de acordo com o estabelecido nos artigos 29, § 2º da Lei 6.383/1976 e 188, § 1º da Constituição Federal de 1988, respectivamente trazidos a colação.

Art. 29. [...]

§ 2º aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada preferência para aquisição de área até

¹⁶⁹ COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de terras devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000. p.201.

100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.

Art. 188. [...]

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia autorização do Congresso Nacional.

A despeito de todas as inovações trazidas pela Lei 6.383/1976, a discriminação de terras, na prática, trouxe também algumas controvérsias. Pode ser citada como a maior delas, o foro privilegiado da Justiça Federal, em lugar do foro *rei sitae*.

A ação discriminatória, como relatado em várias passagens do presente estudo, visa a distinguir as terras de domínio público das terras particulares, com o objetivo de dar-lhes a destinação prevista em lei, em consonância com a necessidade de desenvolvimento do “Brasil rural”, cabendo ressaltar que “o desenvolvimento rural tem por fim assegurar digna existência e sadia qualidade de vida aos que habitem ou trabalhem fora das aglomerações metropolitanas e grandes centros urbanos, em conformidade aos ditames da justiça social e da preservação da natureza, para as presentes e futuras gerações.”¹⁷⁰

O Poder Público, ao discriminar e arrecadar determinadas terras devolutas, deverá destiná-las ao cumprimento de sua função social, mediante exploração racional do solo, não as mantendo no patrimônio fundiário público. Assim, ao propor uma Ação Discriminatória, não pretende o Poder Público antepor o seu domínio ao do particular, mas descobrir as suas terras, que estão confundidas com as particulares.¹⁷¹

Dispondo sobre a destinação a ser dada às terras rurais do domínio público, merece destaque o artigo 13 da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

¹⁷⁰ VEIGA, José Eli da, et al. *O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/ CNDRS/ NEAD), 2001, 107 p. (Série Textos para Discussão, n. 1). p. 89.

¹⁷¹ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6).p.96.

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 Poder Público, ao promover o *discrime*, não está impugnando, *prima facie*, o domínio particular, está procurando as suas terras que são um patrimônio *in fieri*, em construção. Caso ocorra a impugnação será devida à eventual insegurança do domínio privado e não à vontade puramente contestatória do Poder Público. Somente por ocasião da edição do Decreto-Lei n.º 1.164/71, à medida em que o INCRA se aprofundava no estudo das cadeias dominiais e tomava conhecimento das proporções alarmantes dos “grilos” na Amazônia Legal, houve uma tendência natural de “contestar” tudo, até prova em contrário.¹⁷²

Gradualmente, em razão da experiência adquirida, os técnicos do INCRA passaram a examinar mais naturalmente as cadeias dominiais exibidas durante o *discrime* de terras, conferindo razoável equilíbrio à fase administrativa da discriminatória, em que o INCRA é simultaneamente parte e juiz, por deter terras envolvidas no processo, em que, ao final torna-se julgador.

4.5.1 Da natureza jurídica da ação discriminatória

Tanto na vigência Decreto-lei n.º 9.760/1946 e da Lei n.º 3.081/1956, quanto na vigência da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, à ação discriminatória é atribuída natureza pública, especial, privativa da União ou dos Estados e do Distrito Federal¹⁷³,

¹⁷² MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6).p.97.

¹⁷³ MAIA, Altir de Souza. *Op. cit.* .p.99; No mesmo sentido: JUNQUEIRA, Messias. *As Terras Devolutas na Reforma Agrária*. São Paulo, s/ed., 1964, p. 114.

destinando-se referida ação a separar quaisquer terras públicas das particulares, e não apenas as devolutas.

No entendimento do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, a ação discriminatória é duplamente declaratória, com o objetivo específico de afastar a incerteza jurídica quanto aos limites do domínio público e do domínio particular. A natureza dúplice da ação discriminatória é explicada por ser facultado aos réus pedirem que a sentença se manifeste acerca de eventual dúvida quanto ao seu domínio, após pronunciar a pretensão do Estado.

1. A ação discriminatória é ação declaratória dúplice, com o objetivo precípuo de afastar-se a incerteza jurídica do domínio público ou particular de terras. Traça a sentença o limite do que cabe ao Estado e ao particular. 2. De natureza eminentemente declaratória, tem função dúplice, porque os réus podem pedir que a sentença, após pronunciar a pretensão estatal, também se manifeste sobre a possível dúvida dos seus domínios. 3. Prova documental que constata estar a área questionada incluída no Registro Paroquial, afastando, assim, nos termos do DL nº 203/67, a hipótese de tratar-se de terras devolutas. 4. Fratura da cadeia sucessória que, aliada ao não interesse dos réus quanto ao pronunciamento dúplice, desautoriza o reconhecimento do domínio particular. 5. Recurso e remessa oficial improvidos. Decisão À unanimidade, negar provimento aos recursos.¹⁷⁴

O INCRA aponta, como atividades relacionadas à ação fundiária, a discriminação e arrecadação de terras devolutas, a regularização fundiária, a medição e demarcação de terras, a licitação, a desapropriação, a aquisição e a titulação de terras, destacando o Instituto, quanto à discriminação, “criação genuinamente brasileira, em função das peculiaridades da organização fundiária do País, a apuração das terras devolutas era feita em processo discriminatório”.¹⁷⁵

As terras devolutas, apuradas em procedimento discriminatório, são arrecadadas e incorporadas ao patrimônio da União. Embora a arrecadação esteja implícita no

¹⁷⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Natureza jurídica. Apelação Cível nº 95.01.19207-5 – DF. Relatora: Juíza Eliana Calmon. Quarta Turma. Brasília, 29 de abril de 1997. DJ 26 mai. 1997. p.37562.

¹⁷⁵ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Relatório de Atividades INCRA 30 Anos*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/estrut/pi/pi/htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2001.

processo discriminatório, o INCRA arrecada as terras devolutas apuradas, depois da lavratura do termo de encerramento da instância, matriculando-as no registro imobiliário, em nome da União.

Antes de ser efetuada a titulação das terras, deverão ser executadas as atividades de medição e demarcação, indispensáveis ao processo de regularização de terras, assentamento de famílias pela colonização e desapropriação, subsidiando o acesso ordenado à propriedade rural. As operações topográficas, que integram os trabalhos de levantamento e demarcação de imóveis, visam à produção de plantas de conjunto e individuais e dos respectivos memoriais descritivos, documentos obrigatórios para o registro do imóvel no Cartório competente, de acordo com exigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Lei dos Registros Públicos.¹⁷⁶

A demarcação de terras devolutas é feita na fase discriminatória administrativa, independente da propositura de ação de demarcação pelo proprietário particular. O atual Código de Processo Civil, nos termos do artigo 946, disciplina a ação de divisão e demarcação de terras “particulares”. O entendimento doutrinário de que a ação discriminatória só se aplica às terras devolutas, aplicando-se às demais terras públicas os remédios do “direito comum”, deixaria a União, os Estados e Municípios sem meios de demarcarem as terras não devolutas. O Código de Processo Civil disciplina genericamente a matéria.

Art. 946. Cabe:

I – a ação de demarcação ao proprietário para obrigar o seu confinante a estrear os respectivos prédios, fixando-lhes novos limites entre eles ou aviventando-se os já apagados;

II – a ação de divisão, ao condômino para obrigar os demais consortes, a partilhar a coisa comum.

¹⁷⁶ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Relatório de Atividades INCRA 30 Anos*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/estrut/pi/pi/htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2001.

A ação discriminatória destina-se a separar as terras devolutas das terras do domínio particular e, por exclusão, resulta na separação de quaisquer terras públicas das particulares.

A ação de demarcação prevista no Código de Processo Civil, Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, é pertinente às terras particulares e não públicas.

No código de 1939, apenas se falava de “ações de divisão e demarcação de terras”. No código de 1973, acrescenta-se o adjetivo “particulares”. Com isso, volveu ao Decreto n.º 720, de 05 de setembro de 1890. Lei n.º 3.081, de 22 de setembro de 1956, art. 1º - que regulou o processo nas ações discriminatórias de terras públicas.¹⁷⁷

A mencionada Lei n.º 3.081/1956, que regulava o processo nas ações discriminatórias de terras públicas, está expressamente revogada nos termos do artigo 34 da Lei n.º 6.383, de 7 dezembro de 1976, que passou a regular, tão-só, a discriminação de terras devolutas da União.

Terras públicas não são a mesma coisa que terras devolutas, já que as primeiras abrangem as segundas e são constituídas, também, de terrenos de marinha, terrenos acrescidos, álveos abandonados, ilhas dos rios públicos, além das vias e logradouros públicos e áreas ocupadas com as fortificações e edifícios públicos. Devolutas são as terras pertencentes ao domínio público de quaisquer entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos, consoante a clássica conceituação administrativista. Não existindo, assim, em vigência, nenhum instrumento legal que autorize o Poder Público a obrigar os confinantes de terras de seu domínio, que não sejam devolutas, a extremar os respectivos prédios.

Consigna o texto da Lei n.º 6.383/76, aplicar-se a discriminação, com exclusividade, às terras devolutas. Às terras públicas, já conhecidas e identificadas, aplicam-se os remédios comuns do direito.

¹⁷⁷ MAIA, Altir de Souza. *Op. cit.* .p.99.

4.5.2 Fases da discriminação das terras

A ação discriminatória, na vigência da Lei n.º 3.081/56, tinha rito especial e compunha-se de três fases distintas. A fase preliminar, de chamamento à instância, a fase contenciosa e a demarcatória.

Na fase preliminar, eram convocados todos os interessados para a exibição de títulos de posse ou domínio em Juízo, no prazo de 30 dias. Eram convocados e não citados, para exibirem títulos, na fase de jurisdição graciosa, que não admitia contestação. No entanto, os particulares vinham a Juízo não só para exibir seus títulos, desde logo contestando a pretensão do Poder Público, tumultuando o rito da ação e retardando a conclusão da discriminação.

Além disso, muitos juízes entendiam obrigatória a citação pessoal de todas as pessoas encontradas na área objeto de discriminação, tornando praticamente impossível a instauração da instância e, ficando os feitos inconclusos e as ações tramitavam durante até três décadas ou mais, em prejuízo tanto para os particulares, quanto para o Poder Público.

O reconhecimento dos títulos exibidos pelos interessados, pelo representante da Fazenda Pública, acarretava a exclusão das áreas a eles correspondentes do processo, mediante sentença, ficando o titular do domínio obrigado, tão-somente, a acompanhar os trabalhos topográficos na fase demarcatória. A cerca do procedimento se manifestou João A. Borges.

É dever do Estado, na inicial, não somente reconhecer a validade desses títulos perfeitos, como também pedir exclusão das áreas por eles abrangidas, caso tal providência, evidentemente, não tinha sido possível, de pronto, por motivos técnicos e jurídicos, quando da elaboração do mapa e do relatório, que instruem a inicial.¹⁷⁸

Caso não fossem exibidos ou não fossem aceitos os títulos, a ação discriminatória, automaticamente, passaria à segunda fase, de rito ordinário,

tipicamente contenciosa, ocasião em que os interessados ofereciam a sua contrariedade ou contestação, ou mais amplamente a sua resposta. Promovida a ampla discussão do domínio, era seguida a marcha do processo comum, com o despacho saneador, a realização das vistorias que se fizessem necessárias, instrução e julgamento, era finalizada a fase com a sentença, que admitia apelação em ambos os efeitos.

A sentença, nessa fase pode ser considerada declaratória.¹⁷⁹ No entendimento de Altir de Souza Maia,¹⁸⁰ é constitutiva em relação ao particular, por reconhecer seu domínio, afastando a pretensão estatal, constituindo tal decisão num reforço à sua titulação, um “plus” acrescido ao seu domínio. Em relação ao Estado, a sentença é declaratória, pois, não tendo este qualquer título, seu domínio decorre de sua soberania, preexistindo à própria ação e sendo dela pressuposto.

Prolatada a sentença, segue-se a fase demarcatória, que correspondia à execução do processo comum, como dispunha o artigo 7º da Lei n.º 3.081/56, sendo a demarcação efeito secundário da sentença.

Proferida a sentença, com os requisitos exigidos pelo mesmo Código de Processo entrará a ação na fase demarcatória, logo que transite em julgado a decisão.

Essa fase correspondia à fase executória no processo comum e materializava no solo as composições decorrentes da prévia exclusão de determinados imóveis na fase preliminar ou fixava os limites resultantes da sentença contenciosa.

Essas eram as fases da ação discriminatória, na vigência da revogada Lei n.º 3.081/56. Atualmente, o comando legal da ação discriminatória, emana da Lei n.º 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União.

¹⁷⁸ BORGES, João Afonso. *Terras Devolutas e sua Proteção Jurídica*. Goiânia: Oriente, 1976.p.93.

¹⁷⁹ BORGES, Paulo Torminn. *Institutos Básicos do Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 1998.p.58.

¹⁸⁰ MAIA, Altir de Souza. Op. cit.p.109.

Com a edição da Lei nº 6.383/1876, a discriminação das terras devolutas pode ser dividida em quatro fases. A fase preliminar, a fase de chamamento editalício, a fase de análise e julgamento e a fase de realização dos trabalhos topográficos na área.

A fase preliminar compreende a caracterização do perímetro a ser discriminado, devendo ser definido a partir dos acidentes naturais de fácil identificação. A seguir deverá ser feito levantamento das propriedades e posses localizadas no perímetro delimitado e as propriedades e posses confinantes, por meio de levantamento prévio das titulações existentes no âmbito dos Cartórios de Registro de Imóveis e confronto com as declarações de propriedades. Quanto às ocupações, poderão ser verificadas junto ao INCRA, que mantém serviço cadastral.

Além desse levantamento será feito outro, o de benfeitorias, manifestações de cultura efetiva e morada permanente. A seguir serão apuradas as concessões feitas a qualquer título, na área a ser discriminada, pelo Poder Público federal, estadual ou municipal.

O conjunto de dados obtidos serão submetidos a Comissão Especial do INCRA, que avaliará o cabimento da deflagração do processo discriminatório. Cabível a discriminação, deflagrado o processo, inicia-se a segunda fase.

A segunda fase compreende dois momentos. No primeiro, é feita a convocação nominal, por edital, aos interessados, para apresentarem os títulos ou provas admitidas em direito, relativos a direitos dominiais ou possessórios sobre os imóveis que ocupam, na área de discriminação, no prazo de sessenta dias. O segundo momento compreende o recolhimento dos documentos e provas exibidos, complementados por eventuais diligências de conferências de documentos, organização de processos, estabelecimento de cadeias dominiais, reconhecimento dos títulos legítimos e das posses legítimas, caracterização dos títulos nulos ou anuláveis e das posses não legítimas, apuração das áreas desocupadas.

Concluídos todos os levantamentos referidos, iniciar-se-á a terceira fase da discriminação, a análise e julgamento. Nessa fase, o Presidente da Comissão Especial do INCRA emitirá parecer conclusivo para cada situação, sendo procedida a exclusão das áreas de domínio privado reconhecidas, a indicação das posses legítimas. Será feito também o exame das possibilidades de acordo que resultem na modificação da transcrição imobiliária primitiva e, ainda, a indicação das áreas passíveis de licitação.

Emitido o parecer pelo Presidente da Comissão Especial, é lavrado auto solene e circunstanciado, referente à aceitação da discriminação pelas partes envolvidas no procedimento discriminatório, com a presença obrigatória de referidos envolvidos no discrimine.

A quarta fase compreende os trabalhos topográficos e o encerramento da discriminatória, bem detalhados, na sistemática de discriminação de terras devolutas da União, elaborada por Altir de Souza Maia, aprovada pela Portaria nº 407, de 26 de abril de 1977 e alterada pela Portaria nº 85 de 14 de abril de 1981, ambas emanadas do INCRA.¹⁸¹

Os trabalhos topográficos integram providências técnico-administrativas subseqüentes ao julgamento dos processos relativos aos imóveis compreendidos na área discriminanda. No momento da celebração dos termos cabíveis, conforme artigos 11 e 12 da Lei 6.383/1976, o Presidente da Comissão Especial autorizará a demarcação e medição ou a retificação dos limites dos imóveis de legítimo domínio privado, não devidamente materializados ou cuja materialização foi considerada incorreta.

O Presidente da Comissão Especial poderá autorizar o interessado a providenciar o levantamento topográfico através de firmas ou profissionais devidamente

¹⁸¹ MAIA, Altir de Souza. *Op. cit.* .p.99.

habilitados e credenciados pelo INCRA, obedecidos os critérios e procedimentos administrativos constantes da Instrução nº 20. Devendo ser homologadas as peças técnicas, após conferidas e quando consideradas corretas.

Ao interessado será facultado indicar perito para colaborar na execução de trabalhos topográficos realizados pela iniciativa do INCRA.

Concluídos e aprovados os serviços topográficos mencionados, o Procurador Federal juntará aos respectivos processos, em três vias, cópia da planta e memorial descritivo do imóvel, restituindo os originais ao interessado, inclusive as respectivas cadernetas de campo e planilhas de cálculo.

Caso não se conclua os serviços demarcatórios, até a data do encerramento do procedimento discriminatório, e existindo terra devoluta a ser apurada, o Presidente da Comissão Especial determinará a extremação, por seus limites maiores, das áreas de domínio particular, quer seja regular ou irregular, e daquelas cuja ocupação se assenta em Título de Posse ou qualquer documento similar, ou cuja situação possessória foi considerada passível de regularização, com base na Exposição de Motivos MJ/MA/CSN/N.º 77/78. Existindo imóvel não suscetível de individuação por insuficiência de elementos técnicos que o delimitem, constantes do instrumento de que decorre a presunção de dominialidade, sua extremação dar-se-á em função das divisas de respeito.

4.5.3 Do registro das terras apuradas

A Lei nº 6.383/1976 estabeleceu a obrigatoriedade de comunicação da instauração do processo discriminatório aos Oficiais do Registro de Imóveis, estatuinto que tais Oficiais não efetuarão: matrícula, registro, inscrição ou averbação estranhos à discriminação, relativos a imóveis situados total ou parcialmente, dentro da área discriminanda, sem que o Presidente da Comissão Especial tome prévio conhecimento desses atos.

A infração a essa proibição fará com que o Oficial do Registro de Imóveis incorra em crime de prevaricação, passível das sanções aplicáveis a esse tipo de ilícito.

Ao Oficial do Registro de Imóveis cabe proceder à matrícula e ao registro da área devoluta discriminada em nome da União, independentemente da necessidade de ação própria, nos termos do artigo treze da Lei nº 6.383/1976.

Art. 13. Encerrado o processo discriminatório o Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária – INCRA providenciará o registro em nome da União, das terras devolutas discriminadas, definidas em lei, como bens da União.

Parágrafo único. Caberá ao Oficial do Registro de Imóveis proceder à matrícula e ao registro da área devoluta discriminada em nome da União.

Da vivência e do pragmatismo de Altir de Souza Maia, pode-se detalhar o procedimento seguido para o registro das terras apuradas na discriminação de terras devolutas da União, conforme disciplina da Lei 6.383/1976.¹⁸²

Concluindo o procedimento discriminatório-administrativo, o Presidente da CE dará ciência aos Oficiais dos Registros de Imóveis, a quem foi expedida a comunicação da instauração do processo discriminatório administrativo, remetendo-lhes, nesta oportunidade, cópias das seguintes relações: relação das áreas com titulação registrada ou transcrita no Registro de Imóveis, cujos presumíveis proprietários não atenderam ao Edital de Convocação ou à Notificação, para os fins previstos no artigo 14 da Lei n.º 6.383/76; relação para cada uma das situações de ocupação ou posse de terras; relação das propriedades reconhecidas; relação dos imóveis de legítimo domínio privado, não medidos e demarcados ou incorretamente materializados; relação dos imóveis cujos títulos estão sujeitos à ratificação; relação de imóveis cujos títulos suscitaram dúvidas quanto a sua legitimidade, a que se refere o artigo 8.º da Lei n.º 6.383/76; relação de imóveis de interesse de pessoa física ou jurídica estrangeira, seja na condição de proprietário ou ocupante.

¹⁸² MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de direito agrário, 6). p.153-156.

Após a juntada do Termo de Encerramento ao processo-piloto, o Presidente da Comissão Especial, encaminhá-lo-á ao Diretor de Recursos Fundiários, para apreciação e adoção das providências de sua competência.

As terras devolutas apuradas serão arrecadadas mediante portaria do Presidente do INCRA ou autoridade delegada, que, no mesmo ato, poderá aprovar o procedimento discriminatório e desativar a Comissão Especial.

Publicada a Portaria no Diário Oficial da União, a Diretoria de Recursos Fundiários remeterá o processo-piloto à Coordenadoria Regional, com vistas ao Procurador Federal, que providenciará a matrícula e o registro da área devoluta arrecadada em nome da União, junto ao Registro de Imóveis da Comarca de situação do imóvel. O Procurador Federal instruirá o pedido de matrícula e registro, com ato de arrecadação e cópia da sua publicação no Diário Oficial da União, além da planta e memorial descritivo da área arrecadada.

A Lei nº 5.972, de 11 de dezembro de 1973, com as alterações da Lei nº 6.282, de 9 de dezembro de 1975 e da Lei nº 6.584, de 24 de outubro de 1978, dispõe sobre o registro de bens discriminados administrativamente.¹⁸³

4.5.4 A competência na ação discriminatória

O parágrafo único do artigo 19 da Lei nº 6.383/1976 estabelece expressamente que “compete à Justiça Federal processar e julgar o processo discriminatório judicial regulado nesta lei”. Portanto, não importando a localização da área discriminanda, a ação discriminatória que a abrangê-la, será sempre processada e julgada na Capital do Estado, onde estão instaladas as Seções Judiciárias da Justiça Federal.

¹⁸³ COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.p.150.

A determinação legal favorece o autor da ação discriminatória, o Poder Público, enquanto prejudica o rurícola, que será forçado a deslocar-se de onde estiver situado o imóvel rural, para defender seus direitos, na capital do Estado. Por esse motivo, alguns doutrinadores consideram injusta a adoção do foro privativo da Justiça Federal para o processamento e julgamento das ações discriminatórias. A União, ou a Autarquia que a representa, o INCRA, tem condições de deslocar seus procuradores para qualquer região do País, e deveria arcar com o ônus de eventuais deslocamentos e não o particular, que usualmente não tem advogados, menos provável que os tenha na capital, pouco ou nada conhece dos trâmites judiciais, principalmente fora de seu município.¹⁸⁴

Ressalte-se que as Varas Federais operam sempre no limite de sua capacidade, nem sempre sendo possível imprimir a celeridade requerida pelo rito da ação, para o deslinde das terras devolutas.

A Lei 6.383/1976, ao estabelecer, em seu artigo 23, ter o processo discriminatório judicial caráter preferencial e prejudicial, em relação às ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área discriminanda, determina o imediato deslocamento da competência para a Justiça Federal. Na prática, o INCRA, ao propor uma ação discriminatória, que pode abranger mais de um município, provoca a suspensão imediata de todas as ações dominiais ou possessórias em tramitação na área, até o julgamento da discriminatória.

São suspensas, pela preferencialidade e prejudicialidade da ação discriminatória, as demais ações de natureza dominial e possessória, com o deslocamento da competência, serão automaticamente remetidas para a Justiça Federal, o mesmo

¹⁸⁴ JUNQUEIRA, Messias. *As Terras Devolutas na Reforma Agrária.* ; MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras.* Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6).p.117-119.; ASSIS, Jacy de. “Da Ação Discriminatória”. In: *Separata da Revista da Divisão Jurídica do I. A. A.* Rio de Janeiro, 1971, p.1-18.

acontecendo com as ações nas quais a União não é parte, mas, nelas tenha promovido intervenção, nos termos do artigo 23, parágrafo único.

Além de injusta, por situar o problema da terra longe dela e colocar o homem que a trabalha em inferioridade para defender-se e resistir à pretensão do mais forte, a preferência por esse foro especial é absurda.¹⁸⁵

De acordo com o artigo 109 da Constituição Federal de 1988, parágrafo primeiro, “As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte.”. Tanto pode ser o foro da capital do Estado, quanto o foro do interior abrangido pela jurisdição da Justiça Federal ou onde houver instalada Vara da Justiça Federal.¹⁸⁶ Ainda, na dicção do artigo 110 do texto constitucional, cada Estado e o Distrito Federal constituem uma seção judiciária, cuja sede é a respectiva capital e Varas localizadas segundo o estabelecido em lei.

A mudança de foro nas ações discriminatórias poderá ser extremamente prejudicial ao próprio INCRA, pois, além do asoerbamento da Justiça Federal, na defesa à discriminatória, pode haver necessidade de vitorias, exames periciais, inspeções judiciais e, ao final, deverá ser feita a demarcação do imóvel nos termos dos artigos 959 e 966 do Código de Processo Civil.

As discriminatórias são ações que envolvem interesses patrimoniais de elevada monta, que provocam tensão social e que podem evoluir para questões de segurança nacional, resultando desses aspectos a necessidade de serem tratadas com todo o cuidado. A propósito, cabe trazer a colação o recente julgado do Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

¹⁸⁵ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6).p.120.

¹⁸⁶ LARANJEIRA, Raymundo (Org.). “A Competência para o Julgamento das Causas Agrárias”. In: *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.p.421.; CARVALHO, Vladimir Souza Carvalho. *Competência da Justiça Federal*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 1995.p.61.

1. A ação discriminatória visa à separação da propriedade pública da propriedade particular, não incorrendo em inépcia a petição inicial que requer seja "extremado o domínio público do particular". 2. O processo da ação discriminatória não exige a intervenção do Ministério Público (Lei 6.383/76, arts. 18/23 e CPC, art. 82). 3. Improcedência da alegação de conexão, uma vez que o fato de o apelante ser opoente em ambas as ações não constitui fundamento jurídico para o reconhecimento dela, mas sim a presença de seus requisitos específicos, previstos no artigo 103 do CPC. 4. De outra parte, a alegação de que as ações pretensamente conexas são continentais é contraditória, uma vez que a continência não se confunde com a conexão (CPC, arts. 103 e 104), bem como não há explicitação sobre qual das ações tem o objeto mais amplo, abrangendo o da outra. 5. Impertinência da alegação de preclusão do incidente de falsidade, uma vez que não foi ele suscitado pelo autor. 6. "A Constituição (art. 20, II) considerou como bem da União as terras devolutas indispensáveis à defesa de fronteira... definidas em lei. A lei n. 6.634/79, que foi nesse particular recepcionada pela nova ordem jurídica, dispõe em seu art. 1º que 'é considerada indispensável à segurança nacional a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional'. Como a área discriminada está em torno de 125 km do Peru é faixa de fronteira" (AC 89.01.22601-4/AC, rel. Juiz ADHEMAR MACIEL). 7. Apelações improvidas. Decisão A Turma, por unanimidade, negou provimento às apelações.¹⁸⁷

Considerando a realidade forense de excessivo e crescente volume de ações, não há como admitir-se que nos cinco dias subseqüentes à audiência, seja exarada sentença sobre grande número de pretensões, às vezes colidentes e conflitantes entre si, referentes a interesses fundados na propriedade imobiliária. São insuficientes os noventa dias do procedimento sumário. Os interessados poderão assistir à tramitação de ações discriminatórias por duas ou mais décadas, como várias ainda hoje tramitando pelos nossos Tribunais. Para ilustrar a situação suscitada, além de outros, pode ser citado o julgado a seguir, referente a ação ajuizada em 1962.

1. Improcedência da preliminar de incompetência absoluta da Justiça Federal, uma vez que a presente ação discriminatória de terras devolutas foi ajuizada pela União em 1962, perante o Juízo de Direito da Fazenda Pública do Distrito Federal, cabendo, à Justiça Federal, após a sua instalação, o processo e julgamento dela (Carta Magna de 1967, art. 119, I). 2. Não há presunção de que as terras, no Brasil, pertençam, de antemão, ao Estado, pois o que o artigo 3º da Lei 601, de 1850 estabelece é a definição de terras devolutas. Precedentes do STF. 3. No entanto, as terras, no Brasil, por terem sido originariamente públicas, conforme lição correntia, estão sujeitas à transmissão ao domínio particular somente mediante ato inequívoco e idôneo. Precedente desta Corte

¹⁸⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Faixa de fronteira. Apelação Cível nº 1999.01.00.044795-6 – DF. Relator: Juiz Leão Aparecido Alves (Convocado). Terceira Turma Suplementar. Brasília, 27 de fevereiro de 2002. DJ 27 fev. 2002. p.79.

.4. O ônus da prova de que a propriedade imóvel integra o patrimônio particular é de quem alega (CPC, arts. 332 e 333, II). Precedentes do TFR. 5. O registro paroquial (ou registro do vigário), instituído com base no Regulamento de 1854, da Lei 601/1850, não tinha finalidade puramente estatística, sendo reconhecido como atributivo do domínio, pois "visava a legalizar a situação de fato das posses que se multiplicaram nos 3 séculos anteriores" (RE 80.416- GO, rel. Min. CUNHA PEIXOTO). Precedentes desta Corte e do STF. 6. Inexistência de prova de que os imóveis dos apelantes foram objeto do aludido registro (CPC, arts. 332 e 333, II). 7. Antes da vigência do Código Civil (arts. 67 e 1.806), era admissível a usucapião pela "praescriptio longissimi temporis", de 40 anos, para a aquisição de imóvel público. Súmula 340 do STF. Precedentes do STF. 8. Inexistência de prova de que os imóveis dos apelantes foram adquiridos por usucapião antes da vigência do Código Civil (CPC, arts. 332 e 333, II). 9. Nenhum dos apelantes apresentou prova idônea de ter havido legitimação de posse, na forma da Lei 601/1850, em relação aos imóveis em causa (CPC, arts. 332 e 333, II). 10. Apelações improvidas. Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento às apelações.¹⁸⁸

Não é impossível conciliar o rito sumário com o julgamento das discriminatórias, desde que sejam reduzidas as áreas e, por conseqüência, o número de "réus", em razão da adoção do procedimento sumário para a discriminatória, exigindo que "todos os atos, desde a propositura da ação até a sentença, deverão realizar-se dentro de 90 dias". Envolvendo matéria de alta complexidade, que é a análise e julgamento de cadeias dominiais, às vezes, centenárias, o rito sumário poderia oferecer bons resultados, quando se tratasse de poucas de propriedades, sendo diferente, quando envolver centenas ou até milhares de réus.¹⁸⁹

Nenhuma novidade representa suscitar a necessidade da criação de uma Justiça especializada em matéria de Direito Agrário, no intuito de agilizar todas as questões que envolverem atividades fundiárias e agrícolas. As pretensões e ações governamentais, voltadas para o setor primário, precisam contemplar o fato de que uma

¹⁸⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Terras situadas no Distrito Federal. Apelação Cível nº 96. 01. 30544-0 – DF. Relator: Juiz Leão Aparecido Alves (Convocado). Terceira Turma Suplementar. Brasília, 20 de fevereiro de 2002. DJ 25 fev. 2002. p.158. Veja Também: RE 80.416/GO, STF; AC 95.01.19207-5/DF, TRF 1ª REGIÃO; AC 89.01.13937-5/DF, TRF 1ª REGIÃO; RE 86.234/MG, STF; AC 89.01.23997-3/MA, TRF 1ª REGIÃO; AC 0116635/AC, TFR; AC 0045112/MA, TFR; AC 93.01.18121-5/BA, TRF 1ª REGIÃO; AC 89.01.22579-4/MA, TRF 1ª REGIÃO; RE 75.144/MG, STF.

¹⁸⁹ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6).p.121.; BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1974. p.46.

agricultura desenvolvida exige a rápida decisão dos litígios que envolverem as relações de trabalho no campo, posse e domínio, desapropriação por interesse social, discriminação de terras devolutas e usucapião, dentre outras matérias agrárias. Dessa constatação surgiu a reivindicação da criação de uma Justiça Agrária difundida nos setores ligados à agricultura brasileira.¹⁹⁰

Por ocasião da elaboração do Estatuto da Terra, estava nas cogitações de seus autores, a criação de uma Justiça especializada para o campo, não sendo atingido o objetivo, devido a dificuldades políticas que envolveram a votação daquele diploma legal, apesar de ser entendimento notório que a instituição de uma Justiça Agrária, responsável pelo controle da aplicação do Direito, seria peça essencial do Estado de Direito. A aplicação do princípio da legalidade, simbolizado pela Jurisdição especializada, significa um controle pelo Juiz da regularidade dos procedimentos administrativos. Uma norma de Direito enunciada numa Lei, deve responder a certas condições de fundo para poder ser invocada em Juízo. Há uma ligação lógica entre o princípio da legalidade, a noção e conteúdo da lei, e o recurso a uma jurisdição agrária.¹⁹¹

Uma Justiça Especializada em Direito Agrário propiciará o nascimento de métodos e procedimentos próprios para assegurar as bases da justiça social. Os frutos da Justiça Agrária edificarão direitos, obrigações e instrumentos, que permitirão reduzir ou fazer desaparecer certas oposições ou tensões sociais, além de resolver discordâncias no domínio das relações sociais e econômicas, que a força normativa do Direito atenderá. A criação de uma justiça especializada capaz de dar rápida e segura decisão aos litígios oriundos do agrobrasileiro, não apenas aqueles decorrentes das

¹⁹⁰ MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6).p.123.; BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1974. p.36. LARANJEIRA, Raymundo (Org.). “A Competência para o Julgamento das Causas Agrárias”. In: *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.p.386-436.

¹⁹¹ ALVARENGA, Octávio Mello. “Justiça Agrária, considerações estruturais, face à realidade brasileira”. In: *Revista de Direito Agrário*, Brasília, ano I, nº 1, 1973, p.47-55.

relações de trabalho no campo, mas decorrentes da posse e uso da terra, da discriminação de terras devolutas, da desapropriação por interesse social, completaria, no setor judiciário, aquilo que se reformulara quanto ao aspecto fundiário, cadastral e associativista.¹⁹²

A edição da Lei n.º 6.383, de 8 de dezembro de 1976, representou importante passo rumo à agilização do processo discriminatório, que tornar-se-ia mais célere se houvesse disponibilidade de julgadores para processar e julgar os feitos, com a celeridade buscada pelo rito sumário estabelecido para a ação de discriminação de terras devolutas, o que poderia ser otimizado por uma Justiça Especializada, para a solução de litígios oriundos do meio rural, todos ligados ao acesso, uso e posse da terra. Para que o acesso à terra seja mais democrático é necessária a intervenção do Poder Público, no sentido de promover as políticas agrícola e fundiária, que demandarão, dentre outras medidas reformadoras, a distribuição e redistribuição de terras.

Para alienar, ceder ou doar terras devolutas, a União e também os Estados, têm que, primeiramente, discriminá-las, para conhecer o acervo fundiário disponível e para obter a matrícula imobiliária dos bens imóveis a serem alienados, cedidos ou doados.¹⁹³

A Lei 6.383/1976 dispõe, no artigo 27, que o processo discriminatório disciplinado pelo seu texto legal aplica-se às terras devolutas estaduais, na instância administrativa, mediante convênio com o INCRA e, na instância judicial, de acordo com a Lei de Organização Judiciária local. Apesar dessa previsibilidade, os Estados ainda não concluíram a discriminação de suas terras devolutas. Quanto à legislação estadual de discriminação de terras devolutas, basicamente, apenas São Paulo e Goiás a exercitaram. São Paulo, Estado que primeiramente elaborou leis discriminatórias,

¹⁹² MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrónio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 6).p.124.

¹⁹³ ASSIS, Jacy de. *Ação Discriminatória*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.p.12.

paradoxalmente, guarda problemas de terras devolutas até hoje sem solução definitiva, como o do Pontal do Paranapanema¹⁹⁴. Também os Estados do Amazonas e do Pará formularam a legislação estadual envolvendo a atividade discriminatória, quando já existia o Código Agrário no Rio Grande do Sul. A Bahia e o Piauí, assim como outros Estados do Nordeste, também exercitam há décadas a atividade de separar as terras do domínio público do domínio privado, buscando a necessária legitimação ou regularização de posses.¹⁹⁵

Os Estados brasileiros, atualmente têm domínio sobre as terras devolutas dos seus respectivos territórios, desde que não compreendidas entre as da União, nos termos do artigo 26 da Constituição Federal em vigor.

Com relação às terras devolutas nas faixas de fronteira dos Estados com países estrangeiros – Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Amazonas, Pará, Acre, Amapá Rondônia e Roraima – ficam à disposição da União, por fazerem parte da porção territorial necessária à defesa nacional.

Quanto às terras devolutas dos Estados, conforme se vê ao longo da evolução da estrutura fundiária brasileira, ocorre predominantemente a prática da titulação de terras devolutas a pessoas que as querem adquirir, em lugar de utilizarem a discriminação como ponto de partida. A partir do deslocamento do domínio das terras devolutas para os Estados, que já estavam acostumados aos procedimentos de legitimações vigentes para todo o país, a legislação de terras das respectivas unidades da federação passaram a ser elaboradas com base na lei federal. Isso se verifica na organização de repartições de terras públicas, na observância dos requisitos da cultura efetiva e morada habitual para a legitimação ou regularização de posses, na prescrição de normas de medição, demarcação e titulação de terras, reserva de áreas para

¹⁹⁴ COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.p.16-17.

¹⁹⁵ MONTEIRO, Benedicto. *Direito Agrário e processo fundiário*. Rio de Janeiro: PLG Comunicação, 1980. p.19-24.;

determinados fins, dentre tantas atividades inerentes à organização fundiária. Cada Estado deu continuidade à legislação imperial, observando-se que onde existirem grandes áreas devolutas disponíveis, a legislação vai se atualizando, ao passo que onde se escassearem, desaparece o interesse legiferante.¹⁹⁶

¹⁹⁶ LACERDA, M. Linhares de. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1960 .v. II. p.444-451.

CONCLUSÕES

1. O artigo 184 da Constituição Federal brasileira de 1988 instituiu a desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, quando o imóvel não estiver cumprindo sua função social. O dispositivo não traz expressa a identificação de que tal modalidade de desapropriação atingirá apenas a propriedade privada. Entretanto, como existe a previsão de justa e prévia indenização ao expropriado, em títulos da dívida agrária, é evidente que trata-se de desapropriação da propriedade privada.

2. Existe grande acervo de terras públicas brasileiras, arrecadadas desde a década de 1970/1980, por meio do processo de discriminação, nos termos da Lei 1.164 de 1971, cuja destinação ou fim público são desconhecidos e, tampouco sabe-se do cumprimento de sua função social.

3. O Estatuto da Terra, Lei 4.504/1964, no artigo segundo, parágrafo primeiro, dispõe que a *propriedade da terra* desempenha integralmente a sua função social quando atende simultaneamente determinados requisitos. A Constituição Federal brasileira de 1988, no artigo 186 estabelece os requisitos determinantes do cumprimento da *função social da propriedade rural*. *Função social da propriedade da terra* não é o mesmo que *função social da propriedade rural*. O termo *função social da propriedade da terra*, empregado no Estatuto da Terra, essencialmente volta-se para o direito de propriedade. O termo *função social da propriedade rural*, empregado no texto constitucional, é mais adequado, por abranger acepção mais ampla, envolvendo o imóvel rural e todos os seus componentes, o solo, os prédios rústicos, as máquinas, os implementos, plantações e animais, os recursos naturais.

4. As terras devolutas constituem reserva econômica nacional, uma vez que servem aos fins da reforma agrária, permitindo a distribuição econômica, por meio do assentamento do homem sem terra e o potencial aumento da produtividade rural.

5. Um dos objetivos da reforma agrária é a democratização do acesso à propriedade rural, por meio de melhor distribuição das terras, mediante modificações no regime da posse e do uso dos terrenos rurais. Tal objetivo democratizante, não é unanimemente considerado democrático, uma vez que os proprietários das terras que não cumprem sua função social sofrerão limitações ao seu direito de propriedade, estando sujeitos à desapropriação.

Se consideram contrários ao princípio da função social da propriedade e incompatíveis com o bem-estar nacional e o desenvolvimento econômico do país, a existência e manutenção de propriedades rurais improdutivas ou ociosas e os sistemas de exploração indireta da terra, como os praticados por meio de arrendatários, parceiros e ocupantes.

A democratização do acesso à terra expressa a necessidade da reforma agrária que, por sua vez, será instrumento para a concretização da função social da propriedade rural. Mas, existem outros mecanismos, além da desapropriação prevista no artigo 184 da Constituição, capazes de viabilizar a reforma agrária. É o caso da regularização fundiária e de assentamento em terras públicas.

6. A conscientização quanto à prevalência do interesse social sobre o particular não encontra resistência apenas entre os proprietários de latifúndios e de terras improdutivas, verifica-se também serem os sem terra e os assentados faltos dessa consciência coletiva, que os impede de se associarem e trabalharem em sistema de cooperativismo.

7. A finalidade principal da atividade discriminatória é proporcionar terras ao Poder Público, para que sejam redistribuídas, visando ao desenvolvimento do país.

8. O patrimônio público de terras devolutas, seja na esfera federal, seja na esfera estadual, permanece em contínua desagregação e despublicização, por meio da despublicização das terras devolutas, mediante transferência das terras devolutas

9. A democratização do acesso à terra justifica a necessidade da reforma agrária que, por sua vez, será instrumento para a concretização da função social da propriedade rural. Mas, existem outros mecanismos, além da desapropriação, prevista no artigo 184 da Constituição, capazes de viabilizar a reforma agrária, como, por exemplo, a regularização fundiária, a partir da discriminação de terras devolutas, com a fixação de famílias sem terra, em terras públicas.

10. A desapropriação gera para a União um passivo futuro, expresso em Títulos da Dívida Agrária, resgatáveis até vinte anos após seu lançamento. Tal passivo está sujeito a juros compensatórios e moratórios, na forma capitalizada. A distribuição de terras públicas arrecadadas, a partir da discriminação, evitaria custos de indenizações a expropriados.

11. Se fossem implantados projetos de assentamentos, nas terras já pertencentes à União, o erário público economizaria as importâncias necessárias para suprir os resgates dos Títulos da Dívida Agrária e eliminaria tais encargos futuros.

12. O Decreto-Lei 1.164, de 1 de abril de 1971, ao declarar que as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia legal, são indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional, criou expressamente a categoria de *terras devolutas indispensáveis à segurança nacional e ao desenvolvimento nacional*, e, implicitamente, criou a categoria de *terras devolutas não indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional*. Entretanto, segurança nacional e desenvolvimento nacional são conceitos de naturezas diferentes. Por isso, seria mais preciso, tecnicamente, dizer que foram criadas expressamente duas categorias de terras devolutas: a) terras devolutas indispensáveis à segurança nacional; b) terras devolutas indispensáveis ao desenvolvimento nacional.

13. O artigo 188 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com o Plano Nacional de Reforma Agrária.”. O teor do dispositivo parece desconsiderar *terras devolutas* como categoria

de *terras públicas*, distinguindo as duas categorias, contrariando entendimento doutrinário de que terras devolutas e terras patrimoniais são categorias de terras públicas.

14. Quanto aos princípios da Política Agrícola, a Lei nº 8.171/1991 trouxe o Capítulo I com a rubrica “Dos Princípios Fundamentais”, entretanto, o texto não cuida expressamente de nenhum princípio, “fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.”, nos termos de seu artigo primeiro, que lembra uma ementa da lei.

15. Em razão da ausência de definição legal para *política fundiária*, e excluindo-se os atributos conceituais e instrumentais da política agrícola, resta vinculá-la à estrutura fundiária, especificamente à distribuição e redistribuição das terras, de forma compatível com a política agrícola e com a reforma agrária, no sentido de regular a propriedade e a posse dos imóveis rurais, “visando a resolver a indefinição do domínio e a distorção fundiária.”¹⁹⁷ Quanto ao entendimento de que as categorias *política agrícola* e *política fundiária* devem constituir dois elementos integrativos da espécie *política agrária*¹⁹⁸, não encontra respaldo legal, por falta de previsibilidade da definição.

16. Com relação à definição legal de *reforma agrária*, contida no artigo 1º, § 1º da Lei 4.504/1964, cumpre destacar a impropriedade a respeito da utilização do termo “*distribuição da terra*”, uma vez que o instrumento reformista mais utilizado na reforma agrária é a desapropriação por interesse social, mediante a qual, o Poder Público obtém terras de particulares e as redistribui a terceiros. Seria mais coerente considerar que as terras resultantes de desapropriação são *redistribuídas*. Às terras devolutas,

¹⁹⁷ GODOY, Luciano de Souza. *Direito Agrário Constitucional: o regime da propriedade*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.p.77.

¹⁹⁸ ALMEIDA, Paulo Guilherme de. *Aspectos Jurídicos da Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: LTR, 1990.p.137.

eventualmente destinadas a fins de reforma agrária aplicar-se-ia o termo distribuição de terras, por encontrarem-se originariamente no domínio do Poder Público.

No mesmo dispositivo, quanto à expressão *modificações no regime da posse e uso da terra*, o legislador omitiu-se quanto ao instituto da propriedade, referindo-se apenas à posse. Fica por conta da exegese do leitor lembrar das modalidades de posse, direta e indireta.

17. O ideário da Reforma Agrária, em síntese, está firmado no acesso à propriedade da terra e a conseqüente participação dos agentes da produção agrícola, nos rendimentos decorrentes das atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueiros e florestais. Para que isso seja possível, é necessária a observância de vários princípios. Dois deles são apontados na definição legal de Reforma Agrária, o princípio da justiça social e o princípio do aumento de produtividade.

O artigo segundo, parágrafo primeiro do Estatuto da Terra enumera de outra forma os princípios, fazendo alusão ao desempenho da função social da propriedade da terra, ao bem-estar do proprietário e do trabalhador rural, à elevação dos níveis de produtividade, à conservação dos recursos naturais e justas relações de trabalho. Verifica-se que o efetivo cumprimento da função social da propriedade da terra eqüivaleria à exata observância desse conjunto de princípios.

18. A exclusão das *áreas prioritárias* do texto constitucional atenuou críticas, principalmente, por parte de proprietários rurais, em razão de vastas regiões do país terem sido declaradas áreas prioritárias. Com a adoção do critério de sujeitar à desapropriação, por interesse social, os imóveis que não cumprirem a função social, tornou-se desnecessária a declaração de área prioritária, basta a declaração do interesse social.

19. A *desapropriação agrária*, nos termos da Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 e da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, tem por fundamento o interesse social e como objeto imóveis rurais para fins de Reforma Agrária. Os fins da

Reforma Agrária dizem respeito ao estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra. Tal sistema deverá ser capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico nacional.

A desapropriação por interesse social é instrumento jurídico de grande relevância no contexto da Reforma Agrária, mas, não o único. Existem outros instrumentos aplicados à execução da Reforma Agrária. Por exemplo, a tributação progressiva ou regressiva dos imóveis rurais, na proporção de sua produtividade.

20. Da disponibilização de terras, pelo Poder Público, para fins de Reforma Agrária no Brasil, quer via legitimação de posses, quer em decorrência de assentamentos, projetos de irrigação e colonização, resulta um acervo de imóveis rurais não regularizados quanto à dominialidade, em razão do inadimplemento dos beneficiários das terras da Reforma Agrária. Esse passivo dificulta a manutenção do Fundo de financiamento para o desenvolvimento rural e os créditos especiais para a Reforma Agrária.

21. Concluída a pesquisa, o problema que norteou a investigação, 'a discriminação de terras devolutas no Brasil teve início na fase do Brasil Império e, até hoje, não foi concluída e isso causa prejuízo à Reforma Agrária', está parcialmente resolvido.

A hipótese de que distribuir terras devolutas, para promover o acesso à terra, é menos oneroso do que a desapropriação por interesse social, ficou demonstrada, entretanto, o acervo de terras devolutas remanescentes continua não conhecido pelo Poder Público.

A hipótese de que a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária apresenta custos mais altos do que a distribuição de terras devolutas ficou demonstrada, em face das indenizações devidas aos desapropriados constituírem dívida pública, representada pelos Títulos da Dívida Agrária.

A investigação demonstrou, também, que a aquisição de terras ou 'leilões de terras' pelo Poder Público, para distribuição no processo de reforma agrária, também, acarreta a emissão de Títulos da Dívida Agrária.

Para distribuir terras devolutas, para fins de Reforma Agrária, o Poder Público, primeiro precisa conhecer o 'estoque' dessas terras. Conclui-se que, além de serem discriminadas as terras devolutas nos níveis federal e estadual, deverá ser feito rigoroso cadastramento desse patrimônio fundiário, para a execução de planos de reforma agrária.

22. A presente investigação aponta para a necessidade de serem empreendidos outros estudos, como, por exemplo, discriminação de terras devolutas *estaduais*, *discriminação de terras devolutas nas faixas de fronteiras*, Cadastro Nacional de Imóveis Rurais. Tais estudos poderão assomar dados que venham a beneficiar a promoção das políticas agrícola e fundiária e a execução da reforma agrária. A tendência mundial das integrações econômicas regionais, como a União Européia e o MERCOSUL, sugere a contextualização da reforma agrária às políticas agrícolas comuns, o que apontaria para outra linha de pesquisa.

As reformas agrárias são processos de transformação de altos custos em que se discutem importantes interesses. Esta característica de alto custo é inerente a qualquer reforma agrária. Entretanto, cabe argumentar que as terras obtidas pelo Poder Público, por meio de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mediante pagamento de indenização prévia e justa, e as terras obtidas por aquisição ou leilão, podem ocasionar demanda de maiores inversões por parte do Governo, do que as terras públicas a serem distribuídas de forma onerosa subsidiada, na forma de propriedades familiares.

O recursos utilizados nesses investimentos imobiliários poderiam ser utilizados na assistência e proteção à economia rural, encadeando transformações técnicas, ecológicas, econômicas e sociais, que possibilitem a justiça social no campo, por meio

do acesso à propriedade à terra, que deverá cumprir sua função social, harmonizando as atividades agropecuárias com o processo de industrialização do país.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo *et al.* *Juventude e Agricultura Familiar: Desafios dos novos padrões sucessórios*. Brasília: UNESCO, 1998.

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de Propriedade e Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 1999.

ALMEIDA, Paulo Guilherme de. *Aspectos Jurídicos da Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: LTR, 1990.

ALVARENGA, Octávio Melo. *Política e Direito Agroambiental*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

ALVARENGA, Octavio de Mello. *Contratos Agrários*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. 158 p. (Curso de Direito Agrário, n. 8).

ARAÚJO, Telga. "Função social da propriedade". In: *Enciclopédia Saraiva de Direito*. v. 39. São Paulo: Saraiva, 1979.

AREZZO, Dryden Castro de. *Colonização*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. 57 p. (Curso de Direito Agrário, n. 7).

ASSIS, Jacy de. "Da Ação Discriminatória". In: *Separata da Revista da Divisão Jurídica do I. A. A.* Rio de Janeiro, 1971, p.1-18.

_____. *Ação Discriminatória*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

ATLAS Fundiário Brasileiro. Brasília: Ministério Extraordinário de Política Fundiária, 1996.

BANDEIRA, Celso Antônio de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1995.

BARASSI, Ludovico. *La Proprietà nel Nuovo Codice Civile*. 2 ed. Milão: Giuffrè Editore, 1943.

BARBOSA LIMA SOBRINHO, Alexandre José. *O devassamento do Piauí*. São Paulo: CEN, 1946.(Coleção Brasileira, n. 255).

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário e Legislação Complementar*. São Paulo: Livraria do advogado Editora, 1996.

BARRUFINI, José Carlos Tosetti. *Usucapião constitucional urbano e rural: função social da propriedade*. São Paulo: Atlas, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em e de outubro de 1988*. v.7. São Paulo: Saraiva, 1990.

BIANCHINI, Valter; SILVA, José Graziano da; WEID, Jean Marc Von Der. *O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001. 76 p.(Série Textos para Discussão, n. 3).

BORGES, João Afonso. *Terras Devolutas e sua proteção jurídica*. Goiânia: Ed. Oriente, 1976.

BORGES, Marcos Afonso. *Princípios de Direito Processual Civil e Agrário*. 2 ed. rev. e ampl. Goiânia; AB, 1999.

_____. *Da ação discriminatória*. 2 ed. São Paulo: Bushatsky, 1976.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos Básicos do Direito Agrário*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BORGHI, Hélio. *As Benfeitorias no Direito Agrário*, RDC 49/109.

BORIN, Jair; VEIGA, José Eli da (coord.). *Brasil Rural na Virada do Milênio: A Visão de Pesquisadores e Jornalistas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001. 110 p. (Série Textos para Discussão, n. 2).

BORIO, M. Gury, MELOGNO, W. *Tratado de Derecho Rural*. Montevideo: Ed. Jurídicas Amalio M. Fernandez, 1971.

BREBBIA, Fernando P. *Contratos Agrários*. Buenos Aires: Ed. Astrea, 1971.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil). *Relatório de Atividades do INCRA 1995 – 1999*. Brasília, [2000 ou 2001]. 212 p.

BRASIL. Ministerio de Desarrollo Agrario. Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria. *El Banco de la Tierra*. Brasília, 1999. 50 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Assessoria de Comunicação Social INCRA / MDA. *Apropiación Ilegal de Tierras em Brasil: Balance Final*. Brasília, 2000. 60 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Estudo Prospectivo da Demanda por Terra: Cenários possíveis para a Reforma Agrária*. Brasília, 2000. 102 p.

_____. *Mudanças Legais que melhoraram e apressaram as ações da Reforma Agrária*. Brasília, 2001. 67 p.

_____. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto*. Brasília, 2000. 74 p. (Cadernos da Terra, n. 8).

_____. *Percentuais e Causas das Evasões nos Assentamentos Rurais*. Brasília, 2001. 41 p. (Cadernos da Terra, n. 9).

CABRAL JÚNIOR, João Bonifácio. "Discriminatória Judicial". In: *Terras Devolutas. Processo Discriminatório. Doutrina. Legislação*. Curitiba: Instituto de Terras e Cartografia. s.d.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1995.

_____. *Protecção do Ambiente e Direito de Propriedade: crítica de jurisprudência ambiental*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARDOSO, Francisco Malta. *Tratado de Direito Rural Brasileiro*. São Paulo: Edição Saraiva, 1954.v. 2.

CARROZZA, Antonio. *Gli Istituti del Diritto Agrario*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1962.

CARVALHO, Vladimir Souza Carvalho. *Competência da Justiça Federal*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 1995.

CASANOVA, Ramon Vicente. *Derecho Agrario: una doctrina para la reforma agraria venezolana*. 2 ed. aumentada y corregida. Merida-Venezuela: Universidade de los Andes-Facultad de Derecho, 1977. (Colección Justitia et Jus, n. 18).

CASTILHO, Maria Auxiliadora Guimarães; MAGALHÃES, Maria Silma Moreira; SILVA, Maria Luiza Pereira da. *Manual dos Assentados e Assentadas da Reforma Agrária*.

Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil), 2001.

CASTRO, Guillermo Williamson; GONI, Arturo Jordán. *Guia Metodológico para Elaboração de Projetos em Áreas de Assentamento*. Brasília: Programa de capacitação técnica INCRA / PNUD, 1993. 127 p.

CHALHUB, Melhim Namem. *Propriedade Imobiliária: função social e outros aspectos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

COROVALAN, Antonio. *Reflexiones sobre Desarrollo y Reforma agraria in Tierra, Economia y Sociedad*. PNUD-INCRA-FAO, 1993.

COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de terras devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.

COSTA PORTO, José da. *Formação territorial do Brasil*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. 94 p. (Curso de Direito Agrário, n. 1)

CRISCUOLO NETO, Nicolau. *TDA: Título da Dívida Agrária*. São Paulo: Editora de Direito, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1993.

DUGUIT, Léon. *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado*. Madri: Librería Española y Extranjera,

FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática*. Bauru, SP: EDIPRO, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "A propriedade e sua função social". In: *Revista de Direito Agrário*. Brasília. 9 (8): p. 29-36, 2º sem/1982.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. "O MST no Contexto da Formação Camponesa no Brasil". In: STROZAKE, Juvelino José. *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.p.15-83.

FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo: Aspectos Relevantes da Desapropriação*. São Paulo: Malheiros, 1995.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

Food and Agriculture Organization. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Agricultura Familiar em Áreas de Reforma Agrária: Região Centro-Oeste*. Brasília, [entre 1998 e 2001]. 46 p.

_____. *Agricultura Familiar em Áreas de Reforma Agrária: Região Norte*. Brasília, [entre 1998 e 2001]. 37 p.

_____. *Agricultura Familiar em Áreas de Reforma Agrária: Região Nordeste*. Brasília, 2000. 38 p.

_____. *Agricultura Familiar em Áreas de Reforma Agrária: Região Nordeste*. Estudo de caso na Zona da Mata paraibana. Brasília, 2000. 65 p.

_____. *Agricultura Familiar em Áreas de Reforma Agrária: Região Sul*. Brasília, 2000. 58 p.

_____. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável: Resumo do Relatório Final do Projeto UTF / BRA / 036*. Brasília, 1995. 24 p.

_____. *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília, 1996. 24 p.

GALEANO, Luís Armando. *La expropiación forzosa em las leyes agrarias integrales sudamericanas*. Madrid: IEPAL, 1970.

GARCIA FILHO, Danilo Prado. *Guia Metodológico: diagnóstico de sistemas agrários*. Rio de Janeiro: MDA / INCRA / FAO, [entre 1998 e 2001]. 58 p.

GIOVENARDI, Eugênio; LUNA, Lígia. *Modelo de Gerência com Indicadores*. Brasília: INCRA / PNUD, 1997. 42 p. (Desenvolvimento Empresarial, v. 5).

_____. Renda: meta focal. *Objetividade dos planos de desenvolvimento*. Programa de capacitação em apoio à Reforma Agrária. Brasília: INCRA / PNUD, 1997. (Sistema Itog).

GODOY, Luciano de Souza. *Direito Agrário Constitucional: o regime da propriedade*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Orlando. *Novos Temas de Direito Civil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

GONZAGA, Vair. *Divisão e demarcação de terras: doutrina e processo*. Campinas, SP: Julex Livros Ltda., 1995.

GUANZIROLI, Carlos E. *Reforma Agraria y Globalización de la Economía: El Caso de Brasil*. Brasília: Proyecto de Cooperación Técnica INCRA / FAO, 1999. 28 p. (Cuadernos de la Tierra, n. 5).

JUNQUEIRA, Messias. *Justificativa e Ante Projeto de Lei de Terras*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1942.

JUNQUEIRA, Messias. *O Instituto Brasileiro das Terras Devolutas*. São Paulo: Leal, 1976.

LACERDA, M. Linhares de. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Alba, 1960. (Tratado das Terras do Brasil, v. I).

_____. _____. Rio de Janeiro: Alba, 1960. (Tratado das Terras do Brasil, v. II).

_____. *Tratado das Terras do Brasil*. Rio de Janeiro: Alba, 1960. (Tratado das Terras do Brasil, v. III).

_____. _____. Rio de Janeiro: Alba, 1961. (Tratado das Terras do Brasil, v. IV).

_____. *A Reforma Agrária Brasileira. Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Alba, 1961. (Tratado das Terras do Brasil, v. 5).

LANDAETA, Armando Dreyer. *Reforma Agraria y Desarrollo Económico*. Caracas: Ed. Monte Avila, 1971.

LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). *Direito Agrário Brasileiro*. Em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero. São Paulo: LTr, 1999.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. 460 p.

LLERAS RESTREPO, Carlos. *Problemas de la Reforma Agraria y Derecho Agrario in Tierra, Economia y Sociedad*. PNUD-INCORRA-FAO, 1993.

LOTUFO, Renan. *Direito Civil Constitucional*. Cadernos I. (coord.) Renan Lotufo. São Paulo: Max limonad, 1999.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *A discriminação de terras na Amazônia (o Acre)*. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1977.

MAIA, Altir de Souza. *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. 204 p. (Curso de Direito Agrário, n. 6).

MARTINS, José de Souza. *La Reforma Agraria: El imposible diálogo sobre la Historia posible*. Brasília: Minsiterio de Desarrollo Agrario / Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, 2000. 42 p. (Cuadernos de la Tierra).

MAZOYER, Marcel. "Pour des projets agricoles légitime et efficace: théorie et méthode d'analyse des systèmes agraires. In: *Land reform, land settlement and cooperatives*. Paris: FAO, 1992.

MENDES, Vicente de Paula. *A indenização na desapropriação: legislação e doutrina*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

MIGNONE, Carlos Ferdinando. *O Módulo Rural*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 5).

MIGUEL NETO, Sulaiman. *Questão Agrária*. Campinas: Bookseller, 1997.

MONTEIRO, Benedito. *Direito Agrário e processo fundiário*. Rio de Janeiro: PLG Comunicação, 1980.

MORAES, José Diniz de. *A Função Social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MORAIS, Clodomir Santos de. "Engenharia Social na Geração de Emprego no Campo". In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo, LTr, 1999.p.469-506.

MOTTA, Maria Clara Mello. *Conceito Constitucional de Propriedade: tradição ou mudança?*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Brasil). *Relatório de Atividades 1998 – 2000*. Brasília, 2000. 83 p.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

PORTO, Costa. *O Sistema Sesmarial no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1976.

PORTO, José da Costa. *Formação territorial do Brasil*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 1).

PROENÇA, Alencar Mello. *Direito Agrário*. Porto Alegre: Síntese, 1999. 406 p.

PAULSEN, Leandro. *Desapropriação e reforma Agrária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1993.

REALE, Miguel. "Visão geral do Projeto de Código Civil". in *Relatório final apresentado à Comissão Especial de Reforma do Código Civil*. Brasília: Câmara dos Deputados-CDICP, 2000, p.31.

REYDON, Bastiaan Philip (coord.). *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. 172 p. (Estudos NEAD 3).

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A Desapropriação no Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.

RUA, Maria das Graças; ABRAOWAY, Miriam. *Companheiras de Luta ou "Coordenadoras de Panelas"?: as relações de gênero nos assentamentos rurais*. Brasília: UNESCO, 2000.

REYDON, Bastiaan Philip (coord.). *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. 172 p. (Estudos NEAD 3).

REZENDE, Gervásio Castro de. *Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera): Institucionalidade, Subsídio e Eficácia*. Relatório de Pesquisa do Convênio INCRA / FAO, Projeto UTF / BRA / 036 / BRA. Rio de Janeiro: 1999. 26 p. (Cadernos da Terra, n. 2).

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A Desapropriação no Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.

SANTOS NETO, Arthur Pio dos. *Instituições de direito agrário*. Recife, PE: Editora Universitária da Universidade Federal de Pernambuco, 1979.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. *Da Desapropriação no Direito Brasileiro*. São Paulo: Livraria Editora Freitas Bastos, 1942.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 279

SILVA, Jônatas. *O Direito e a questão agrária na Constituição Brasileira*. Editora associada à ABREU, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SILVA, Pedro Cordeiro da. *Cadastro e Tributação*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de Direito Agrário, n. 4).

SODERO, Fernando Pereira. *Direito Agrário e Reforma Agrária*. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1968.

SOIBELMAN, Leib. *Enciclopédia do Advogado*. 5 ed. rev. e atual. de acordo com a Constituição em vigor por: FONTES, A.; DELMAS, M.; FRIEDE, R. Reis. Rio de Janeiro: Thex Editora. Biblioteca Universidade Estácio de Sá, 1996.

SOUZA FILHO, Juvenal Boller de. "Instrumentos jurídicos de uso e alienação de terras públicas". In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo, LTr, 1999.

STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Desapropriação: Constituição de 1988-Primeira Leitura*. São Paulo: RT, 1990.

TANAJURA, Grace V. R. de M. *Função Social da Propriedade Rural: com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo*. São Paulo: LTr, 2000.

TENÓRIO, Igor. *Manual de Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Resenha Universitária, 1975.p.64.

TEÓFILO, Edson et al (org.). *Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. 200 p. (Estudos NEAD 2).

_____. *A Economia da Reforma Agrária: evidências internacionais*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. 439 p. (Estudos NEAD 5).

TURNES, Valério A.; BÚRIGO, Fábio Luiz. "Desenvolvimento Local: uma nova forma de ver o espaço rural". In: SABOURIN. Eric (Org.). *Planejamento Municipal*. Brasília, DF: EMBRAPA, 1999.

VEIGA, José Eli da, et al. *O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/ CNDRS/ NEAD), 2001, 107 p. (Série Textos para Discussão, n. 1).

VELAZQUEZ, Martha Chavez P. de. *El proceso social agrario y sus procedimientos*. Mexico: Editorial Porrúa, 1971. 319 p.

Folhetos

BRASIL. Ministerio del Desarrollo Agrario. *Desarrollo Agrario Brasil 2000*. Brasília, 2000. 49 p.

_____. *Brasil: Acciones del Gobierno Federal*. Brasília, [2000 ou 2001]. 28 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário; CENTRE DE COOPÉRATION INTERNACIONALE EN RECHERCHE AGRONOMIQUE POUR LE DÉVELOPPMENT. *L'Agriculture Familiare: Dynamiques Comparées Brésil-France*. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Agora na terra vai ser assim. Para o verdadeiro proprietário, a LEI. O fim da grilagem e do latifúndio*. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Produto de origem familiar: produção familiar com qualidade global*. Brasília, 2001.

INCRA / PNUD. Capacitação Imersa. *Programa de Capacitação em apoio à Reforma Agrária*. Acordo INCRA / PNUD - Projeto BRA 93 / 017. Brasília, 1998. 32 p. (Sistema Itog).

INCRA/ Superintendência Regional do Espírito Santo (Brasil). *Ações do INCRA no Espírito Santo*. Vila Velha, ES, 2000.

INCRA/ Superintendência Regional do Ceará (Brasil). *Juntos Construindo a Reforma Agrária*. Fortaleza, CE, [2000 ou 2001].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *A melhor Receita vem do campo*. Brasília, DF, [2000 ou 2001].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministerio de Desarrollo Agrario. Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria. *El Libro Blanco de la Ocupación de Tierras en Brasil*. Brasília, [1999 ou 2000]. 43 p.

BRAZIL. Ministry of Agrarian Development. National Institute of Colonisation and Agrarian Reform. *Balance-Sheet 1999 of Agrarian Reform and Family Agriculture*. Brasília, 1999. 51 p.

BRAZIL. OFFICE OF THE EXTRAORDINARY MINISTER OF LAND REFORM. *We want the land to be green: Environmental agenda*. Brasília, 1998. 7 p.

_____. Land Reform in Brazil. *The Brazilian Government's action in light of the document "For a better land distribution: the challenge of the land reform", by the Pontifical Council Justice and Peace*. Brasília, 1998. 13 p.

TINOCO, Enrique. *A Contabilidade numa Empresa Associativa. Programa de Capacitação em apoio à Reforma Agrária*. Brasília: INCRA / PNUD, 1996. 29 p.

Artigos

ALVARENGA, Octávio Mello. “Justiça Agrária, considerações estruturais, face à realidade brasileira”. In: *Revista de Direito Agrário*, Brasília, ano I , nº 1, 1973, p.47-55.

ARAÚJO, José Osterno Campos de. “Derecho Agrario, desarrollo sustentable y la reforma agraria”. *Revista de Direito Agrário*. Brasília, n.16, p.34-42, 2001.

ASSIS, Jacy de. “Da Ação Discriminatória”. In: *Separata da Revista da Divisão Jurídica do I. A. A.* Rio de Janeiro, 1971, p.1-18.

CRETILLA JÚNIOR, José. Parecer: desapropriação – *restitutio in integrum*. Rio de Janeiro, *Revista de Direito Administrativo*, (163): p. 285-313, jan/mar 1986.

DAOULI, J., DEMOUSSIS M. Rents. “Interest Rates and Real Agricultural Land Prices: an application to a greek province”. In *European Review of Agricultural Economics*. 19 (4), p. 417-425.

FEDER, G. , FEENY D. “The Theory of Land Tenure and Property Rights”. in *The economics of rural organization*. HOFF, K. at al. Eds.1993. p. 240-258.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. “A Propriedade e sua função social”. In *Revista de Direito Agrário*. Ano 9. Brasília: INCRA, 1982. p.19-28.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. “Instituição da propriedade e sua função social”. In. *Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco*. Vol. 2. n ° 6. Recife: ESMAPE, out./dez. 1997, p. 457-488.

HOFF, K. , STIGLITZ J. “Consequences of Limited Risk Markets and Imperfect Information for the Design of taxes and Transfers: an Overview”. In: *The Economics of Rural Organization*. Hoff at. al. Eds., 1993. p.323-331.

LLOYD, T. , RAYNER,A., ORME, C. “Present-Value Models of Land Prices in England and Wales”. *European Review of Agricultural Economics*. 18 (2), 199. p.141-166.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. “O Instituto da legitimação de posse no Direito Brasileiro: panorama atual e perspectivas”. Disponível em: <http://www.acta-diurna.com.br/biblioteca/doutrina/d19990628009.htm>. Acesso em: 26 dez 2001.

MUNIZ, Orlando. *Agências Regionais de Comercialização: a parceria como estratégia para o sucesso*. Arco. Brasília, ano 1, n. 1, p. 26-27, 2001.

OLIVEIRA, Artur Vidigal de. "O Estado tem de exigir o cumprimento da função social do imóvel rural para implementar a democracia e fortalecer a cidadania". *Revista de Direito Agrário*. Brasília, n. 14, p.35-49, 2000.

PORTO, Custódio Moreira. "As ocupações legítimas de terras devolutas". In: *Revista da Procuradora Geral do Estado de São Paulo*, nº 1. p. 54-68. São Paulo, Janeiro, 1971.

RODOTÀ, Stefano. "Proprietà (Diritto vigente)". *Novissimo Digesto Italiano*. v. XIV. Turim: Unione Tipografico-Editrice Torinese - UTET, 1970.p. 13-24.

PRONAF infra-estrutura e serviços vai atender 1506 municípios. MDA/ Secretaria da Agricultura Familiar (Brasil). Apoio PNUD, Brasília, ano 1, n. 3, jul. 2001. Informativo do PRONAF, p. 1.

Documentos e Trabalhos produzidos e ou apresentados em Eventos

GUIMARÃES, Alberto Passos. "A questão agrária no Brasil e as condições e possibilidades da reforma agrária". In: CICLO DE PALESTRAS DA REFORMA AGRÁRIA, 2000, Brasília. Ciclo de Palestras. Brasília: MDA / INCRA, 2000. 36 p.

MIGNONE, Carlos F. "Discriminação de Terras Públicas e Autonomia Jurisdicional". In: *Anais do I Congresso Interamericano de Direito Agrário*. Porto Alegre, RS, 25-29 out. 1971. Brasília: Ministério da Agricultura, INCRA, 1971.p.153.

PINTO, Raul Belens Jungmann. "A Reforma Agrária no Brasil". In: ENCONTRO FIDA EM ROMA, 2001, Roma. Discursos. Brasília: MDA / INCRA, 2001.13 p.

Publicações Periódicas

CADERNO INCRA. Elaborado pela Diretoria de Recursos Humanos, com a colaboração da CNASI e ASSERA. INCRA: um instrumento de Governo para a execução da Reforma Agrária. Brasília: INCRA, 1999, 33 p.

INFORME INCRA. Produzido pela Assessoria de Imprensa. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA): institucionalidade, subsídio e eficácia. Rio de Janeiro: INCRA, 1999.

INFORME MDA. Produzido pela Assessoria de Imprensa do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Impacto do ITR nos preços da terra na concentração fundiária. Brasília, 2000.

REVISTA DE DIREITO AGRÁRIO. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília: INCRA, ano 16, n. 9, 2º semestre 2000, 129 p.

Legislação

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850. Dispões sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 1v. p. 43-47.

BRASIL. Decreto n.º 1.318 de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 1v. p. 48-63.

BRASIL. Decreto n.º 10.105, de 3 de março de 1913. Aprova o novo regulamento das terras devolutas da União. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 1v. p. 93-113.

BRASIL. Decreto n.º 10.320, de 1913. Modifica os arts. 1º e 3º do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 10.105, de 5 de março de 1913. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 1v. p. 113-114.

BRASIL. Decreto n.º 11.485, de 10 de fevereiro de 1915. Suspende o regulamento de terras devolutas da União a que se referem os Decretos n.º 10.105, de 5 de março de 1913 e 10.320, de 7 de julho do mesmo ano. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 1v. p. 115.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 7.724, de 10 de julho de 1945. Submete ao regime de aforamento as terras devolutas dentro da faixa de sessenta e seis quilômetros ao longo das fronteiras, e dá outras providências. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento

Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 1v. p. 446-447.

BRASIL. Decreto n.º 7.916, de 30 de outubro de 1945. Dispõe sobre a distribuição das terras devolutas nos Territórios federais, e dá outras providências. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 1v. p. 447-448.

BRASIL. Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 1v. p. 466-502.

BRASIL. Lei n.º 3.081, de 22 de dezembro de 1956. Regula o processo nas ações discriminatórias de terras públicas. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 2v. p. 689-690.

BRASIL. Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p. 1-53.

BRASIL. Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 4v. p. 1571-1583.

BRASIL. Decreto n.º 59.566 de 14 de novembro de 1966. Regulamenta as Seções I, II e III do Capítulo IV do Título III da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.175-194.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 1.110, de 9 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da

Reforma Agrária, e dá outras providências. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 5v. p. 2211-2212.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 1.164, de 1º de abril de 1971. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as Terras Devolutas situadas na faixa de 100 quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 5v. p. 2312-2313.

BRASIL. Lei n.º 5.868 de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 5v. p. 2464-2465.

BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 6v. p. 2583-2639.

BRASIL. Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. NERY JUNIOR, Nelson. Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor: atualizado até 22 fev. 2001. 5 ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

BRASIL. Lei n.º 5.972, de 11 de dezembro de 1973. Regula o procedimento para registro da propriedade de bens imóveis discriminados administrativamente ou possuídos pela União. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Vade-Mecum Agrário*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. 6v. p. 2582-2583.

BRASIL. Lei n.º 6.383 de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União, e dá outras providências. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.255-261. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASIL. Decreto n.º 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA , e dá outras providências. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de

Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.302-339.(Coleção Saraiva de Legislação)

BRASIL. Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.361-364.(Coleção Saraiva de Legislação)

BRASIL. Lei n.º 8.174, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre princípios de Política Agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA, tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação dos estoques públicos. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.384-385.(Coleção Saraiva de Legislação)

BRASIL. Decreto n.º 578 de 26 de junho de 1992. Dá nova regulamentação ao lançamento dos Títulos da Dívida agrária. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.401-402.(Coleção Saraiva de Legislação)

BRASIL. Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítúlo III, Título VII, da Constituição Federal. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.408-415.(Coleção Saraiva de Legislação)

BRASIL. Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e

ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.4416-420.(Coleção Saraiva de Legislação)

BRASIL. Decreto n.º 1.946 de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.434-439.(Coleção Saraiva de Legislação)

BRASIL. Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária, e dá outras providências. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.440-448.(Coleção Saraiva de Legislação)

BRASIL. Lei complementar n.º 93, de 4 de fevereiro de 1998. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra – e dá outras providências. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.455-458.(Coleção Saraiva de Legislação)

BRASIL. Decreto n.º 2.622, de 9 de junho de 1998. Regulamenta a Lei Complementar n.º 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, e dá outras providências. BRASIL. Estatuto da Terra: Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, atualizada e acompanhada dos diplomas que a regulamentam obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 14 ed. atual. e ampl. *Coleção Saraiva de Legislação*. São Paulo: Saraiva, 1999.p.466-472.(Coleção Saraiva de Legislação)

BRASIL. Lei n.º 10.267 de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis n.ºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/2001.htm. Acesso em 16 set. 2002.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, atualizada e acompanhada de Legislação Complementar, Súmulas e Índice Sistemático. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 53 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (Legislação brasileira).

BRASIL. Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002 . Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/2002.htm. Acesso em: 16 set. 2002.

Jurisprudência

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 4.971-RJ. Segunda Turma. Relator: Ministro Vicente Cernicchiaro. DJU-I 17 dez. 1990. p. 15.356.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação por interesse social. Fixação de justo preço. Apelação Cível nº 1998.01.00.018291-5 – PA. Relatora: Juíza Vera Carla Nelson de Oliveira Cruz (Convocada). Segunda Turma Suplementar. Brasília, 16 de abril de 2002. DJ 18 jul. 2002. p.69.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação por interesse social. Indenização. Correção Monetária do depósito. Juros compensatórios e moratórios. Deságio dos TDA. Apelação Cível nº 95.01.10399-4 – TO. Relatora: Juíza Ivani Silva da Luz (Convocada). Segunda Turma Suplementar. Brasília, 11 de dezembro de 2001. DJ 18 jul. 2002. p.103.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação para fins de reforma agrária. Indenização. Laudo do perito oficial. Juros compensatórios e moratórios. Apelação Cível nº 1999.01.00.044873-5 – MA. Relatora: Juíza Ivani Silva da Luz (Convocada). Segunda Turma Suplementar. Brasília, 27 de novembro de 2001. DJ 18 jul. 2002. p.108.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 1.023/DF. Relator: Ministro Demócrito Reinaldo. RSTJ 28/209.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação. TDA – Títulos da Dívida Agrária. Princípio da justa indenização, com preservação do valor real. Mandado de Segurança nº 1.023/DF. Relator: Min. Demócrito Reinaldo, RSTJ 28/209.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 176.891-7 – RO. Segunda Turma. Relator: Ministro Carlos Velloso. DJU 01 jul. 1996. p. 23.876.

Súmula 75-TFR; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Recurso Extraordinário nº 106.788-8 – SP. Relator: Ministro Cordeiro Guerra. DJU 02 mai. 1986. p. 6.914.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 102.605-7 – SP. Primeira Turma. Relator Ministro Rafael Mayer. DJU 08 mar. 1985. p. 2.603.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. INCRA. Substituição processual. Ações possessórias. .Apelação Cível nº 89.01.23788-1 – PA. Relator: Juiz Fernando Gonçalves (Convocado). Terceira Turma Brasília, 06 de agosto de 1990. DJ 27 ago. 1990. p.19047.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Atentado. Lei 6.383/76. Apelação Cível nº 94.01.28432-6 – DF. Relator: Juiz Osmar Tognolo. Relatora Convocada: Juíza Sônia Diniz Viana. Terceira Turma. Brasília, 13 de abril de 2000. DJ 25 ago. 2000. p.62.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Natureza jurídica. Apelação Cível nº 95.01.19207-5 – DF. Relatora: Juíza Eliana Calmon. Quarta Turma. Brasília, 29 de abril de 1997. DJ 26 mai. 1997. p.37562.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Faixa de fronteira. Apelação Cível nº 1999.01.00.044795-6 – DF. Relator: Juiz Leão Aparecido Alves (Convocado). Terceira Turma Suplementar. Brasília, 27 de fevereiro de 2002. DJ 27 fev. 2002. p.79.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Terras situadas no Distrito Federal. Apelação Cível nº 96. 01. 30544-0 – DF. Relator: Juiz Leão Aparecido Alves (Convocado). Terceira Turma Suplementar. Brasília, 20 de fevereiro de 2002. DJ 25 fev. 2002. p.158.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Relatório de Atividades INCRA 30 Anos*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/estrut/pi/pi/htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2001.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Relatório de Atividades INCRA 30 Anos*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/estrut/pi/pi/htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2001.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Relatório de Atividades INCRA 30 Anos*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/estrut/pi/pi/htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2001.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 4.971-RJ. Segunda Turma. Relator: Ministro Vicente Cernicchiaro. DJU-I 17 dez. 1990. p. 15.356.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 67. Primeira Seção. Brasília. 15 dez. 1992. DJ. 04 fev. 1993. Referência: REsp. 5.980-SP (1ª T. 19.11.90-DJ 04.02.91); REsp. 7.916-SP (1ª T. 17.04.91-DJ 27.05.91); REsp. 17.006-SP (1ª T. 18.05.92-DJ

03.08.92); REsp. 16.894-SP (1ª T. 15.06.92-DJ 24.08.92); REsp. 754-RJ (2ª T. 11.10.89-DJ 30.11.89); REsp. 12.245-SP (2ª T. 13.05.92-DJ 15.06.92); REsp. 16.342-SP (2ª T. 13.05.92-DJ 01.06.92).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 70. Primeira Seção. Brasília, 15 dez. 1992. DJ 04 fev. 1993.p. 775. (ratificou a Súmula de mesmo número do extinto TFR: BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Súmula 70. Segunda Seção. Brasília, 16 dez. 1980. DJ 23 dez. 1980.p.11.038.)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIN 1.187-1-DF. Plenário. Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgamento da Liminar: Brasília, 9 fev. 1996. DJU de 16 fev. 1996. Disponível em <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia> . Acesso em 26 set. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIN 1.187-1-DF. Plenário. Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgamento do Mérito: Plenário. Brasília, 27 mar. 1996. DJU de 30 mai 1997. Disponível em <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia> . Acesso em 26 set. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Desapropriação. Caducidade. Citação do expropriado. R.E. 64080 – GB. Relator: Ministro Osvaldo Trigueiro. Recorrente: Espólio de Rita Salgado Zenha. Recorrido: Estado da Guanabara. Brasília, 1 de abril de 1968. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 94, p. 115-116, out./dez.1968.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 176.891-7 – RO. Segunda Turma. Relator: Ministro Carlos Velloso. DJU 01 jul. 1996. p. 23.876.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 102.605-7 – SP. Primeira Turma. Relator Ministro Rafael Mayer. DJU 08 mar. 1985. p. 2.603.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 561. Referência: RE 77.375-SP. Rel. XA. Pleno. Brasília, 15. 05.74. DJ 21.05.76; RE 78.502-SP. Rel. XA.2ª T. 31.05.74. DJ 17.06.74; RE 78.757-SP. Rel. XA.2ª T. 31.05.74. DJ 17.06.74; RE 79.585-SP. Rel. DF. 1ª T.01.10.74 DJ 06.12.74; RE 79.756-SP. Rel. OT. 1ª T.15.10.74 DJ 06.12.74; RE 80.030-SP. Rel. DF. 1ª T.12.11.74 DJ 13.12.74; RE 79.729-SP. Rel. RA. 1ª T. 22.11.74 DJ 08.01.75; RE 80.044-SP. Rel. BP. 1ª T. 29.11.74 DJ 21.03.75.

BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Súmula 75-TFR. Segunda Seção. 10 mar. 1981. DJ 19 mar. 1981. p.1.912.; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 106.788-8 – SP. Pleno. Relator: Ministro Cordeiro Guerra. DJU 02 mai. 1986. p. 6.914.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Atentado. Lei 6.383/76. Apelação Cível nº 94.01.28432-6 – DF. Relator: Juiz Osmar Tognolo. Relatora Convocada: Juíza Sônia Diniz Viana. Terceira Turma. Brasília, 13 de abril de

2000. DJ 25 ago. 2000. p.62. No mesmo sentido: APEL 11.301, TJCE; APEL 15.347, TAMG; EMBS 231.789, TJSP; APEL 260.707, TJSP.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Natureza jurídica. Apelação Cível nº 95.01.19207-5 – DF. Relatora: Juíza Eliana Calmon. Quarta Turma. Brasília, 29 de abril de 1997. DJ 26 mai. 1997. p.37562.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Faixa de fronteira. Apelação Cível nº 1999.01.00.044795-6 – DF. Relator: Juiz Leão Aparecido Alves (Convocado). Terceira Turma Suplementar. Brasília, 27 de fevereiro de 2002. DJ 27 fev. 2002. p.79.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Ação discriminatória. Terras situadas no Distrito Federal. Apelação Cível nº 96. 01. 30544-0 – DF. Relator: Juiz Leão Aparecido Alves (Convocado). Terceira Turma Suplementar. Brasília, 20 de fevereiro de 2002. DJ 25 fev. 2002. p.158. Veja Também: RE 80.416/GO, STF; AC 95.01.19207-5/DF, TRF 1ª REGIÃO; AC 89.01.13937-5/DF, TRF 1ª REGIÃO; RE 86.234/MG, STF; AC 89.01.23997-3/MA, TRF 1ª REGIÃO; AC 0116635/AC, TFR; AC 0045112/MA, TFR; AC 93.01.18121-5/BA, TRF 1ª REGIÃO; AC 89.01.22579-4/MA, TRF 1ª REGIÃO; RE 75.144/MG, STF.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação por interesse social. Fixação de justo preço. Apelação Cível nº 1998.01.00.018291-5 – PA. Relatora: Juíza Vera Carla Nelson de Oliveira Cruz (Convocada). Segunda Turma Suplementar. Brasília, 16 de abril de 2002. DJ 18 jul. 2002. p.69.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação por interesse social. Indenização. Correção Monetária do depósito. Juros compensatórios e moratórios. Deságio dos TDA. Apelação Cível nº 95.01.10399-4 – TO. Relatora: Juíza Ivani Silva da Luz (Convocada). Segunda Turma Suplementar. Brasília, 11 de dezembro de 2001. DJ 18 jul. 2002. p.103.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação para fins de reforma agrária. Indenização. Laudo do perito oficial. Juros compensatórios e moratórios. Apelação Cível nº 1999.01.00.044873-5 – MA. Relatora: Juíza Ivani Silva da Luz (Convocada). Segunda Turma Suplementar. Brasília, 27 de novembro de 2001. DJ 18 jul. 2002. p.108.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Desapropriação. TDA – Títulos da Dívida Agrária. Princípio da justa indenização, com preservação do valor real. Mandado de Segurança nº 1.023/DF, rel. Min. Demócrito Reinaldo, RSTJ 28/209.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. INCRA. Substituição processual. Ações possessórias. Apelação Cível nº 89.01.23788-1 – PA. Relator: Juiz

Fernando Gonçalves (Convocado). Terceira Turma Brasília, 06 de agosto de 1990. DJ 27 ago. 1990. p.19047.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 1.023/DF. Relator: Ministro Demócrito Reinaldo. RSTJ 28/209.

BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Súmula 78-TFR, Plenário. Brasília, 19 mar. 1981. DJ 07 abr. 1981.p.2.970; Referência: EAC 46.093-MG (TP 29.04.80-DJ 11.06.80), AC 37.761-AM (4ª T 17.12.80-DJ 19.02.81), AC 34.079-SP (4ª T 01.12.80-DJ 12.03.81), AC 44.653-MG (4ª T 05.03.80-DJ 30.04.80), AC 37.170-SP (4ª T 17.08.79-DJ 24.10.79), REO 46.874-SC (2ª T 18.08.78-DJ 20.06.70), AC 32.667-SP (1ª T 22.09.76-DJ 06.06.79); BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 106-STJ. Corte Especial. Brasília, 26 mai. 1994. DJ 03 jun. 1994. p. 13.885. Referência: EAR 179-SP (2ª S 14.08.91-DJ 16.09.91), REsp. 24.783-SP (1ª T 21.09.92-DJ 30.11.92), REsp. 1.379-RJ (2ª T 12.02.92-DJ 16.03.92), REsp. 1.450-SP (3ª T 21.11.89-DJ 18.12.89), REsp. 2.686-SP (4ª T 21.08.90-DJ 17.09.90), REsp. 2.857-SP (4ª T 19.11.91-DJ 16.11.91), REsp. 19.111-SP (4ª T 09.06.92-DJ 26.10.92), REsp. 7.013-RS (4ª T 16.06.92-DJ 03.08.92), REsp. 2.721-MG (4ª T 27.10.92-DJ 29.03.93).