

Coleção
Resumos para
CONCURSOS
Organizadores
Frederico Amado | Lucas Pavione

24

Josué Tomazi de Carvalho
Junior Divino Fideles
Marcela Albuquerque Maciel

Direito Agrário

2^a revista
edição atualizada

2018

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

TEORIA GERAL DO DIREITO AGRÁRIO

▲ **Leia a Lei:**

- *Arts. 184 a 187 da CF/88; arts. 1º e 2º do Estatuto da Terra*

Neste capítulo serão abordados os aspectos gerais do Direito Agrário, com destaque para o histórico da sua instituição no Brasil, bem como conceituação, objeto, autonomia, princípios e fontes.

1. ASPECTOS HISTÓRICOS DO DIREITO AGRÁRIO NO BRASIL

O estudo da história do direito e do direito na história tem se mostrado cada dia mais relevante para a compreensão do seu papel e dos diversos institutos atuais. No caso do Direito Agrário essa importância ganha ainda mais relevo, pois os problemas fundiários enfrentados hoje são reflexos dessa história, como veremos a seguir.

Interessante notar que não se pode tratar do direito agrário e da estrutura fundiária no Brasil sem recorrer à história e ao direito português, pois não foi elaborada legislação específica para a nossa colonização. De início, cabe destacar que pelo chamado **direito de conquista**, baseando nos Tratados de Alcaçovas (1479) e de Tordesilhas (1494), **todas as terras descobertas no Brasil incorporaram-se ao patrimônio da Coroa portuguesa**. Assim, somente a Coroa poderia permitir o acesso legal a terra e à sua

exploração, fazendo com que **todas as terras particulares necessitem ter origem ou destaque do patrimônio público** (ROCHA et al, 2010).

▲ ATENÇÃO

Necessário destaque do patrimônio público: No Brasil, para uma propriedade ser considerada licitamente privada é necessária a demonstração do seu regular destaque do patrimônio público.

Costuma-se dividir a história do Direito Agrário no Brasil em três períodos (LOPES, 2009) que tratam de diferentes regimes de propriedade das terras. O primeiro é chamado Regime das Sesmarias, que durou de 1500 a 1822, o segundo o Regime das Posses, que se estendeu entre 1822 e 1850, e o Regime da institucionalização do direito agrário, inaugurado com a Lei de Terras de 1850, é o terceiro. Vejamos cada um deles.

1.1. Regime Sesmarial (1500 a 17/07/1822)

As sesmarias surgiram em Portugal em 1375, quando o rei D. Fernando determinou a obrigatoriedade de exploração das terras do país, sob pena de serem retomadas e cedidas a quem tivesse condição de lavrá-las. Essa decisão teve origem na crise provocada pela peste negra (1348-1350), que despovoou os campos e levou a fome ao País (LOPES, 2009). Como resultado, passaram a ser concedidas, como sesmarias, grandes extensões de terras aos nobres, pois eram os que detinham condições de explorá-las, provocando uma grande concentração fundiária. O instituto das sesmarias manteve-se em vigor em Portugal, tendo sido incorporado tanto nas Ordenações Afonsinas quanto nas Filipinas, aplicadas posteriormente nas colônias.

A Coroa portuguesa, ao se deparar com a grande dificuldade de promover a ocupação e colonização das terras “descobertas”, optou por utilizar o instituto das sesmarias, já existente em Portugal. O reino a ser moldado foi primeiro objeto da lei, da norma, com a tentativa de criação da realidade pelo regulamento, ideia que continuou marcada em nossa história (FAORO, 2012). Economia e sociedade é que deveriam amoldar-se às ordens régias e legais, a se fazerem cumprir com a seleção de pessoas próximas ao trono para a distribuição de terras.

No Brasil, as sesmarias foram, portanto, utilizadas na tentativa de fomentar a ocupação do território e exploração da terra. Podiam ser concedidas pelos donatários das capitâneas hereditárias, que agiam em nome do poder régio, a exemplo do previsto no Regimento de Martim Afonso de Sousa de 1530. Posteriormente, essa atribuição passou a ser dos Governadores-Gerais. Assim, diferentemente de Portugal, as sesmarias no Brasil não trataram da retomada de terras e cessão a outros súditos com condições de explorá-las, pois todas eram recém-descobertas e de domínio da Coroa. A terra era considerada parte do patrimônio pessoal do rei, a sua concessão era baseada no status social e pessoal do beneficiário (COSTA, 2010), constituindo-se por si elemento de poder e prestígio. Somente o domínio útil era concedido, permanecendo a propriedade como patrimônio da Coroa. Isso as assemelhavam ao instituto da enfiteuse, que era uma espécie de direito real que conferia ao seu titular, o enfiteuta ou foreiro, a posse, o uso e gozo de imóvel alheio, ou mesmo o arrendamento de longo prazo, mediante o pagamento ao titular do domínio de um valor anual denominado foro, e era disciplinado pelo revogado Código Civil de 1916. Várias regulamentações passaram a tratar da concessão das sesmarias, especialmente visando com que efetivamente cumprissem o seu papel de ocupação e exploração da terra. Essas normas foram consolidadas pelo Alvará de 5 de outubro de 1795, que ficou conhecido como a Lei das Sesmarias, ou Diploma Final das Sesmarias. Com o objetivo expresso de conter os abusos, irregularidades e desordens do sistema, dispunha o Alvará, dentre outros, que: a) não poderia ser dada sesmaria a quem já tivesse alguma outra; b) determinação de áreas máximas e medição obrigatória até um ano após a concessão, e a demarcação em até dois anos; c) obrigatoriedade de abrir caminhos, passagem de águas públicas, e manutenção de reservas com as madeiras de interesse da Coroa; e d) obrigatoriedade do registro dos títulos de sesmarias nas recém-criadas juntas de fazenda. Caso o sesmeiro não adimplisse as obrigações impostas no título, a sesmaria caía em comisso, ou seja, retornava à Coroa para redistribuição.

Apesar das proibições, utilizava-se de vários subterfúgios para acumular terra e somar sesmarias, como a doação a amigos e parentes, inclusive filhos menores de idade. A busca pelo acúmulo da terra não visava somente assegurar estoque de suprimentos necessários

aos engenhos, mas principalmente prestígio social e poder, ainda que não fossem efetivamente exploradas (COSTA, 2010). Com áreas muito extensas, nem todas as sesmarias foram ocupadas ou lavradas. Apesar de descumpridas as obrigações, raramente eram retomadas pela Coroa. Como constatado à época, todos os campos tinham senhorios, ainda que permanecessem, muitas vezes, abandonados ou desertos (SODERO, 2006). O Alvará de 5 de outubro de 1795 foi suspenso no ano seguinte, sem aplicação, ao pretexto, recorrente na história do Brasil, de falta de recursos humanos e materiais para fazê-lo cumprir (LOPES, 2009), especialmente na parte em que determinava as demarcações e registros das áreas.

O Regime das Sesmarias influenciou o processo de formação de latifúndios, com grandes extensões improdutivas, ainda realidade em nossa história (MARQUES, 2001). Além disso, como nem toda a terra era utilizada para fins comerciais, e como não era permitido o acesso legal à terra aos trabalhadores, passou a ser costume aceitar a presença de arrendatários e meeiros nas áreas menos férteis e extremas da propriedade, funcionando o sesmeiro como mediador entre essas pessoas e a Coroa, com a terra como base do seu poder (COSTA, 2010). Essa realidade também contribuiu para a formação de minifúndios, e do poder concentrado nas oligarquias locais.

Mais do que finalidade econômica, tiveram as sesmarias no Brasil um potencial político-militar (SANTOS, 2009). Mesmo que legalmente houvesse a obrigação do sesmeiro de cultivar e produzir, o custo da empreitada não correspondia ao valor da terra, cuja quantidade demonstrava proximidade à Coroa e, portanto, poder. “Terra e cultivo não eram termos correlatos” (FAORO, 2012, p. 149). O sesmeiro atuava como “interventor” da Coroa, impedindo o uso da terra por terceiros e em desconformidade com o projeto econômico português (SANTOS, 2009).

1.2 Período “Extralegal” ou “das posses” (de 17/07/1822 a 18/09/1850)

O sistema das sesmarias vigorou até 17 de julho de 1822, data da Resolução do Príncipe Regente que determinou a todas as Juntas dos Governos das Províncias que se abstivessem de conceder novas sesmarias, até que a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império regulasse a matéria. A Constituição Política do Império

do Brasil de 1824, contudo, nada dispôs sobre o tema, limitando-se a estabelecer que o direito de propriedade deveria ser garantido em sua plenitude (art. 179). Com isso, inaugurou-se um período de completa ausência normativa com relação à questão da terra.

Sem legislação disciplinando a aquisição de terras, o período “extralegal” ou “das posses” foi marcado pela ocupação desordenada do território (MARQUES, 2001), prevalecendo as posses dos que detinham poder para mantê-las. Apesar das ocupações não serem legais, as áreas eram, na prática, avaliadas, compradas e vendidas sem restrição (COSTA, 2010).

Esse período durou 28 anos, pois somente em 18 de setembro de 1850 foi editada Lei tratando do tema, a Lei nº 601, conhecida como Lei de Terras. Como resultado dessa fase anárquica, várias situações podiam ser encontradas do ponto de vista legal, como: a) sesmarias concedidas e confirmadas, com as obrigações adimplidas, que eram a minoria; b) sesmarias concedidas, mas não demarcadas ou confirmadas; c) áreas cujos possuidores não detinham qualquer título válido; e d) áreas abandonadas, não concedidas, ou sem ocupação (LOPES, 2009).

▲ ATENÇÃO

Sesmarias concedidas e confirmadas: Apenas as sesmarias que tiveram todas as obrigações adimplidas foram consideradas confirmadas pela Lei de Terras, isto é, caracterizaram-se como regular destaque do patrimônio público para o privado.

1.3. Período de institucionalização do direito agrário (de 18/09/1850 em diante)

1.3.1. Lei de Terras de 1850

A situação caótica e anárquica verificada no Período das Posses levou à reavaliação das políticas de terra e do trabalho por parte dos setores mais dinâmicos da elite brasileira. A Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601, de 18/09/1850) é expressão dos interesses desses grupos, representando a tentativa de regularizar a propriedade rural e o fornecimento de trabalho, de acordo com as novas necessidades da época (COSTA, 2010).

Os debates parlamentares que precederam a edição da Lei nº 601/1850 revelam o conflito existente entre duas concepções diversas de como deveria ser definida a política de terras e de trabalho no Brasil. Demonstrem a transição iniciada no século XVI e só concluída no século XX, que vai do entendimento da terra como domínio da Coroa — e cujo acesso somente era possível por uma benesse régia, significando prestígio social do qual resultava o poder econômico —, para a caracterização da terra como de domínio público, acessível como mercadoria a quem tivesse recursos para explorá-la lucrativamente, representando poder econômico, do qual derivava o prestígio social (COSTA, 2010). Como a política de terras e de mão de obra estão sempre relacionadas, essa mudança com relação a terra correspondeu à uma nova postura quanto ao trabalho, defendendo-se a substituição da escravidão pelo trabalho livre.

O projeto que deu origem à Lei de Terras teve como inspiração a concepção de que se o acesso à propriedade da terra fosse livre ou fácil, seria muito difícil fazer com que o trabalhador livre optasse por trabalhar numa fazenda ao invés de cultivar a sua própria área. Assim, era preciso dificultar esse acesso, especialmente mediante a venda obrigatória das terras públicas por preços elevados, e retomando-se as áreas que não estivessem sendo devidamente utilizadas ou ocupadas. Com os recursos obtidos, o governo poderia subsidiar a imigração. Ao exigir a demarcação e registro de todas as propriedades, a Lei pretendida também resolver as disputas de terras, facilitando o seu controle (COSTA, 2010).

A oposição ao projeto veio essencialmente de representantes de setores arcaicos da economia, para quem a lei serviria somente aos interesses dos fazendeiros do Rio, São Paulo e Minas. Preferiam a autonomia local à interferência do governo central, e eram pessimistas quanto à substituição dos escravos por imigrantes livres. Além disso, consideravam um equívoco dificultar o acesso à terra, quando a sua maior parte ainda deveria ser ocupada. Defendiam a doação de terras para imigrantes como um meio de atraí-los, para colonizar o país como agentes da civilização (COSTA, 2010).

Por fim, quando editada a Lei de Terras em 1850, sua ementa assim a definiu: “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 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”.

Os principais pontos da Lei de Terras foram: **a)** a proibição de ocupação nas terras públicas a qualquer título que não o da compra e venda, com exceção das situadas na fronteira com países estrangeiros, numa zona de 10 léguas, que poderiam ser concedidas a título gratuito, como forma de promover a sua colonização (art. 1º); **b)** proibição de novas posses em terras devolutas ou alheias, inclusive com a aplicação de pena de prisão e multa (art. 2º); **c)** determinou a revalidação das sesmarias ou outras concessões públicas, que se achassem cultivadas ou com princípios de cultura, bem como morada habitual, ainda que não cumpridas as demais condicionantes (art. 4º); **d)** estabeleceu a legitimação das posses mansas e pacíficas anteriores à sua edição, que se achassem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada habitual, observadas as demais condições da Lei, e cujo tamanho não excedesse a extensão das últimas sesmarias concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha (art. 5º); **e)** determinou a medição obrigatórias de todas as terras adquiridas por posses, sesmarias ou outras concessões, sob pena de caírem em comisso (arts. 7º a 9º); **f)** promoveu a naturalização dos estrangeiros que comprassem terras e nelas se estabelecessem pelo prazo mínimo de dois anos (art. 17); **g)** autorizou o governo a trazer colonos livres para trabalhar, devendo-se adotar as medidas para que achassem emprego assim que desembarcassem (art. 18); **h)** estabeleceu que os recursos provenientes da venda das terras e dos direitos de chancelaria deveriam ser utilizados exclusivamente na mediação das terras devolutas e na importação de colonos livres (art. 19); **i)** determinou que o governo promovesse um modo prático de extremar o domínio público do particular, o que deu origem ao procedimento de discriminação de terras (art. 10); **j)** criou o registro obrigatório de terras possuídas e uma Repartição Geral de Terras Públicas, encarregada da fiscalização, venda e colonização das terras (arts. 13 e 21); **k) definiu as terras devolutas como sendo as que:** k.1) não se achassem aplicadas a algum uso público ou de

domínio particular por título legítimo; k.2) tenham sido sesmarias incursas em comisso por falta de cumprimento das condições do título ou não revalidadas pela Lei; k.3) não sejam posses que, apesar de não se fundarem em título legal, tenham sido legitimadas pela Lei (art. 3º); e **l)** estabeleceu que o governo deveria reservar terras devolutas para a colonização de indígenas, fundação de povoações, abertura de estradas, assentamento de estabelecimentos públicos e para a construção naval (art. 12).

▲ ATENÇÃO

Terras devolutas na Lei de Terras de 1850: O instituto das terras devolutas é específico do direito brasileiro. Foram definidas pela Lei de Terras de 1850 como sendo as que: a) não se achassem aplicadas a algum uso público ou de domínio particular por título legítimo; b) tenham sido sesmarias incursas em comisso por falta de cumprimento das condições do título ou não revalidadas pela Lei; e c) não sejam posses que, apesar de não se fundarem em título legal, tenham sido legitimadas pela Lei.

A Lei de Terras foi regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Ante os problemas relativos à insuficiência de pessoal habilitado para o desempenho dos ofícios de juiz comissário e inspetor de medição de terras vagas, o Decreto estabeleceu que os Vigários de cada uma das Freguesias do Império seriam encarregados de receber as declarações para o registro de posses e terras, o que ficou conhecido como “**Registro Paroquial ou do Vigário**”. O Registro do Vigário foi, desde sua implantação, de pouca confiabilidade, dando-se início a burocratização de um sistema marcado, ainda hoje, pela grilagem e falsificação (LOPES, 2009). Ressalta-se que, por se tratar de declaração unilateral, o art. 94 do Decreto estabelecia expressamente que esse registro não conferia, por si, direito algum aos possuidores.

▲ POSIÇÃO DO STF

Registro paroquial na jurisprudência do STF: O STF já entendeu que o registro paroquial não induz propriedade, sendo apenas meio probatório do fato da posse (ver RE 79828).

Na prática, a **Lei de Terras e seu regulamento tentaram converter as situações fáticas configuradas até então em realidades jurídicas, promovendo a legitimação de posses e a revalidação de sesmarias.** Ao proibir novas posses e estabelecer o acesso à

terra, a partir de sua edição, somente por meio da compra e venda, impediu que os negros e pobres pudessem vir a ser proprietários.

Quanto à determinação de separação das terras privadas das públicas o resultado da Lei foi mínimo. Apenas dez províncias detinham dados sobre as terras devolutas em 1855, e mesmo assim imprecisos. A Repartição Geral de Terras Públicas, criada como encarregada das demarcações, foi extinta em 1861, tendo sido substituída por Diretoria que, em 1863, contava apenas com 35 funcionários em todo o País. Foram aprovadas sucessivas prorrogações de prazo para o registro e a regularização, demonstrando a incapacidade do Estado de aplicar universal e igualmente as leis aprovadas (LOPES, 2009).

1.3.2. Constituição de 1891

A Constituição de 1891, a primeira do período republicano, transferiu aos Estados as terras devolutas (art. 64), ficando reservadas à União apenas as áreas destinadas à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro, e terrenos de marinha. Além disso, estabeleceu que o direito de propriedade seria mantido em toda a sua plenitude (art. 72), salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. Não há qualquer menção à função social da propriedade ou ao interesse social, com clara inspiração liberal quanto ao caráter absolutista da propriedade (DÁVILA, 2005).

▲ ATENÇÃO

Transferência das terras devolutas aos Estados: Foi a Constituição de 1891 que transferiu a propriedade das terras devolutas do Ente Central para os Estados.

1.3.3. Código Civil de 1916

Até a edição do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.701), as regulamentações civis encontravam-se fundadas nas Ordenações portuguesas, e leis esparsas e extravagantes, desatualizadas e de difícil interpretação (REZEK, 2007). De concepção muito individualista e voltada à propriedade privada com feições mercantilistas e absolutas — cujo direito era passível de exercício arbitrário e oponível *erga omnes* —, o Código não deu tratamento específico à matéria

agrária, restringindo-se a regular alguns institutos como contratos agrários, usucapião e direito de vizinhança. Utilizava a expressão “prédio rústico” para tratar do imóvel rural, tratando somente das questões envolvendo a sua locação, passagem forçada, limitações relativas ao direito de vizinhança e do penhor. Disciplinou, ainda, institutos como as figuras contratuais do arrendamento e da parceria rural — contratos agrários que serão objeto de capítulo próprio.

Com população majoritariamente agrária mesmo com a edição do Código, manteve-se a carência de normas a dispensar tratamento específico à realidade do campo e à posse e propriedade agrárias. Como resultado negativo dessa situação, podemos apontar a aplicação das normas relativas ao direito sucessório que, sem qualquer preocupação com a questão da atividade agrária e marcada pelo patrimonialismo e individualismo, permitiu a fragmentação e pulverização dos imóveis rurais, favorecendo a constituição de minifúndios (ROCHA et al, 2010).

1.3.4. Constituição de 1934

Com a Constituição de 1934 o direito de propriedade deixa de ser inquestionável, de caráter absolutista, pois o seu exercício passou a ser subordinado ao “interesse social ou coletivo”, nos termos do art. 113. Instituiu a usucapião *pro labore* (art. 125), ao estabelecer que todo brasileiro, não proprietário rural ou urbano, que ocupar, sem oposição ou reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra de até dez hectares, por dez anos contínuos, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o seu domínio, mediante sentença declaratória.

Além disso, a Constituição de 1934 estabeleceu que a posse de terras de silvícolas que se encontrassem permanentemente localizados deveria ser respeitada, sendo-lhes vedado, no entanto, aliená-las (art. 129). Determinou, ainda, que qualquer concessão de terras, superior a dez mil hectares, somente poderia ser realizada mediante prévia autorização do Senado Federal (art. 130). Com relação à fronteira, estabeleceu que numa faixa de cem quilômetros, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação seria efetuada sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, devendo predominar capitais e trabalhadores nacionais (art. 166).