

Eduardo Arruda Alvim
George Salomão Leite
Lenio Streck
(COORDENADORES)



CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Curso de Direito Constitucional
Coordenadores: Eduardo Arruda Alvim, George Salomão Leite, Lenio Streck
1.º Edição - 2014
ISBN 978-85-04-177-1-8
Tirant lo Blanch - Direito Constitucional 1.ª Edição
CDU 343



tirant
lo blanch



Copyright© 2018 by Eduardo Arruda Alvim, George Salomão Leite & Lenio Streck
Editor Responsável: Aline Gostinski
Capa e Diagramação: Carla Botto de Barros

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México

JUAREZ TAVARES
Catedrático de Direito Penal da Universidade do Rio de Janeiro - Brasil

LUIS LÓPEZ GUERRA
Magistrado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha

OWEN M. FISS
Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA

TOMÁS S. VIVES ANTÓN
Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha

C775 Curso de direito constitucional
Coordenadores Eduardo Arruda Alvim, George Salomão
Leite e Lenio Streck. – 1.ed. - Florianópolis : Tirant lo Blanch,
2018.
1088 p.

ISBN: 978-85-9477-165-0

1. Brasil – Direito constitucional 2. Direito constitucional 3.
Teoria da constituição. I. Título

CDU: 342

Elisabete Cândida da Silva – Bibliotecária - CRB 6778/8ª

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, Lei nº 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à Tirant Empório do Direito Editorial Ltda.



tirant
lo blanch

Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.
Av. Embaixador Abelardo Bueno, 1 - Barra da Tijuca
Dimension Office & Park, Ed. Lagoa 1, Salas 510D, 511D, 512D, 513D
Rio de Janeiro - RJ CEP: 22775-040
www.tirant.com.br - editora@tirant.com.br

CAPÍTULO III

DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

Lucas Abreu Barroso³⁰⁷⁰

SUMÁRIO: 1. Definições. Estruturas. Características 2. Desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária 2.1 A função social do imóvel rural 2.2 Imóveis rurais insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a) Art. 185 da Constituição Federal b) Art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/1993 c) Art. 7º da Lei n. 8.629/1993 d) Art. 95-A da Lei n. 4.504/1964 3. Usucapião constitucional agrário.

1. DEFINIÇÕES. ESTRUTURAS. CARACTERÍSTICAS

No Capítulo III, do Título VII, a Constituição Federal de 1988 dispõe acerca da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (arts. 184 a 191). De forma mais acertada, o legislador constituinte deveria ter utilizado somente a expressão *Política Agrária*, pois esta abrange a política agrícola ou política de desenvolvimento rural, a política fundiária e a política de reforma ou reforma agrária.³⁰⁷¹

Não havia necessidade de especificar (e de maneira incompleta – pois existem ainda outras políticas, a exemplo da pecuária) o objeto da *Política Agrária*. Mais relevante se faz sua divisão em (a) política de desenvolvimento rural e (b) política de reforma. Aquela difundida como política agrícola; esta, concretizada pela reforma agrária.

O Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964) tratou da política agrícola em seu art. 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”.

Na lição de Vivanco, “a Política Agrária é a ação própria do poder público ou dos fatores de poder, que consiste na eleição dos meios adequados para influenciar na estrutura e na atividade agrária, a fim de alcançar uma ordenação satisfatória da conduta de quem participa ou se vincula com ela, com o propósito de obter o desenvolvimento econômico e o bem-estar social da comunidade”.³⁰⁷²

Do mesmo modo, o próprio art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra já havia definido a reforma agrária: “Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Ensina Laranjeira que a “reforma agrária é o processo pelo qual o Estado modifica os direitos sobre a propriedade e posse dos bens agrícolas, a partir da transformação fundiária e da reformulação das medidas de assistência em todo o país, com vista a obter maior oferta de gêneros e a eliminar as desigualdades sociais no campo”.³⁰⁷³

Adiante, no Título III, o Estatuto da Terra disciplinou a Política de Desenvolvimento Rural (Política Agrícola) através da tributação da terra (art. 47 e ss.), da colonização (art. 55 e ss.), da assistência e proteção

3070 Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor e Pesquisador no Departamento de Direito da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Professor e Pesquisador no Curso de Direito da Universidade Vila Velha. Advogado. Email: barroso_la@terra.com.br

3071 LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito agrário*. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 3.

3072 VIVANCO, Antonino C. *Teoría de derecho agrario*. La Plata: Librería Jurídica, 1967. v. 1. p. 63. [Tradução livre]

3073 LARANJEIRA, Raymundo. *Colonização e reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983. p. 128.

à economia rural (art. 73 e ss.) e do uso ou da posse temporária da terra (art. 92 e ss.).

Todavia, no Título II, já havia cuidado da Reforma Agrária, com enfoque nos objetivos e meios de acesso à propriedade rural (art. 16 e ss.), na distribuição de terras (art. 24 e ss.), no seu financiamento (art. 27 e ss.) e na sua execução e administração (art. 33 e ss.).

A política agrícola está presente em 81 das 128 disposições normativas do Estatuto da Terra.³⁰⁷⁴ Não por acaso foi esta a parte do microsistema jurídico agrário que acabaria por lograr maior destaque no cenário político e econômico nacional, em virtude da *modernização conservadora* das políticas voltadas para o campo até o final da década de 1970 no Brasil.³⁰⁷⁵

Para Vivanco, a política agrícola:

- a) É uma atividade ideológica, que supõe a adoção de ideias ou sistemas de ideias que se levam à prática mediante uma ação determinada tendente a alcançar o bem-estar da comunidade;
- b) É uma atividade ordenadora da vida social, já que por meio dela um grupo de pessoas e instituições influenciam em outros, a fim de que adotem determinadas formas de conduta;
- c) É uma atividade eminentemente prática, já que toda teoria somente reveste valor para ela se for factível sua aplicação imediata ou mediata;
- d) É de manifesta tendência teleológica, já que sempre aspira a alcançar fins e sua ação sempre adota uma direção determinada;
- e) É de modalidades cambiantes, já que pelo fato de referir-se à vida humana sofre as mudanças permanentes da história; mas isso não significa de modo algum que seus fins essenciais se modifiquem;
- f) Os meios de que se vale para desenvolver-se e cumprir sua incumbência são múltiplos, e geralmente respondem a uma particular concepção do mundo e da vida que pode variar totalmente de um povo a outro ou de uma época histórica com relação a outra.³⁰⁷⁶

Contrariamente ao que se dá com a reforma agrária, a política agrícola é um *movimento permanente*, “em eterna renovação para acoplar os recursos da tecnologia e a necessidade de retirar riquezas cada vez mais densas da terra, sem a exaurir, sem a esgotar”³⁰⁷⁷. Sem uma eficaz atuação governamental o pretendido desenvolvimento econômico da atividade rural e de seus intervenientes “transformar-se-á, paulatinamente, em ilhas de progresso e ilhas de retrocesso”³⁰⁷⁸.

O art. 187 da Constituição Federal, depois de estabelecer que “a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes” (*caput*), determinou os mecanismos de sua efetivação (incisos):

- I – os instrumentos creditícios e fiscais;
- II – os preços compatíveis com os custos de produção e a 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.

Por sua vez, como se teve oportunidade de asseverar, a reforma agrária “conta como principal mecanismo

3074 LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito agrário*, p. 29.

3075 LUSTOSA, Maria das Graças Osório P. *Reforma agrária à brasileira: política social e pobreza*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 58-59.

3076 VIVANCO, Antonino C. *Teoría de derecho agrario*, p. 65-66. [Tradução livre do autor]

3077 BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 11. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 22.

3078 BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*, p. 22.

de sua realização com a desapropriação agrária” (art. 184 da Constituição Federal), “amparada na inobservância dos requisitos atinentes à função social da propriedade” (art. 186 da Constituição Federal).³⁰⁷⁹

A política agrícola e a reforma agrária são indissociáveis. Pode-se mesmo afirmar que a reforma agrária depende de uma política agrícola eficiente.³⁰⁸⁰ Daí o comando constitucional do art. 187, § 2º, no sentido de que “serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária”. É que como ressalta Marques, “a reforma agrária não se esgota na simples distribuição de terras aos seus beneficiários”³⁰⁸¹, sendo necessários investimentos mínimos para a consecução de sua efetividade.

Servirá também a política agrícola para harmonizar “a destinação de terras públicas e devolutas” (art. 188, *caput*, da Constituição Federal), observando-se, contudo, o disposto no § 5º, do art. 225, do texto constitucional: “São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”.

2. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

2.1. A FUNÇÃO SOCIAL DO IMÓVEL RURAL

A redação do art. 184 da Constituição Federal não deixa a menor margem de questionamento à intenção do legislador: “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social [...]”. A inteligência jurídica que daí ressalta é uma sanção ao proprietário que não cumpre, integralmente, o ditame da função social do imóvel rural.

De acordo com o art. 186 da Constituição Federal, o imóvel rural cumpre sua função social quando “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”.³⁰⁸²

Não obstante sequer despontar no horizonte mais otimista a efetividade teórico-prática deste dispositivo constitucional, torna-se mister superá-lo em prol de fatores socioeconômicos imprescindíveis a emergir do atual momento histórico do direito agrário: a segurança alimentar,³⁰⁸³ a sustentabilidade, a proteção da propriedade familiar, indígena e quilombola, a valorização da posse agrária, entre outros.³⁰⁸⁴ Isto porque, não se pode conceber a desvinculação do imóvel rural de seu contexto complexo e multifuncional.³⁰⁸⁵ Cabe hoje até mesmo questionar desde seus limites e possibilidades a manutenção da função social no ordenamento jurídico.

Apesar de implicitamente percebível nos textos constitucionais de 1934 e 1946, a função social somente lograria referência expressa na Constituição de 1967 (art. 157, III): “Art. 157. A ordem econômica tem

3079 BARROSO, Lucas Abreu. A política agrícola como instrumento jurídico da efetividade dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil na Constituição Federal de 1988. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita (Coord.). *Direito agrário contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 94.

3080 MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. p. 132.

3081 MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*, p. 132.

3082 “Esta Corte já decidiu que o art. 6º da Lei 8.629/1993, ao definir o imóvel produtivo, a pequena e a média propriedade rural e a função social da propriedade, não extrapola os critérios estabelecidos no art. 186 da CF; antes, confere-lhe eficácia total”. (STF, MS 22.478/PR, Maurício Corrêa, DJ de 26-9-1997); (STF, MS 23.312, rel. min. Maurício Corrêa, j. 16-12-1999, P, DJ de 25-2-2000).

3083 Ver CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa. Aspectos históricos e conceituais da multifuncionalidade da agricultura. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 19, 2009. São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2009. p. 5. Ver também BASSO, Joaquim. *A propriedade rural produtiva para o direito: de suas origens à resignificação de sua compreensão*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da UFMT, Cuiabá, 2014. p. 225.

3084 BASSO, Joaquim. A insuficiência da função social da propriedade como critério orientador do exercício da propriedade agrária. *Campo Jurídico*, v. 3, n. 1, p. 53-82, maio 2015. p. 77.

3085 BARROSO, Lucas Abreu. Por una nueva función de la propiedad en el derecho agrario contemporáneo. In: VAQUÉ, Luis González (Coord.). *Lecciones de derecho alimentario 2015-2016*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2015. p. 56.

por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] III – função social da propriedade”.

Na seara infraconstitucional, o art. 2º do Estatuto da Terra condicionou o acesso à terra à função social (*caput*), somente desempenhada integralmente pelo imóvel rural que: “a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem”. (§ 1º)

A Constituição vigente recepcionou com alterações formais e de conteúdo a normativa estatutária dos anos de 1964, como se pode perceber pela análise comparativa dos respectivos comandos normativos, em transcritos.³⁰⁸⁶ E foi bem mais adiante. No Título II, reservado aos direitos e garantias fundamentais, em específico no Capítulo I, destinado aos direitos e deveres individuais e coletivos, garantiu a inviolabilidade do direito à propriedade (art. 5º, *caput*), para em seguida estatuir que “é garantido o direito de propriedade” (inciso XXII)³⁰⁸⁷ e que “a propriedade atenderá a sua função social” (inciso XXIII)³⁰⁸⁸.

Tais ditames reaparecem enquanto balizadores da Ordem Econômica e Financeira no art. 170 da Constituição Federal, precisamente nos incisos II (propriedade privada) e III (função social da propriedade). Desde os princípios gerais da atividade econômica irradiam sua normatividade para a Política Urbana (arts. 182 e 183), donde as funções sociais da cidade, e para a Política Agrícola e Fundiária e a Reforma Agrária (arts. 184 a 191), na qual está inserida a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Quanto aos requisitos intrínsecos ao atendimento da função social, a Lei n. 8.629/1993 (que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos relativos à reforma agrária previstos no Capítulo III, do Título VII, da Constituição Federal), depois de preceituar que “a propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação” (art. 2º) e que “compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social” (art. 2º, § 1º), dispõe:

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

I – aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

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

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

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

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

3086 Ver BASSO, Joaquim. A insuficiência da função social da propriedade como critério orientador do exercício da propriedade agrária, p. 56 e ss.

3087 “O direito de propriedade não se revela absoluto. Está relativizado pela Carta da República – arts. 5º, XXII, XXIII e XXIV, e 184”. (STF, MS 25.284, rel. min. Marco Aurélio, j. 17-6-2010, P, DJE de 13-8-2010)

3088 “O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legítima-se a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade”. (STF, ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.) = (STF, MS 25.284, rel. min. Marco Aurélio, j. 17-6-2010, P, DJE de 13-8-2010)

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

Ainda que muito tardiamente, o Código Civil recepcionou a função social como condicionante do exercício da autonomia privada do proprietário e (por que não?) do possuidor: "Art. 1.228 [...] § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas». Mas de alguma maneira acabou inovando, porque ao dispor sobre o abuso de direito nele enquadrou a conduta do proprietário e do possuidor que não cumprirem a função social: "Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes".

2.2. IMÓVEIS RURAIS INSUSCETÍVEIS DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Comumente, ao se tratar este tema, é posto em evidência o art. 185 da Constituição Federal. Talvez este dispositivo constitucional desperte mais a atenção por estar logo na sequência daquele que disciplina a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184), criando em relação a ele um espaço de não incidência de seu poder sancionador. Mas não apenas nesta ocasião tem-se imóveis rurais insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

a) Art. 185 da Constituição Federal

Prevê o dispositivo constitucional em comento que "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".

Provocado acerca da primeira hipótese normativa, o STF assim se pronunciou:

A pequena e a média propriedades rurais, cujas dimensões físicas ajustem-se aos parâmetros fixados em sede legal (Lei 8.629/1993, art. 4º, II e III), não estão sujeitas, em tema de reforma agrária, (CF, art. 184) ao poder expropriatório da União Federal, em face da cláusula de inexpropriabilidade fundada no art. 185, I, da Constituição da República, desde que o proprietário de tais prédios rústicos – sejam eles produtivos ou não – não possua outra propriedade rural. A prova negativa do domínio, para os fins do art. 185, I, da Constituição, não incumbe ao proprietário que sofre a ação expropriatória da União Federal, pois o *onus probandi*, em tal situação, compete ao poder expropriante, que dispõe, para esse efeito, de amplo acervo informativo resultante dos dados constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural. (MS 23.006, rel. min. Celso de Mello, j. 11-6-2003, P, DJ de 29-8-2003); (Vide MS 24.595, rel. min. Celso de Mello, j. 20-9-2006, P, DJ de 9-2-2007).

A polêmica em torno da matéria reside justamente no fato de se exigir tão somente para a inexpropriabilidade da pequena e da média propriedade rurais que o proprietário não possua outra. E a observância dos demais requisitos atinentes à função social, estaria dispensada?

Idêntica discussão se deve levar a efeito em torno da propriedade produtiva (leia-se, *grande* propriedade produtiva). É certo que também o parágrafo único do art. 185 dispõe que "a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social". Mas as previsões do inciso II e do parágrafo único seriam suficientes para tornar imune a propriedade produtiva à desapropriação-sanção?

Novamente instado a pronunciar-se sobre o assunto, o STF assim manifestou:

Caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção, por interesse social

para os fins de reforma agrária, em virtude de imperativo constitucional que excepciona, para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV do art. 5 da CF, “mediante justa e prévia indenização”. (MS 22.193, rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, j. 21-3-1996, P, DJ de 29-11-1996)

Para ambos os questionamentos a resposta deveria ser negativa. Não se pode realizar uma interpretação isolada e estanque dos mencionados dispositivos constitucionais, como se vê nos julgados do STF trazidos à baila.³⁰⁸⁹ A uma, porque haverá de se realizar uma interpretação sistemática do conjunto normativo formado pelos arts. 184, 185 e 186 da Constituição Federal. Depois, porque a propriedade produtiva também pode ser desapropriada por interesse social para fins de reforma agrária, uma vez violado o cumprimento simultâneo dos requisitos que compõem a função social.³⁰⁹⁰

b) Art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/1993

Diante do acentuado aumento de ocupações e invasões de imóveis rurais durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, fez-se incluir no art. 2º da Lei n. 8.629/1993, pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, o seu parágrafo 6º, com a seguinte redação: “O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência [...]”³⁰⁹¹

O STF confirmou esta “norma de ocasião” na ADI 2.213 MC:

O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto – enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade – reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. As prescrições constantes da MP 2.027-38/2000, reeditada, pela última vez, como MP 2.183-56/2001, precisamente porque têm por finalidade neutralizar abusos e atos de violação possessória, praticados contra proprietários de imóveis rurais, não se mostram evadidas de inconstitucionalidade (ao menos em juízo de estrita delibação), pois visam, em última análise, a resguardar a integridade de valores protegidos pela própria Constituição da República. O sistema constitucional não tolera a prática de atos, que, concretizadores de invasões fundiárias, culminam por gerar – considerada a própria ilicitude dessa conduta – grave situação de insegurança jurídica, de intranquilidade social e de instabilidade da ordem pública.

(ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004)

c) Art. 7º da Lei n. 8.629/1993

Prevê o art. 7º da Lei n. 8.629/1993:

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

I – seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

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

3089 CARVALHO, Edson Ferreira de. *Manual didático de direito agrário*. 1. ed. 1. reimp. Curitiba: Juruá, 2011. p. 323.

3090 MARQUES, Benedito Ferreira. A desapropriação da propriedade produtiva para fins de reforma agrária. *Revista Goiana de Direito Agrário*, a. 2, n. 2, p. 63-69, dez. 1998. p. 67.

3091 CARVALHO, Edson Ferreira de. *Manual didático de direito agrário*, p. 319: “[...] com a intenção de frear a atuação dos movimentos sociais”.

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

IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º.

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

Portanto, também não será passível de desapropriação para fins de reforma agrária o imóvel rural que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico.

d) Art. 95-A da Lei n. 4.504/1964

Por meio da Medida Provisória n. 2.183-56/2001 foi adicionado ao Estatuto da Terra o art. 95-A. Tal dispositivo legal instituiu o Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária.

No seu parágrafo único, dispôs que os "imóveis que integrem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento".

3. USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL AGRÁRIO

O art. 191, *caput*, da Constituição Federal assim disciplinou acerca do tema: "Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade".

Quase uma década e meia depois, sem nenhuma razão lógica, a não ser a persistência de um pretenso ideário de completude, o Código Civil de 2002 repetiu tal disposição constitucional no art. 1.239: "Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade".

Consubstancia o instituto em tela modalidade de usucapião que tem sido submetida a nomenclaturas diversas: usucapião constitucional, usucapião pró-labore, usucapião especial e usucapião agrário.³⁰⁹² Mas trata-se por certo daquela mesma modalidade introduzida pela Constituição de 1934 (art. 125)³⁰⁹³, mantida pela Constituição de 1937 (art. 148) e pela Constituição de 1946 (art. 156, § 3º)³⁰⁹⁴, prevista pelo Estatuto da Terra (art. 98)³⁰⁹⁵ e, mais tarde, ampliada pela Lei n. 6.969/1981³⁰⁹⁶, inclusive procedimentalmente.

Em outra ocasião se pôde asseverar que "o constituinte de 1988 previu uma via facilitada para certos

³⁰⁹² LIMA, Getúlio Targino. *A posse agrária sobre bem imóvel: implicações no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 93.

³⁰⁹³ "Art. 148 - Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo com o seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita."

"Art. 125. Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita."

³⁰⁹⁴ "Art. 156. [...] § 3º Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra que haja tomado produtivo por seu trabalho, e de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade mediante sentença declaratória devidamente transcrita. A área, nunca excedente de cem hectares, deverá ser caracterizada como suficiente para assegurar ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais."

³⁰⁹⁵ "Art. 98. Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita."

³⁰⁹⁶ "Art. 1º - Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis."

possuidores que preenchem uma série de requisitos garantidores dos princípios constitucionais relacionados com o direito agrário³⁰⁹⁷, reduzindo o prazo aquisitivo ordinário e dispensando o justo título e a boa-fé.

A previsão constitucional do art. 191, *caput*, alcança área rural dotada de rusticidade de até cinquenta hectares, na qual se desenvolva atividade agrária, desde que o seu possuidor não tenha outra propriedade imóvel e que trabalhe pessoalmente a terra, por si ou por sua família, e lá, ou em sua proximidade, resida. Exige-se, pois, uma posse qualificada pelo trabalho produtivo, a posse com o pleno cumprimento da função social do imóvel rural.³⁰⁹⁸

Afora outras questões que se pode levantar sobre os requisitos desta modalidade de usucapião,³⁰⁹⁹ a principal discussão que suscita a partir de sua previsão constitucional diz respeito à usucapibilidade ou não de terras públicas, ao menos das terras devolutas. O Decreto-Lei n. 710/1938 deu início a uma excepcionalidade permitindo-se usucapir bens públicos, desde que com base na modalidade de usucapião prevista no art. 148 da Constituição de 1937,³¹⁰⁰ ou seja, o pró-labore ou agrário.

Apesar da expressa vedação posterior pelo Decreto-Lei n. 9.760/1946 (art. 200)³¹⁰¹, a Lei n. 6.969/1981 (art. 2º)³¹⁰² reabriu a possibilidade de usucapião de terras públicas,³¹⁰³ mas apenas daquelas *devolutas*. Talvez porque as terras devolutas sejam juridicamente subespécie dos bens públicos dominicais, eis que as terras devolutas constituem espécie de terras públicas do domínio privado do Estado, logo, disponíveis (art. 101 do Código Civil), e, assim, *usucapíveis* – exceto aquelas abarcadas pelo art. 225, § 5º, da Constituição Federal,³¹⁰⁴ porque terras devolutas incluídas entre as terras públicas de domínio público do Estado, como bens públicos de uso especial e, portanto, indisponíveis (art. 100 do Código Civil).³¹⁰⁵

Entretanto, desde o Enunciado n. 340 da Súmula do STF (1963), a hipótese aventada não é bem recebida pelo tribunal de mais alta instância do judiciário brasileiro: “Desde a vigência do Código Civil [de 1916], os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. Por outro lado, de acordo com Rezek, “sobre o imóvel agrário devoluto incidem os institutos da legitimação e da regularização de posse”³¹⁰⁶.

O art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 não recepcionou a normativa constante da Lei n. 6.969/1981 (art. 2º): “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. Tampouco o Código Civil, no plano infraconstitucional (art. 102): “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

Em decisão mais recente, o STF voltou a se manifestar sobre o tema: “A área objeto da presente ação constitui bem público dominical, sobre o qual não pode incidir usucapião, nos termos dos arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal. Em que pese a demonstração pelo autor da posse mansa e pacífica do bem por período superior a vinte anos, sendo o imóvel propriedade da União, impossível a sua aquisição pela usucapião”³¹⁰⁷.

3097 BARROSO, Lucas Abreu; REZEK, Gustavo Elias Kallás. Accessio possessionis e usucapião constitucional agrário: inaplicabilidade do art. 1.243, primeira parte, do Código Civil. *Revista de Direito Privado*, v. 28, p. 113-124, 2006. p. 115.

3098 BARROSO, Lucas Abreu; REZEK, Gustavo Elias Kallás. Accessio possessionis e usucapião constitucional agrário: inaplicabilidade do art. 1.243, primeira parte, do Código Civil, p. 115-116.

3099 Ver BARBOSA, Alessandra de Abreu Minadakis. Usucapião constitucional agrário. In; BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcyr Gursen De; SOARES, Mário Lúcio Quintão (Org.). *O direito agrário na constituição*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 283-286.

3100 “Art. 12. [...] § 1º Ressalvado o disposto no art. 148 da Constituição, não corre usucapião contra os bens públicos de qualquer natureza.”; Ver ROCHA, Ibraim et. al. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 184.

3101 “Art. 200. Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião.”

3102 “Art. 2º – A usucapião especial, a que se refere esta Lei, abrange as terras particulares e as terras devolutas, em geral, sem prejuízo de outros direitos conferidos ao possuidor, pelo Estatuto da Terra ou pelas leis que dispõem sobre processo discriminatório de terras devolutas.”

3103 Ver ROCHA, Ibraim et. al. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*, p. 185.

3104 “Art. 225. [...] § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.”

3105 BARROSO, Lucas Abreu. Faixa de fronteira. In; BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcyr Gursen De; SOARES, Mário Lúcio Quintão (Org.). *O direito agrário na constituição*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 94-95.

3106 REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 135.

3107 AI 852.804 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 4-12-2012, 1ª T, DJE de 1-2-2013.