UNIÃO BRASILEIRA DOS AGRARISTAS UNIVERSITÁRIOS

COORDENADORES:
Paulo Sérgio Sampaio Figueira e
Rogério Reis Devisate

DIREITO AGRÁRIO E AMBIENTAL
DO CAMPO ÀS CIDADES
DEBATE SOBRE O FUTURO

Abraão José Miguel
Albenir Querubini Gonçalves
Ana Rita Guimarães Queiroz
Andressa Rech Dalpizzol
Antônio José de Mattos Neto
Carla de Arantes
Carla Brígido Mello Silva Tupan
Carlos Augusto Arantes
Camily Vitória Fioravante
Claudio José da Fonseca Lima
Cristiane Telma Montenegro Figueira
Douglas Antonio Peron Ribeiro
Emily Trindade Zanotelli
Fábio Martins Pereira
Gabriel de Queiroz Colares
Glauco Schultz
Gessuir Pigatto
Heloisa Führ Bonamigo Menin
Hilene Marilan Lima Rodrigues
Janaina Albano
Jordano Pinhata Zaparoli
José Alberto Tostes
Julson Nélio de Lima Arantes Costa Filho
Kelly Lissandra Bruch
Leonardo Catto Menin
Lionidas Gimenes Filho
Livia Pomponio Peres
Maurício de Freitas Silveira
Mariana Carvalho da Costa Stella
Márcio Antônio Teixeira Mazzaro
Murilo Amaral Feitosa
Paulo Sérgio Cavalcante Figueira
Paulo Sérgio S. Figueira
Priscilla Ayleen Bustos Mac-Lean
Rafael Teixeira Sebastiani
Rodolfo Sebastião Estupiñán Allan
Rogério Reis Devisate
Rosângela Pacheco Barros
Tatiane Cavalcante Figueira
Tobias Marini de Salles Luz
Valdinho Pellin
Vilmar Urbaneski
Viviana Peretti Bôrtoli

Porto Alegre - RS
2025

DIREITO AGRÁRIO E AMBIENTAL, DO CAMPO ÀS CIDADES: DEBATE SOBRE O FUTURO

UNIÃO BRASILEIRA DOS AGRARISTAS UNIVERSITÁRIOS

Presidente: Dr. Albenir Querubini

Vice-Presidente: Dr. Evandro Raul dos Santos

Secretária-Geral: Dra. Rafaela Fritzen

Secretária Adjunta: Dra. Shana Serrão Fensterseifer Gularte

Tesoureira Geral: Dra. Bruna Schmitt Parcianello

Primeiro Tesoureiro: Dr. Alexandre Valente Selistre

Conselho Fiscal:

Dr. Francisco Torma (Presidente)

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

Dr. Paulo Sérgio Sampaio Figueira (Suplente)

COMISSÃO NACIONAL DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS

1 - Presidente: Rogério Reis Devisite

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

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

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

5 - Vice-Presidente, na Rcgiilo Sudeste: Ana Paula Cechella

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

Secretário-Geral: Victor Rammon Gama

Conselho Superior:

1 - Gursen de miranda

2 - Miguel Gualberto

3 - Gabriela dos Santos Bertolini

Paulo Sérgio Sampaio Figueira
Rogerio Reis Devisate
(coordenadores)

DIREITO AGRÁRIO E AMBIENTAL, DO CAMPO ÀS CIDADES: DEBATE SOBRE O FUTURO

Rio Grande do Sul
2025

2025 by União Brasileira dos Agraristas Universitários

Copyright© da União Brasileira dos Agraristas Universitários

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

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

Comissão Editorial do Livro: Paulo Sèrgio Sampaio Figueira; Rogerio Reis Devisate; Izaias Gomes Ferro Júnior e Vera Lucia Marques Leite.

Diagramação e Edição de Arte: Marcio Leite

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

Apresentação da Obra: Dr. Rogério Reis Devisate

Prefácio da Obra: Dr. Paulo Sérgio Sampaio Figueira

Prefácio Convidado: Dr. Izaias Gomes Ferro Júnior

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

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F475d Figueira, Paulo Sérgio Sampaio; Devisate, Rogério Reis (Coord.).

Direito Agrário e Ambiental, Campo às Cidades: Debate sobre o futuro / Paulo Sérgio Sampaio Figueira; Rogério Reis Devisate (Coordenadores). ____. Rio Grande do Sul: União Brasileira dos Agraristas Universitários, Comisão Nacional de Assuntos Fundiários, 2025.

779 p. (Edições da União Brasileira dos Agraristas Universitários, Comissão Nacional de Assuntos Fundiários; v.4).

Tamanho: 23 x 16 cm.
Bibliografia: p. 96 - 779.
ISBN 978-65-997361-5-5

Esta obra faz parte das ações estratégicas de extensão de conhecimento da União Brasileira dos Agraristas Univeristários (UBAU), através da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários, com objetivo de socializar as Experiências do Direito Agrário Brasileiro de seus membros.

Direito Agrário. Direito Ambiental. Desenvolvimento Econômico. Políticas Públicas Agrárias e Ambientais. I. Figueira, Paulo Sérgio Sampaio, Coord. II. Devisate, Rogério Reis, Coord. III. Série.

Índice Para Catálogo Sistemático

1. Direito – 347.243 (81)
2. Direito Ambiental – 34:502.7 (81)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DO PRESIDENTE DA UNIÃO BRASILEIRA DOS AGRARISTAS UNIVERSITÁRIOS (UBAU) 21
Dr. Albernir Querubini

APRESENTAÇÃO DA OBRA 29
Dr. Rogério Reis Devisate

PREFÁCIO 33
Dr. Paulo Sérgio Sampaio Figueira

PREFÁCIO 37
Dr. Izaias Gomes Ferro Júnior

SOBRE OS AUTORES 43

CAPÍTULO 1

SISTEMA FUNDIÁRIO BRASILEIRO: ORIGENS DAS TERRAS PÚBLICAS E PRIVADAS 57
Rogério Reis Devisate
Paulo Sérgio Figueira

1. INTRODUÇÃO 58
2. SISTEMA FUNDIÁRIO BRASILEIRO: ORIGENS DAS TERRAS PÚBLICAS E PRIVADAS 59
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS 93

REFERÊNCIAS 94

CAPÍTULO 2

AÇÃO PARTICULAR DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 99
Albenir Querubini

1. INTRODUÇÃO 100
2. BREVE RETROSPECTIVA DA HISTÓRIA FUNDIÁRIA BRASILEIRA 101
3. A OMISSÃO ESTATAL E O VÁCUO NORMATIVO EM MATÉRIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 104
4. A PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA AÇÃO PARTICULAR DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 109
   4.1. Natureza e fundamentos da ação particular de regularização fundiária 110
   4.2. Estrutura processual e requisitos da ação 111
   4.3. Efeitos jurídicos e garantias 112
   4.4. Justificativa legislativa 113
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 113

REFERÊCIAS 115

CAPÍTULO 3

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DIREITOS DOS PROPRIETÁRIOS E POSSUIDORES DE BOA FÉ EM ÁREAS DE ESTUDOS DEMARCATÓRIOS.....127

Leonardo Catto Menin
Heloisa Führ Bonamigo Menin

1. INTRODUÇÃO.....129
2. PROCESSO DEMARCATÓRIO.....129
   2.1. Paradigma do Marco Temporal – Raposa Serra do Sol e Decreto nº. 1.775/1996.129
   2.2. Tema 1031 do STF.....133
   2.3. Lei nº. 14.701/2023.....135
3. DIREITO AO ADEQUADO PROCESSO, RETENÇÃO E CRÉDITO RURAL.....139
4. INVASÕES DURANTE O ESTUDO – INDENIZAÇÃO – RESPONSABILIDADE DA UNIÃO.....143
5. PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVAS.....150
6. CONCLUSÕES.....151
7. REFERÊNCIAS.....153

CAPÍTULO 4

UM OLHAR SISTÊMICO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DA TERRA E DO USO DOS RECURSOS NATURAIS NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA....155

Paulo Sérgio Sampaio Figueira
Claudio José da Fonseca Lima

1. INTRODUÇÃO.....156
2. TRAJETÓRIA DA DESTINAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL - DA COLÔNIA À REPÚBLICA.....158
   2.1. As Capitânias Hereditárias no Brasil e o uso da terra.....158
   2.2. Período Colonial.....160
3. A IMPORTÂNCIA DE UM OLHAR SISTÊMICO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DA TERRA E DO USO DOS RECURSOS NATURAIS NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA.....179
4. CONCLUSÃO.....188

REFERÊNCIAS.....190

CAPÍTULO 5

CADASTRO E TRIBUTAÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO BRASIL.....193

Carlos Augusto Arantes
Carla de Arantes

1. INTRODUÇÃO.....194
2. O CADASTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO (CIB): UM SISTEMA UNIFICADO PARA IMÓVEIS RURAIS E URBANOS.....195
   2.1. Definição e Objetivos do CIB.....195

2.2. A Substituição do NIRF pelo CIB 195
2.3. Benefícios e Limitações do CIB....196
3. O SISTEMA DE CADASTRO RURAL NO BRASIL: CAR, SNCR E CCIR 197
3.1. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) 197
3.2. O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o CCIR 197
4. A TRIBUTAÇÃO DO IMÓVEL RURAL: ITR, DITR E ADA....199
4.1. O Imposto Territorial Rural (ITR) e a Declaração do ITR (DITR)....199
4.2. O Ato Declaratório Ambiental (ADA)....199
5. CONFLITOS CADASTRAIS E SEUS IMPACTOS TÉCNICOS....200
5.1. Diferenças em Terminologias e Números de Casas Decimais 200
5.2. Impactos na Gestão Fundiária e Tributária 201
6. A LIGAÇÃO ENTRE GEORREFERENCIAMENTO E O CCIR 202
6.1. O que é o Georreferenciamento no Contexto de Imóveis Rurais 202
6.2. O Papel do CCIR e Sua Dependência do Georreferenciamento....203
6.3. Integração com Outros Sistemas e Impactos Práticos 204
6.4. Benefícios do Georreferenciamento para o CCIR....204
7. SISTEMA DE COORDENADAS UTILIZADO PELO CAR E PELO GEORREFERENCIAMENTO 205
7.1. Sistema de Coordenadas do CAR....205
7.2. Sistema de Coordenadas do Georreferenciamento....205
7.3. Compatibilidade entre CAR e Georreferenciamento....206
7.4. Por que a Medida de Área Muda ao Exportar um Arquivo de Georreferenciamento para o CAR?....206
7.4.1. Diferenças na Projeção Cartográfica e no Método de Cálculo.... 207
7.4.2. Generalização e Simplificação de Polígonos.... 208
7.4.3. Diferenças na Escala de Precisão e Arredondamento.... 208
7.5. Ajustes e Validações no SICAR....208
7.6. Erros Humanos ou de Configuração....209
7.7. Exemplo Prático....209
8. PROPOSTAS PARA HARMONIZAÇÃO DOS SISTEMAS CADASTRAIS 209
8.1. Plataforma Unificada de Cadastro Rural 209
8.2. Capacitação e Tecnologia 210
8.3. Incentivos à Conservação Ambiental 210
9. CONCLUSÕES 210
REFERÊNCIAS....211

CAPÍTULO 6

LOGÍSTICA NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: IMPACTOS ECONÔMICOS E DESAFIOS DE INFRAESTRUTURA SUSTENTÁVEL 214
Julson Nélio de Lima Arantes Costa Filho

1. INTRODUÇÃO 216
2. O AGRONEGÓCIO BRASILEIRO E A IMPORTÂNCIA DA LOGÍSTICA 217
2.1. A visão geral do agronegócio no brasil: participação no pib, exportações e geração de empregos 218
2.2. A cadeia logística no agronegócio: a importância do transporte para o escoamento de commodities agrícolas 219
3. OS GARGALOS LOGÍSTICOS E IMPACTOS ECONÔMICOS NO TRANSPORTE DE COMMODITIES AGRÍCOLAS 222
3.1. A Infraestrutura de Transporte no Brasil: Desafios nos Modais Rodoviário, Ferroviário, Hidroviário e Portuário 222
3.2. Os efeitos econômicos e ambientais: a perda de competitividade, a poluição e os danos causados pelo alto tráfego 224
4. OS DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA UMA INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL 226
5. DOS IMPACTO DA AUTOMAÇÃO E INFRAESTRUTURA DIGITAL 228
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 229
REFERÊNCIAS 229

CAPÍTULO 7

COMPLIANCE AGRÁRIO-AMBIENTAL E A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL: CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 234
Douglas Antonio Peron Ribeiro
1. INTRODUÇÃO 235
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS 237
2.1. Da propriedade privada e função social: Contexto histórico 237
2.2. Atividade Agrária e Proteção Ambiental: Convergência Normativa 243
2.3. Riscos da Inobservância Ambiental na atividade agrícola 252
3. O PAPEL DO COMPLIANCE NA GOVERNANÇA AGRÁRIA E AMBIENTAL 256
3.1. Conceito e fundamentos 256
3.2. Benefícios e aplicação prática do Compliance no setor rural 257
3.3. Compliance como vetor de sustentabilidade e competitividade 260
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 263
REFERÊNCIAS 265

CAPÍTULO 8

A LEI N.º 6.739/79 E O CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DA MATRÍCULA E DO REGISTRO DOS IMÓVEIS RURAIS 272
Rogério Reis Devisate
1. INTRODUÇÃO 275
2. "- ENTÃO, A MINHA ESCRITURA NÃO VALE NADA?!" (O QUE É TÍTULO

AQUISITIVO?) 277
3. CPI DA VENDA DE TERRAS A ESTRANGEIROS 280
4. ANTEPROJETO DA LEI Nº 6.739/79 282
5. EM 1.983, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DECLAROU A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI, AO JULGAR A REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 1.070-1-DF 284
6. EM 2.023, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL REAFIRMOU A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI, AO JULGAR A ADPF – AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N.º 1.056 286
7. LEI Nº 6.739/79: EXAME DE TRÊS FATORES RELEVANTES: O OBJETO JURÍDICO TUTELADO, A QUEM SE DIRIGE E SE É HÁBIL A ALCANÇAR OS REGISTROS DECORRENTES DE DECISÕES JUDICIAIS 288
8. ATOS NULOS – A NULIDADE É INSANÁVEL E, PORTANTO, IMPRESCRITÍVEL É A DECLARAÇÃO DA SUA EXISTÊNCIA 291
9. NADA SURGE DO NADA: A CADEIA REGISTRAL 293
10. ANÁLISE DE CASO – ESTADO DO PARÁ – CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE CERCA DE 6.000 MATRÍCULAS E REGISTROS – POSTERIOR SUPORTE FAVORÁVEL POR PARTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 296
11. MEIOS DE DEFESA À DISPOSIÇÃO DOS INTERESSADOS E PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS RURAIS, PREJUDICADOS PELA APLICAÇÃO DA LEI Nº 6.739/79 297
12. CONCLUSÃO 298
REFERÊNCIAS 299

CAPÍTULO 9

ENTRE A NORMA E A REALIDADE: ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS À ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO NO CAMPO BRASILEIRO 315
Viviana Peretti Bôrtoli

1. INTRODUÇÃO 316
2. METODOLOGIA 318
   2.1. Desenho da Pesquisa: Abordagem, Tipo e Estratégia de Análise 318
   2.2. Procedimentos de Coleta e Seleção de Dados 319
      2.2.1. Pesquisa Bibliográfica 319
      2.2.2. Análise Documental 319
   2.3. Procedimentos de Análise de Dados 321
   2.4. Aspectos Éticos 322
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E NORMATIVA 322
   3.1. O Conceito e a Caracterização do Trabalho Análogo à Escravidão 322
   3.2. Arcabouço Legal e Institucional de Combate no Brasil 324
   3.3. Perspectiva Internacional e a Dimensão dos Direitos Humanos 325

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 326
4.1. A Complexidade Operacional: Os Desafios Insidiosos da Identificação e Fiscalização no Meio Rural 327
4.1.1. A Dimensão Geográfica e Logística como Barreira Tácita à Norma 327
4.1.2. As Estratégias de Ocultação e a Sofisticação da Coação sobre as Vítimas 328
4.1.3. O Desafio da Prova e a Consequente Subnotificação Sistêmica 328
4.2. A Encruzilhada da Justiça: Entraves Jurídicos e Processuais à Efetiva Responsabilização dos Infratores 329
4.2.1. A Morosidade da Justiça e a Eficácia Mitigada da Reparação Trabalhista e Cível 329
4.2.2. A "Lista Suja": Potência Dissuasória em Meio à Judicialização Constante 330
4.2.3. A Impunidade Crônica: Obstáculos Críticos na Responsabilização Penal 331
4.3. A Lacuna Estrutural: Discutindo a Dissonância entre Norma e Realidade no Combate ao Trabalho Análogo à Escravidão 333
4.3.1. A Interdependência dos Entraves e o Ciclo Vicioso da Impunidade 333
4.3.2. O "Dever Ser" Normativo em Confronto com a Realidade Socioeconômica Estrutural 334
4.3.3. Fatores Extrajurídicos e a Resistência Política e Econômica à Erradicação Plena 334
4.3.4. A Impunidade como Fator de Reincidência e Perpetuação da Exploração 335
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 335
REFERÊNCIAS 337

CAPÍTULO 10

OS RECURSOS NATURAIS E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA 342
Paulo Sérgio Sampaio Figueira
Rogério Reis Devisate
Paulo Sérgio Cavalcante Figueira

1. INTRODUÇÃO 344
2. DOMÍNIO, PROPRIEDADE E POSSE 347
3. O GIGANTISMO: 420 MILHÕES DE HECTARES DE FLORESTAS AMAZÔNICAS 350
4. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS 355
5. O DIREITO DAS COMUNIDADES SOBRE OS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS. ANÁLISE DE DOIS CASOS. 357
6. MODALIDADES DE POSSES 359
7. COMUNIDADES TRADICIONAIS. NORMAS-GARANTIA. 365
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS 368
REFERÊNCIAS 369

CAPÍTULO 11

INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS (IGS) COMO IMPULSIONADORES DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO NOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLS) 377

Rosângela Pacheco Barros
Kelly Lissandra Bruch
Glauco Schultz

1. INTRODUÇÃO 379
2. DESENVOLVIMENTO 380
   2.1. Indicações Geográficas (IGs) 380
   2.2. Dos Sistemas Nacionais de Inovação e dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) 393
3. COMPARANDO OS RESULTADOS 399
4. CONCLUSÕES 402

REFERÊNCIAS 403

CAPÍTULO 12

LOGÍSTICA DE PRODUÇÃO DE GRÃOS E O DÉFICIT DE ARMAZENAGEM NO ESTADO DE MATO GROSSO: UMA ANÁLISE ECONÔMICA DA PUJANÇA NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO 409

Mariana Carvalho da Costa Stella

1. INTRODUÇÃO 410
2. REFERENCIAL TEÓRICO 411
   2.1. O agronegócio em Mato Grosso: pujança econômica 411
   2.3. Déficit de armazenagem 415
   2.4. Logística de produção de grãos 416
3. METODOLOGIA 417
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO 417
   4.1. Produção de grãos em Mato Grosso: o "dentro da porteira" 417
   4.2. Déficit de armazenagem 419
   4.3. Logística de escoamento da safra 420
      4.3.1. Principais corredores logísticos a partir de Mato Grosso 420
      4.3.2. Desafios logísticos e competitividade 422
5. CONCLUSÃO 426

REFERÊNCIAS 427

CAPÍTULO 13

PARTICIPAÇÃO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS E INDÍGENAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DESAFIOS JURÍDICOS E OPERACIONAIS À LUZ DA CONVENÇÃO 169 DA OIT 430

Livia Pomponio Peres

1. INTRODUÇÃO 431

2. PANORAMA NORMATIVO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL 433
3. COMUNIDADES TRADICIONAIS E INDÍGENAS: CONCEITOS E MARCOS LEGAIS 438
3.1. Quilombolas, INCRA e Fundação Cultural Palmares 440
3.2. Comunidades Indígenas e FUNAI 442
3.3. Patrimônio Cultural e atuação do IPHAN 445
3.4. Consulta Prévia, Livre e Informada: Fundamentos e Aplicação Prática 447
3.5. Mecanismos e Fundamentos Jurídicos 447
3.6. Aplicabilidade Controversa da CLPI às Comunidades Quilombolas 451
4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E PADRÕES DA INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION 453
5. DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS E INDÍGENAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL 455
6. CONCLUSÃO 458
REFERÊNCIAS 459

CAPÍTULO 14

DIREITO, NATUREZA E TECNOLOGIA: O CLIMATE CHANGE AI COMO INSTRUMENTO DO CONTRATO NATURAL DE MICHEL SERRES 461
Andressa Rech Dalpizzol

1. INTRODUÇÃO 462
2. O PENSAMENTO DE MICHEL SERRES E O CONTRATO NATURAL 464
3. O CLIMATE CHANGE AI (CCAI) 466
4. O CCAI COMO INSTRUMENTO DO CONTRATO NATURAL 470
5. CONCLUSÃO 473
REFERÊNCIAS 474

CAPÍTULO 15

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO SETOR ALIMENTAR: UM ELO ENTRE A AGRICULTURA FAMILIAR, A SEGURANÇA ALIMENTAR URBANA E A TRANSIÇÃO ECOLÓGICA 481
Rafael Teixeira Sebastiani
Fábio Martins Pereira
Priscilla Ayleen Bustos Mac-Lean
Gessuir Pigatto

1. INTRODUÇÃO 483
2. DESENVOLVIMENTO 484
2.1. Fundamentos jurídicos da sustentabilidade nas compras públicas alimentares 484
2.2. Políticas públicas integradas: alimentação escolar, agricultura familiar e GPP 487
2.3. Estudos de caso: Brasil (PNAE/PAA) e Itália (CAM Ristorazione) 489

2.3.1. Experiência brasileira: PNAE e PAA 489
2.3.2. Experiência italiana: CAM Ristorazione Collettiva 490
2.3.3. Comparação entre os modelos italiano e brasileiro 492
2.2.4. Desafios normativos e institucionais no Brasil 493
3. CONCLUSÃO 494
REFERÊNCIAS 496

CAPÍTULO 16

A CÉDULA DE PRODUTO RURAL COMO CRÉDITO RURAL: FUNDAMENTOS NORMATIVOS, TELEOLÓGICOS E JURISPRUDENCIAIS PARA A INCIDÊNCIA DO MCR 2-6-4 E PARA O CONTROLE DOS ENCARGOS PELO CMN 501
Tobias Marini de Salles Luz

1. INTRODUÇÃO 502
2. CONCEITO DE CRÉDITO RURAL E DA CPR 503
3. CPR-F COMO INSTRUMENTO DE CRÉDITO RURAL 506
3.1. Integração normativa e institucional (Plano Safra, LCA, MCR) 506
3.2. Alongamento (MCR 2-6-4): requisitos, finalidade e prova 507
3.3. Encargos: competência do CMN e limites supletivos 509
3.4. CPR-F como crédito rural: simetria regulatória e efeitos práticos 510
4. CONCLUSÃO 512
REFERÊNCIAS 512

CAPÍTULO 17

O DIREITO DE POSSE URBANA NO DIREITO BRASILEIRO 514
Paulo Sérgio Sampaio Figueira
Cristiane Telma Montenegro Figueira
Tatiane Cavalcante Figueira

1. INTRODUÇÃO 517
2. FORMAÇÃO HISTÓRICA DA DESTINAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL 520
3. AS NORMATIVAS QUE TRATAM DO DIREITO DE POSSE URBANA NO DIREITO BRASILEIRO 522
3.1. A Medida Provisória N.º 2.220/2001 e seu papel na consolidação do direito de posse urbana 524
3.2. A Constituição da República Federativa doBrasil de 1988 (CRFB/88) 527
3.3. Estatuto da Cidade (Lei N.º 10.257/2001) 530
3.4. Código Civil Brasileiro (Lei N.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002) 533
3.5. A Lei Nº 11.952, de 25 de Junho de 2009 537
3.6. A Lei N.º 11.481, de 31 de Maio de 2007 540
3.7. A Lei N.º 11.977/2009 544

3.8. A Lei N.º 12.340/2010 e a Lei N.º 12.608/2012 546
3.9. A Lei N.º 13.465, de 11 de julho de 2017 547
4. CONCLUSÃO 549
REFERÊNCIAS 551

CAPÍTULO 18

A NOVA LEI DOS BIOINSUMOS (LEI N.º 15.070/2024) E A CONSOLIDAÇÃO DE UMA TECNOLOGIA SUSTENTÁVEL: AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS SUSTENTÁVEIS 555
Márcio Antônio Teixeira Mazzaro

1. INTRODUÇÃO 556
2. PANORAMA ANTERIOR À LEI Nº 15.070, DE 2024 557
3. CONCEITO JURÍDICO DE BIOINSUMO E DELIMITAÇÃO NORMATIVA 559
4. COMPETÊNCIA REGULATÓRIA E REPARTIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES 560
5. PRODUÇÃO DE BIOINSUMOS PARA USO PRÓPRIO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE 561
6. RELAÇÃO COM A LEGISLAÇÃO DE ACESSO A RECURSOS GENÉTICOS 562
7. INOVAÇÃO REGULATÓRIA E ESTÍMULOS À PESQUISA E PRODUÇÃO 562
8. OUTROS DESTAQUES DA LEI DE BIOINSUMOS 564
9. CONCLUSÃO SOBRE A LEI N.º 15.070, DE 2024 565
REFERÊNCIAS 566

CAPÍTULO 19

OS IMPACTOS JURÍDICOS DA AUSÊNCIA DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA ENTRE 2019 E 2022 568
Antonio José de Mattos Neto
Gabriel de Queiroz Colares
Murilo Amaral Feitosa

1. INTRODUÇÃO 570
2. NOÇÃO SOBRE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS 571
3. O AUMENTO NOS CONFLITOS DE TERRAS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS, COROADO PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA 09/2020 – FUNAI 575
4. IMPACTO JURIDICO ANTE A NÃO REALIZAÇÃO DA DEMARCAÇÃO 581
   4.1. A violação a direitos indígenas 581
   4.2. Direito ao território 583
   4.3. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado 586
5. OS EFEITOS CLIMÁTICOS E SEUS IMPACTOS ÀS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA 587
   5.1. Efeitos climáticos e suas consequências 587

5.2. Fatores agravantes às mudanças climáticas em desfavor aos povos originários ..590
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS ..591

CAPÍTULO 20

A CPR VERDE COMO FATOR DETERMINANTE NO DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO ..599
Lionidas Gimenes Filho

1. INTRODUÇÃO ..600
2. A EVOLUÇÃO JURÍDICA E ECONÔMICA DA CÉDULA DE PRODUTO RURAL ..602
3. A CPR VERDE: CONCEITO, BASE LEGAL E ESTRUTURA OPERACIONAL ..605
4. BENEFÍCIOS DA CPR VERDE PARA O AGRONEGÓCIO ..608
5. CONCLUSÃO ..611

REFERÊNCIAS ..613

CAPÍTULO 21

ANÁLISE CRÍTICO-VALORATIVA SOBRE A APLICAÇÃO DO ARTIGO 243 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ..616
Camily Vitória Fioravante
Jordano Pinhata Zaparoli

1. INTRODUÇÃO ..617
2. DESAPROPRIAÇÃO E EXPROPRIAÇÃO ..619
3. ANÁLISE CONSTITUCIONAL ..620
   3.1. Previsão ..620
   3.2. A problemática dos conceitos-chaves e da regulamentação ..622
      3.2.1. Questões Controversas Analisadas pelo Supremo Tribunal Federal ..624
   3.3. A problemática da eficácia e da efetividade ..625
4. CONCLUSÃO ..634

REFERÊNCIAS ..636

CAPÍTULO 22

DO CAMPO À COMPETITIVIDADE: COMO A GESTÃO ESTRATÉGICA E O COMPLIANCE TRABALHISTA TRANSFORMAM A PROPRIEDADE RURAL ..639
Abraão José Miguel
Emily Trindade Zanotelli

1. INTRODUÇÃO ..641
2. DESENVOLVIMENTO ..641
   2.1. A importância da gestão no agronegócio ..641
   2.2. Gestão empresarial e competitividade no campo ..643

2.3. A tecnologia como aliada da gestão rural 644
2.4. Sustentabilidade e governança nas propriedades 645
2.5. Formação e capacitação do produtor rural 647
2.6. Compliance trabalhista no agronegócio 648
2.6.1. Compliance Trabalhista no Agronegócio 648
2.6.2. Princípios do Compliance Trabalhista no Agronegócio 650
2.6.3. Pilares do Compliance Trabalhista 651
2.6.4. Elementos Fundamentais do Compliance Trabalhista no Agronegócio 652
2.6.5. A Importância do Compliance para o Setor do Agronegócio 654
3. CONCLUSÃO 656
REFERÊNCIAS 657

CAPÍTULO 23

DO ARADO AO ALGORITMO: A AGRICULTURA NA ERA DA TÉCNICA E O PENSAMENTO DE UMBERTO GALIMBERTI 659
Maurício de Freitas Silveira

1. INTRODUÇÃO 660
2. A TÉCNICA COMO EXTENSÃO DO HUMANO NO MUNDO RURAL 661
3. AGRICULTURA 1.0 – A REVOLUÇÃO AGRÍCOLA E A PRIMEIRA VIRADA TÉCNICA 663
4. AGRICULTURA 2.0 – A REVOLUÇÃO VERDE E A INDUSTRIALIZAÇÃO DO CAMPO 665
5. AGRICULTURA 3.0 – A BIOTECNOLOGIA E A CODIFICAÇÃO GENÉTICA DA PRODUÇÃO. 668
6. AGRICULTURA 4.0 – A DIGITALIZAÇÃO E O CAMPO ALGORÍTMICO 671
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 675
REFERÊNCIAS 677

CAPÍTULO 24

REFORMA AGRÁRIA E EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE JURÍDICO-COMPARATIVA DOS MODELOS GLOBAIS 680
Rodolfo Sebastião Estupiñán Allan

1. INTRODUÇÃO 682
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES DA REFORMA AGRÁRIA 684
2.1. Conceitos Fundamentais 684
2.1.1. Reforma Agrária 684
2.1.2. Função Social da Propriedade 685
2.2. CLASSIFICAÇÕES TRADICIONAIS DA REFORMA AGRÁRIA 686
2.2.1. Critério Metodológico 686

2.2.2. Critério Objetivo 687
2.2.3. Critério Estrutural 687
2.3. EFICIÊNCIA COMO FUNDAMENTO DA REFORMA AGRÁRIA 688
2.3.1. Eficiência como Fundamento da Reforma Agrária no Brasil 691
3. EFICIÊNCIA COMO CRITÉRIO CLASSIFICATÓRIO DAS REFORMAS AGRÁRIAS 692
3.1. Conceituação Jurídica da Eficiência 692
3.2. Dimensões da Eficiência 693
3.2.1. Produção 694
3.2.2. Sustentabilidade 695
3.2.3. Integração Socioeconômica 696
3.3. Classificação das Reformas Agrárias com Base na Eficiência 697
3.3.1. Mensuração e regra de decisão 697
3.3.2. Rótulo de orientação 698
4. DISCUSSÃO 699
4.1. Distinção entre Eficiência como Objetivo e como Critério 700
4.2. Critérios de Seleção e Fontes 700
4.2.1. China (1978–1984) 701
4.2.2. Etiópia (2005–2015) 704
4.2.3. Índia (déc. 1960–1990) 706
4.2.4. Zimbábue (2000–2009) 708
4.2.5. Quadro-resumo 711
4.3. Desdobramentos Jurídicos 711
5. CONCLUSÃO 713
REFERÊNCIAS 714

CAPÍTULO 25

A GÊNESE DA PROPRIEDADE TERRITORIAL DA CAPITAL DO MEIO DO MUNDO: MACAPÁ-AP 720
Ana Rita Guimarães Queiroz
José Alberto Tostes
Hilene Marilan Lima Rodrigues

1. INTRODUÇÃO 722
2. A GÊNESE DA PROPRIEDADE TERRITORIAL DA CAPITAL DO MEIO DO MUNDO: MACAPÁ-AP 723
3. MACAPÁ-AP: A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA PROPRIEDADE FUNDIÁRIA DA CAPITAL EQUATORIAL 728
4. FRONTEIRAS DA LEGALIDADE E DA PERMANÊNCIA: POSSE E PROPRIEDADE NA GEOGRAFIA FUNDIÁRIA DE MACAPÁ-AP 741
4. CONCLUSÃO 744

REFERÊNCIAS 744

CAPÍTULO 26

A COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO PARA O SALÁRIO-EDUCAÇÃO POR PESSOAS FÍSICAS SÓCIAS DE EMPRESAS 749
Carla Brígido Mello Silva Tupan

1. INTRODUÇÃO 750
2. DA EQUIPARAÇÃO DO PRODUTOR RURAL PESSOA FÍSICA À EMPRESA 752
3. A EXIGÊNCIA DO RECOLHIMENTO DO SALÁRIO EDUCAÇÃO PARA PRODUTOR RURAL PESSOA FÍSICA SÓCIO DE EMPRESAS 757
4. DA ILEGALIDADE DA COBRANÇA 762
5. DA AUTONOMIA DA PERSONALIDADE JURÍDICA 763
6. CONCLUSÃO 766

REFERÊNCIAS 766

CAPÍTULO 27

AVICULTURA EM SANTA CATARINA: RISCOS NOS CONTRATOS DE SEGUROS 768
Vilmar Urbaneski
Valdinho Pellin
Janaina Albano

1. INTRODUÇÃO 770
2. METODOLOGIA 771
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, RESULTADOS E DISCUSSÃO 771
   3.1. Fundamentação teórica 771
   3.2. Apresentação e discussão dos dados 774
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 777

REFERÊNCIAS 779

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

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

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

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

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

Voltando à síntese dos fatos jurídicos marcantes da formação de nosso território, com a suspensão das dadas de terras pelo sistema sesmarial, a partir da Resolução de n.º 76, de 17 de julho de 1822, deu-se início ao chamado "período das posses" ou "período extralegal", marcado pelo grande número de ocupações descontroladas e desregradas. Temos nessa fase o início de conflitos agrários entre os ocupantes de uma mesma região. Outra característica do período das posses diz respeito à dimensão das áreas ocupadas. Se antes o parâmetro adotado pelo modelo sesmarial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[3] Sobre o assunto confira: "Direito Agrário Levado a Sério" – episódio 4: O dever de produção agrária, disponível em: https://direitoagrario.com/direito-agrario-levado-a-serio-episodio-4-o-dever-de-producao-agraria/. Acesso em: 20 maio 2025.

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

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

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

alcançam a viabilidade agroeconômica para prosperar. Esse fenômeno, inclusive, tem sido uma das causas do endividamento rural de médios e pequenos produtores rurais.

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

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

julho de 2009, com o objeto de regularizar das ocupações incidentes em terras da União; mas, infelizmente, por questões políticas, perdeu eficácia em decorrência do término do prazo para a sua votação no Congresso); Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (institui o Programa Titula Brasil) e a Lei n.º 14.177, de 22.6.2021 (Alterou a Lei n.º 13.178, de 22 de outubro de 2015, para ampliar o prazo para ratificação dos registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira). Porém, em que pese as diversas normas de regularização fundiária terem sido pensadas para trazer soluções nacionais, desde nosso passado mais remoto do período das sesmarias, passando pela Lei de Terras e pelo Estatuto da Terra, é importante observar que muitos dos problemas fundiários apresentam aspectos regionais, inclusive com a existência de normas e programas estaduais.

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

PROF. MS. ALBENIR QUERUBINI

Advogado. Mestre em Direito pela UFRGS. Professor de Direito Agrário. Coordenador da Especialização em Direito aplicado ao Agronegócio do IDCC. Presidente da UBAU. Coordenador do Portal DireitoAgrário.com (www.direitoagrario.com).

APRESENTAÇÃO DA OBRA

Tenho a elevada honra de apresentar a 4ª obra que tive o privilégio de organizar e coordenar em conjunto com o laborioso jurista Paulo Sérgio Sampaio Figueira.

Todavia, antes de tratar especificamente desta obra, devo ressaltar que a parceria com o Dr. Paulo Figueira deu frutos que pareciam impossíveis. Juntos, integrando a Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU), que tenho a honra de presidir há vários anos, contando com o Dr. Paulo Figueira como o dedicado Vice-Presidente da Região Norte, conseguimos coligir artigos fantásticos, elaborados por alguns dos melhores pensadores do Direito, sejam jovens revelações ou profissionais mais experientes, em obras jurídicas marcantes. Só isso já revela que a nossa missão está premiada, mas, no lugar de significar acomodação ou conforto por esses bons frutos, o que faz é aumentar o nosso compromisso com a qualidade e com a produção de novos e mais trabalhos jurídicos que possam contribuir para um país melhor, com o fomento da produção e das cadeias produtivas do agronegócio, a regularização fundiária e o combate à grilagem, o cuidado com o meio ambiente, a segurança e a paz no campo e nas cidades.

A nossa primeira obra coletiva foi lançada pelo Senado Federal e isso foi o reconhecimento da inovação que revelava, intitulada "Regularização Fundiária: Experiências Regionais" (2022) e esse seu inédito foco faz toda a diferença, neste país continental. Nesta, contamos com a colaboração do Dr. Paulo Roberto Kohl, na coordenação.

Depois, publicamos outra, que recebeu o título de "Direito Agrário Brasileiro" (2024), seguida da terceira, intitulada "Direito Agrário e Ambiental da Amazônia Brasileira – Peculiaridades Regionais" (2025).

Agora, chegamos à 4ª obra, por nós coordenada e organizada, reunindo essa invejável coleção de textos jurídicos.

O número 4 tem uma simbologia curiosa, estando associado à segurança e estabilidade e a pessoas responsáveis e dedicadas, que procuram criar bases e estruturas sólidas e construir um futuro duradouro, por meio da disciplina e do trabalho.

O número quatro está nos elementares: terra, fogo, água e ar. Também está presente nas fases da lua, que tanto influencia as nossas vidas, e nos pontos cardeais que nos situam na Terra, nos dando rumo.

Parece revelar a importância do entrelaçamento entre os propósitos das pessoas. Só em sociedade, avançamos. Só unidos, vencemos. Não há conhecimento útil se não for compartilhado e o gesto de escrever significa se ligar aos muitos leitores.

Por tudo isso, apresentar esta obra coletiva é um desafio e uma grande distinção. Um prêmio e uma alegria, também, sem dúvida. Essa obra é mais um pequeno reflexo do inefável propósito e alcance da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários e da UBAU, com o fito de disponibilizar visões, pensamentos e experiências. Não é obra que termina em si mesma, pois provoca o debate e a reflexão.

Devo registrar especial agradecimento ao Dr. Albenir Querubini, presidente da UBAU, pelo incentivo permanente. Também devo registrar o incansável trabalho do Dr. Paulo Figueira, por sua expertise e especial dedicação de agregar e convencer autores diversos para obras coletivas com objetivo macro de socializar e disseminar informações agrárias e ambientais, sem olvidar de primar nas formalidades de edição, zelando pelos rigores científicos e pela padronização dos textos pelas regras da ABNT, com o devido registro na Biblioteca Nacional e na Câmara Brasileira de Livros (CBL) com o fito de resguardar os direitos autorais da UBAU, dos Organizadores e dos Coordenadores, dos autores, da comissão editorial e e do editor gráfico. Tal contexto merece o nosso público reconhecimento e dele dou testemunho e faço calorosos aplausos.

Os artigos selecionados e que integram essa coletânea é que conferem a esta obra o seu valor. Agradeço a cada um dos dedicados autores por suas pesquisas e escrita. O seu tempo de dedicação deixa registros na história.

Agradeço também por ter sido distinguido e honrado pela Diretoria Nacional da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU) para presidir e estruturar a sua Comissão Nacional de Assuntos Fundiários.

Esta obra é mais do que um livro. É um marco inegável na literatura especializada sobre o tema. Revela a importância da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU e espelha, no país, a grandeza do papel da União Brasileira dos Agraristas Universitários.

Por fim, repito o que tenho dito: "pedras que rolam não criam limo". Agindo, fazemos a diferença. Inconformados, buscamos compreender e aprender mais, pois a vida é constante aprendizado.

Boa leitura!

DR. ROGÉRIO REIS DEVISATE

Advogado, Escritor, membro da Academia Brasileira de Letras Agrárias, da União Brasileira de Escritores e da Academia Fluminense de Letras (RJ). Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU). Associado ao Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP). Defensor Público/RJ junto ao STF, STJ e TJ/RJ. Autor de Charada do Fim do Mundo: a Inteligência Artificial e a Ética da Nossa Inteligência (2025, no prelo), Grilagem das Terras e da Soberania (2017), Grilos e Gafanhotos Grilagem e Poder (2016), e Diamantes no Sertão Garimpeiro (2019). Articulista em jornais,(www.rogeriodevisate.com.br).

PREFÁCIO

É com elevado senso de responsabilidade e imensa satisfação que apresentamos a obra coletiva "Direito Agrário e Ambiental, do Campo às Cidades: Debate sobre o futuro", uma realização da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU), concebida e conduzida por sua Comissão Nacional de Assuntos Fundiários (CNAF/UBAU).

Este compêndio, que reúne 27 artigos de destacados especialistas, não é apenas mais uma publicação na seara jurídica. Ele se constitui em um marco inegável na literatura especializada, um verdadeiro farol a iluminar os complexos e dinâmicos debates que envolvem a terra, o meio ambiente, a produção e o tecido social brasileiro. A reunião de tantos talentos em uma única empreitada revela, de forma cristalina, a vitalidade e a importância da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU, espelhando, por todo o país, a grandeza e o papel fundamental da própria União Brasileira dos Agraristas Universitários na promoção do estudo sério e aprofundado do Direito Agrário e Ambiental, que aliás é uma lacuna ausentes nas principais universidades, faculdades e institutos de ensino no pais.

A estrutura da obra guia o leitor por uma jornada metódica e abrangente. Iniciamos com a base de todo o edifício: o Sistema Fundiário Brasileiro, suas origens e os instrumentos de regularização, como a ação particular e as nuances dos direitos de proprietários e possuidores de boa-fé. A análise não fica restrita ao pergaminho legal, mas avança sobre a realidade concreta, com um olhar sistêmico sobre a Amazônia e a crítica aos obstáculos para erradicação do trabalho análogo ao de escravo.

O leitor será conduzido, então, aos instrumentos modernos de gestão e fomento, como o cadastro e a tributação rural, a logística do agronegócio e seus desafios, e o emergente campo do compliance agrário-ambien-

tal. A função socioambiental da propriedade é esmiuçada, encontrando eco em mecanismos inovadores como a CPR Verde e as Indicações Geográficas, que valorizam os produtos e a sustentabilidade dos Arranjos Produtivos Locais.

A obra não se furta aos temas mais prementes e desafiadores. A participação de comunidades tradicionais e indígenas no licenciamento ambiental é analisada com rigor, assim como os profundos impactos jurídicos da ausência de demarcações de terras indígenas. A discussão avança para a interface entre Direito, Natureza e Tecnologia, refletindo sobre os bioinsumos, o climate change e a provocadora filosofia do "contrato natural".

A visão integradora do título "Do Campo às Cidades" materializa-se em capítulos que transitam pelo direito de posse urbano, pelas compras públicas sustentáveis como elo com a agricultura familiar e pela análise do polêmico artigo 243 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). Questões cruciais para a competitividade e a segurança jurídica, como a gestão trabalhista, a cédula de produto rural, a Reforma Agrária em perspectiva comparada e até os riscos em contratos de seguro avícola, recebem tratamento qualificado.

Cada um dos 27 capítulos é uma peça essencial neste mosaico, contribuindo para um diálogo plural e robusto sobre o futuro que queremos construir. Da gênese da propriedade em Macapá à cobrança do salário-educação, os temas, aparentemente diversos, convergem para um centro gravitacional comum: a busca por um desenvolvimento nacional que seja, simultaneamente, economicamente pujante, socialmente justo e ambientalmente responsável.

Ao Presidente da UBAU Albenir Querubini, aos Coordenadores da obra, Paulo Sérgio Sampaio Figueira e Rogério Reis Devisate, a Comissão Editorial do Livro Paulo Sérgio Sampaio Figueira, Rogerio Reis Devisate, Izaias Gomes Ferro Júnior e Vera Lucia Marques Leite, o diagramador e o editor gráfico Márcio Leite, e a todos os autores e colaboradores, nossos mais sinceros agradecimentos pela dedicação e pelo rigor científico empregados. Aos leitores — juristas, agrônomos, administradores, gestores públicos, estudantes e todos os interessados no destino do nosso país —, desejamos que esta obra seja uma fonte inesgotável de

insights, reflexões e fundamentos para a ação. Que este "Debate sobre o futuro" inspire as transformações necessárias para harmonizar, de vez, a produção e a preservação, o campo e a cidade, o homem e a natureza.

ADVOGADO PAULO SÉRGIO SAMPAIO FIGUEIRA

Coordenador da Obra pela União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU). Comissão Nacional de Assuntos Fundiários (CNAF/UBAU)

PREFÁCIO

Direito Agrário e Direito Ambiental são disciplinas aparentemente estanques, mas atualmente são indissociáveis., pois a produção rural deve atender simultaneamente à função social, a função econômica e a função ambiental da propriedade. Isso significa que o uso da terra além do aspecto financeiro e econômico, está condicionado à Preservação de Áreas de Reserva Legal (ARL), de Preservação Permanente (APPs), Unidades de Conservação (UC), Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) e ao cumprimento de nossa ampla legislação ambiental.

Hoje o agronegócio tem como vetor a sustentabilidade econômica e o respeito ambiental. O Brasil, como potência mundial no agronegócio, enfrenta críticas sobre desmatamento, uso de agrotóxicos e emissões de gases de efeito estufa, desrespeito ao Acordo de Paris dentre outros. A pressão internacional e as exigências de mercados consumidores têm impulsionado práticas mais sustentáveis. Portanto, o Direito Agrário e o Direito Ambiental, compartilham um espaço de interseção que, na contemporaneidade, revela-se cada vez mais necessário. Trata-se de dois campos que nasceram em momentos distintos da história nacional, mas que, na medida em que o Brasil se consolida cada vez mais como potência agrícola, encontram-se interligados em debates que ultrapassam a dimensão estritamente jurídica, alcançando as esferas política, econômica, social e até mesmo geopolítica. Este livro, dedicado à análise dessas duas áreas, é mais do que uma contribuição acadêmica, é verdadeiro convite à reflexão crítica sobre os rumos da sociedade brasileira em sua relação com ambiente do agro, do agronegócio, da titulação das terras pública, com o meio ambiente.

Reforma agrária, regularização fundiária, georreferenciamento, terras públicas, compliance, entre outros assuntos são questões fundamentais para segurança jurídica, combate a grilagens e efetividade da

função social e ambiental da terra. O Direito Agrário e Ambiental brasileiro evoluiu de um regime fundiário excludente e fragmentado para um sistema jurídico complexo, que busca equilibrar produção agrícola, justiça social, preservação ambiental e titulação das áreas aos ocupantes. Na atualidade, o grande desafio é conciliar o agronegócio - essencial à economia nacional - com a sustentabilidade e a justiça socioambiental, numa arena onde o Judiciário, a política e a pressão econômica dos atores detentores dos meios de produção desempenham papéis centrais.

Desde os primórdios da colonização, a terra foi elemento central na conformação da realidade social e econômica do país. Convém, recordar das capitanias hereditárias e o regime de sesmarias que não apenas distribuíram terras, mas instituíram uma lógica de apropriação concentrada, cujas consequências ainda se fazem sentir nos conflitos fundiários e na desigualdade social que marcam o campo brasileiro. A Lei nº. 601, de de 18 de setembro de1850, chamada de Lei de Terras, representou o primeiro grande marco legislativo nacional nesse âmbito, transformando a compra em única forma de acesso às terras devolutas e consolidando uma estrutura fundiária excludente, criticada por autores como José Afonso da Silva, que enxergou nesse diploma a origem de um dos mais graves problemas sociais do Brasil, ou seja, a concentração fundiária.

O século XX, no entanto, trouxe mudanças importantes. O Estatuto da Terra de 1964 (Lei nº. 4.504 de 30 de novembro de 1964) foi uma resposta às crescentes demandas sociais pela democratização do acesso à terra, introduzindo conceitos como a função social da propriedade e distinguindo entre reforma agrária e política agrícola. Ainda que sua aplicação tenha sido limitada, esse diploma exerceu profunda influência na elaboração da Constituição de 1988, a qual, ao disciplinar nos artigos 5º, XXIII, e 186, os elementos da função social da propriedade rural, reafirmou que a terra não pode ser compreendida apenas como um bem de uso individual, mas como instrumento de justiça social e de promoção do bem-estar coletivo. O Constituinte de 1988 atento a harmonização que toda constituição necessita trazer como carta inteligível e aplicável, vez que adotou um sistema capitalista, não se esqueceu da propriedade privada, no mesmo artigo 5º, XXII e artigo 170, II, Ou seja, tem-se que harmonizar o sistema privado com o social.

Ao lado do Direito Agrário, o Direito Ambiental consolidava-se em

paralelo, ainda que em uma trajetória distinta. Se nas décadas de 1930 e 1940 surgiram legislações setoriais - o Código Florestal de 1934 (Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934), o Código de Águas do mesmo ano (Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934.) e o Código de Pesca de 1938 (Decreto-Lei n.º 794, de 19 de outubro de 1938) -, foi apenas na década de 1980 que o Direito Ambiental brasileiro adquiriu um corpo normativo unificado e consistente. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981), que representou um verdadeiro divisor de águas, instituindo instrumentos de gestão ambiental, como o licenciamento e o estudo de impacto ambiental, e criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), por sua vez, não apenas reconheceu a relevância do tema, como elevou o meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de direito fundamental de terceira geração. O artigo 225 sintetiza uma das maiores inovações do texto constitucional, ao estabelecer que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". Este dispositivo é uma das pedras angulares da Constituição Cidadã, pois projeta para o futuro a responsabilidade compartilhada pela preservação ambiental. É nesse ponto que se torna evidente a interseção entre Direito Agrário e Direito Ambiental: ambos se articulam em torno da noção de função social e função ambiental da propriedade rural. A terra não é apenas um recurso produtivo; ela deve ser utilizada de modo racional, em respeito aos limites ecológicos e às exigências sociais. A propriedade rural cumpre sua função social apenas quando observa simultaneamente os requisitos de produtividade, preservação ambiental, respeito às normas trabalhistas e promoção do bem-estar. Assim, a separação rígida entre esses dois campos jurídicos já não se sustenta diante das demandas da contemporaneidade.

A atualidade desses ramos do Direito revela-se em diversos aspectos. O agronegócio brasileiro, que representa significativa parcela do PIB e das exportações nacionais, enfrenta o desafio de conciliar eficiência produtiva com sustentabilidade ambiental. A pressão de mercados interna-

cionais, especialmente da União Europeia, por cadeias produtivas livres de desmatamento e respeitadoras de direitos socioambientais é crescente. A adesão do Brasil ao Acordo de Paris e o compromisso com metas de redução de emissões de gases de efeito estufa projetam o país para o centro dos debates globais sobre mudanças climáticas. Nesse cenário, o Direito não é mero espectador, mas instrumento ativo de transformação, capaz de orientar políticas públicas e de induzir comportamentos coletivos em prol da sustentabilidade.

A regularização fundiária e o georreferenciamento das propriedades rurais, previstos na Lei n.º 10.267, de de 28 de agosto de 2001, também são aspectos relevantes. Como lembra Afrânio de Carvalho, a segurança jurídica é condição indispensável para a eficácia das políticas agrárias e ambientais. A identificação precisa das propriedades rurais, aliada ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) trazido pelo atual código florestal (Lei nº. 12.651, de 25 de maio de 2012), é instrumento de otimização, não apenas para a organização do sistema registral, mas também para o controle ambiental. A necessidade de proteção ambiental, traz inegáveis vantagens não apenas aos proprietários rurais, que se encontram regulares com o CAR, mas principalmente à sociedade. Os proprietários rurais regulares poderão acessar o crédito rural e programas de incentivo, como o Pagamento por Serviços Ambientais (artigo 4°, da Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021). Isso estimula a adesão e valoriza propriedades, ditas, regulares ambientalmente.

Não se pode ignorar, ademais, o impacto das mudanças climáticas sobre a agricultura brasileira. O país, ao mesmo tempo em que é altamente dependente da produção agrícola, é também vulnerável às alterações climáticas que afetam regimes de chuvas, produtividade de lavouras e disponibilidade hídrica. O Programa ABC+ (Agricultura de Baixo Carbono), ao incentivar práticas sustentáveis como a recuperação de pastagens degradadas, o plantio direto e a integração lavoura-pecuária-floresta, são um exemplo de política pública que conjuga Direito Agrário e Direito Ambiental em busca de respostas concretas a desafios globais.

É nesse contexto que o presente livro ganha relevância. A obra convida o leitor a compreender que o Direito Agrário e o Direito Ambiental não são apenas ramos técnicos, destinados a especialistas; são instrumentos de regulação da vida social e econômica brasileira, que dizem

respeito a todos os cidadãos. A terra e o meio ambiente, mais do que objetos jurídicos, são fundamentos de nossa existência coletiva, e seu manejo responsável é condição de sobrevivência e prosperidade para as gerações presentes e futuras.

O leitor encontrará, nas páginas que seguem, reflexões consistentes, análises aprofundadas e propostas de soluções. Os autores dialogam com a doutrina clássica, representada por uma nova geração de juristas da União Brasileira de Agraristas Universitários (UBAU) que projetam o olhar para os desafios contemporâneos, como a internacionalização do Direito Ambiental, a financeirização da terra, os mercados de carbono e a crescente judicialização de conflitos socioambientais.

Este prefácio não pretende esgotar o tema, mas contextualizar o leitor e prepará-lo para a leitura que se seguirá. Trata-se de um convite à reflexão crítica, ao diálogo interdisciplinar e à busca por soluções jurídicas que sejam, ao mesmo tempo, eficazes, justas e sustentáveis. O futuro do Brasil dependerá, em larga medida, de como conseguiremos equilibrar a potência agrícola que nos distingue no cenário internacional com a responsabilidade ambiental que nos é exigida como nação detentora da maior biodiversidade do planeta.

É preciso compreender que agronegócio e meio ambiente não são realidades antagônicas, mas dimensões interdependentes. O Direito, com suas ferramentas normativas e interpretativas, tem papel essencial nesse processo de mediação. Assim, ao abrir este livro, o leitor não apenas adentrará um campo jurídico em constante transformação, mas também será convidado a refletir sobre o papel do Brasil no século XXI. O que pretendemos ser como nação? Seremos capazes de conciliar produção, justiça social e sustentabilidade ambiental. Seremos capazes de industrializar nossas matérias primas para agregarmos valores à exportação não apenas de commodities? Este é, sem dúvida, o grande desafio do Direito Agrário e do Direito Ambiental brasileiro. Este livro é uma contribuição dos 23 artigos brilhantemente escritos pelos autores que pensam o direito agrário e o direito ambiental, como uma grande intersecção, verdadeiras áreas siamesas, com o olhar atual e futuro aos temas aqui explorados.

Por fim deixo uma reflexão ao leitor, “a terra não é um bem individu-

al absoluto, mas recurso coletivo, que dever ser economicamente viável, e cujo uso adequado deve atender não apenas à produtividade, mas ao bem-estar da sociedade e à preservação da natureza".

DR. IZAIAS GOMES FERRO JÚNIOR

Oficial Registrador Pirapozinho São Paulo, Doutor pela FADISP. Mestre pela EPD. Autor de artigos e obras jurídicas.

SOBRE OS AUTORES

ABRAÃO JOSÉ MIGUEL

Advogado, Pós Graduando em Direito Agrário e Agronegócio, Administrador de Empresas Pós Graduado em Auditoria e Controladoria. E-mail: abraaojosemiguel@gmail.com.

ALBENIR QUERUBINI

Advogado. Mestre em Direito pela UFRGS. Professor de Direito Agrário. Coordenador da Especialização em Direito aplicado ao Agronegócio do IDCC. Presidente da UBAU. Coordenador do Portal DireitoAgrário.com (www.direitoagrario.com).

ANDRESSA RECH DALPIZZOL

Mestranda em Direito, inovação e regulação pelo centro universitário Univel. Graduada em Direito pelo centro universitário Univel. Membro da Comissão de Inteligência Artificial da OAB/PR. Participante do grupo de pesquisa Inovação, Tecnologia, disruptividade e sustentabilidade (ITDS) do PPGD Univel. Advogada.

ANTÔNIO JOSÉ DE MATTOS NETO

Antonio José de Mattos Neto Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (1979), Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (1987) e Especialista em Direito Privado pela Universidade Federal do Pará. Professor Titular da Universidade Federal do Pará e da Universidade da Amazônia (UNAMA) , professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Pará, professor da Escola Superior da Magistratura do TJE-Pará, procurador da Fazenda Nacional aposentado. Ministrou cursos na Escola da Magistratura Trabalhista - ANAMATRA - e na Escola Supe-

rior da Advocacia do Estado do Pará.Foi Vice-Diretor do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, Diretor Adjunto do Instituto de Ciencias Jurídicas da UFPA, Diretor em duas gestões do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA e Coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPA.Coordena, organiza e participa de eventos acadêmicos no Pará, na Amazônia e no Brasil. Participa em eventos acadêmicos na América do Sul, América Central e Europa, com palestras e conferencias. É membro de Conselho Editorial de Periódicos científicos e Avaliador em Periódicos científicos. Publica de sua autoria livros, artigos científicos em periódicos, capítulos de livros e organiza livros de coletâneas. Orienta Trabalhos de Conclusão de Curso, Iniciação Científica, monografias de especialização, dissertações e teses. É membro da União Mundial de Agraristas Universitários (UMAU, sede em Pisa-IT), da Associação Portuguesa de Escritores (APE, sede em Lisboa -PT), da Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrarias, da Academia Paraense de Letras, da Academia Paraense de Letras Jurídicas, do Instituto Histórico e Geográfico do Pará, do Instituto Silvio Meira-Academia e outros organismos nacionais e internacionais. Tem experiência profissional na área de Direito, como Parecerista e Advogado. É sócio do escritório - Mattos Sociedade de Advogados.Detentor de títulos honoríficos, medalhas e condecorações.

ANA RITA GUIMARÃES QUEIROZ

Graduada em Direito pela Faculdade Estácio (SEAMA) de Macapá e em Secretariado Executivo pela UNIFAP. Pós graduada em: Docência do Ensino Superior (Faculdade Atual); Direito Penal (Rede de Ensino LFG); Direito Processual Civil (Rede de ensino LFG). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá. Cursos na área de Auditoria Qualidade ISO; Gerenciamento de pessoal; Coach; Direito Administrativo com ênfase em Licitação; Direito Eleitoral; e em Regularização e Governança Fundiária. É advogada e servidora pública efetiva do Estado do Amapá há 30 anos. Atua como assistente técnico jurídica do Instituto de Terras do Amapá e Docente no curso de Direito da Faculdade FABRAN.

CARLOS AUGUSTO ARANTES

Engenheiro Agrônomo. Doutor em Valuación – UABC / México. Mestre em Ingeniería de la Tasación y Valoración – UPV / Espanha.

Environmental Auditor - EARA / United Kingdom. Pós-Graduado em Ingeniería de la Tasación y Valoración – UPV / Espanha. Pós-Graduado em Gestão de Programa de Reforma Agrária e Assentamento - UFLA / MG. Pós-Graduado em Solos e Meio Ambiente - UFLA / MG. Pós-Graduado em Georreferenciamento de Imóveis Rurais – FEAP / SP. Professor do Master Internacional en Catastro Multipropósito y Avalúos – UNJAÉN / España. Professor do Master Internacional em Valuación – UABC / México. Professor na Pós Graduação Centro Universitário Arnaldo. Certificado Valuador Panamericano. Integrante da Comissão de Estudos da ABNT no processo de revisão das Normas de Avaliações de Bens. Palestrante internacional dos temas ligados a Avaliações, Perícias e Meio Ambiente. CEO da Arantes & Associados – Engenharia Legal, Avaliações e Perícias, Meio Ambiente.

CARLA DE ARANTES

Advogada, Graduada em Direito (PUC Campinas), Mestranda em Agronegócio e Desenvolvimento (UNESP/Tupã), Pós-graduada em Direito Ambiental e Urbanístico (FMP); Direito Civil e Processo Civil (UNITOLEDO); Direito Constitucional Aplicado (DAMÁSIO). Membro da UBAU, UBAA, IBRADES. Conselheira Municipal de Meio Ambiente – Araçatuba/SP, Membro da União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA), da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU), do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Sustentável (IBRADES) e do Grupo de Pesquisa em Gestão e Educação Ambiental (PGEA/UNESP/Tupã). Coautora do livro "Perícia Ambiental - Aspectos Técnicos e Legais". Professora da UniArnaldo na pós-graduação em Engenharia Legal - Bens Agrários com Ênfase em Avaliações e Perícias Rurais e Ambientais. Professora e associada honorária do IBAPE RS - Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícia de Engenharia do Rio Grande do Sul

CAMILY VITÓRIA FIORAVANTE

Advogada Trabalhista. Graduada pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP – RP). Membro do Grupo de Pesquisa Contemporaneidade e Trabalho (UNAERP - RP). E-mail: camilyvitoriafioravante@gmail.com.

CARLA BRÍGIDO MELLO SILVA TUPAN

Advogada, sócia do escritório Tupan & Cabral em Luís Eduardo Magalhães - BA. Pós-graduada em Direito Constitucional e Tributário. MBA em Gestão de Projetos e em Direito Tributário, Compliance e Auditoria Digital. Extensão em Tributação do Agronegócio pelo IBET. Coautora dos livros Manual da Gestão para Advogados, Volumes I e II (Editora Juruá). Professora na Escola Superior de Advocacia da Bahia - ESA/BA e na Abrada – Academia Brasileira de Direito do Agronegócio. Atualmente, é Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção de Luís Eduardo Magalhães/BA (triênio 2025-2027). carla@tupanecabral.adv.br.

CLAUDIO JOSÉ DA FONSECA LIMA

Graduado em Psicologia pela Faculdade Newton Paiva em Minas Gerais e pela Universidade Federal do Amapá em Bacharel em Direito. Atuou em clínicas médicas e hospitais como psicólogo em Minas Gerais. Como advogado tem atuação em Direito Agrário, Direito Ambiental, Direito do Trabalho, Direito Civil, a partir de 2009, em que exerce essas atividades no Amapá.

CRISTIANE TELMA MONTENEGRO FIGUEIRA

Bacharel em Direito. Especialista em Direito Administrativo e Constitucional. Analista Jurídico IMAP/SEAD-AP. Professora. Pedagoga. Psicopedagoga. Especialista em Gestão Escolar. Analista Pedagógica SENAI/DR-AP.

DOUGLAS ANTONIO PERON RIBEIRO

Advogado regularmente inscrito na OAB/PR sob o n.º 47.920. Sócio do escritório Peron e Sgarbi Advogados Associados (CNPJ: 59.123.278/0001-07), com sede na Rua Prefeito João Maria, n.º 287, Centro, Salto do Lontra/PR. Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Inovação e Regulação, do Centro Universitário UNIVEL/PR; Pós-graduado em Direito Processual do Trabalho e Direito do Trabalho pelo Centro Universitário UNIVEL/PR; Bacharel em Direito pela União de Ensino do Sudoeste do Paraná (UNISEP/PR). E-mail: dr.douglasperon@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/4814158301797365. ORCID iD: http://orcid.org/0009-0003-9364-4920.

EMILY TRINDADE ZANOTELLI

Advogada, com especializações em Direito e Processo do Trabalho e Direito Aplicado ao Agronegócio. E-mail: emilytzanotelli@gmail.com.

FÁBIO MARTINS PEREIRA

Doutorando em Agronegócio e Desenvolvimento pela UNESP – Campus Tupã/SP. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (1999). Docente da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Campus Londrina. Atua com ênfase em Direito Agrário e Empresarial. Instituição de vínculo: Faculdade de Ciências e Engenharia (Câmpus de Tupã) | Universidade Estadual "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). E-mail: fabio.m.pereira@unesp.br.

GLAUCO SCHULTZ

Graduação em Engenharia Agrícola pela Universidade Federal de Pelotas/RS (1994), mestrado (2001) e doutorado (2006) em Agronegócios pela UFRGS. Atualmente é professor Associado da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS e docente permanente nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (CISADE) e em Agronegócios (CEPAN) da UFRGS. E-mail: glauco.schultz@ufrgs.br.

GABRIEL DE QUEIROZ COLARES

Advogado. Pós-graduado em Direito de Família e Sucessões pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Mestrando no programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Docente da Graduação em Direito da Faculdade Conhecimento e Ciência (FCC), e Professor Conteudista na Faculdade Integrada de Advocacia da Amazônia (FINAMA).

GESSUIR PIGATTO

Mini currículo (até 150 palavras): Graduado em Economia pela UFPR (1997), mestre (2001) e doutor (2005) em Engenharia de Produção pela UFSCar, com Livre-Docência em Análise de Sistemas Agroindustriais pela UNESP (2019). Realizou pós-doutorado na Università degli Studi di Firenze (2019). É Professor Associado da Faculdade de Ciências e Engenharia da UNESP – Campus Tupã e docente permanente do

Programa de Pós-Graduação em Agronegócio e Desenvolvimento. Desenvolve pesquisas nas áreas de Economia e Administração, com foco em canais de distribuição, cadeias curtas de suprimento de alimentos, mercados alimentares, perdas e desperdício de alimentos e serviços de alimentação. Integra os grupos de pesquisa CEPEAGRO e All4Food. Instituição de vínculo: Faculdade de Ciências e Engenharia (Câmpus de Tupã) | Universidade Estadual "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). E-mail: gessuir.pigatto@unesp.br.

HELOISA FÜHR BONAMIGO MENIN

Mestre e Bacharel em Direito das Relações Sociais pela UFPR. MBA em Agronegócios pela ESALQ/USP. Especialista em Direito Civil e Empresarial pela PUC/PR. Presidente do Sindicato Rural de Iguatemi/MS (SRI). Vice-presidente da Sociedade Rural do Oeste do Paraná (SRO). Advogada. Contato: bonamigo@bonamigomenin.com.br.

HILENE MARILAN LIMA RODRIGUES

Advogada, Pedagoga Docente, Mestra em Desenvolvimento Regional, Especialista em Docência para a Educação Profissional e Tecnológica, Educação Especial e Inclusiva, Direito Constitucional, Direito do Trabalho e Processual do Trabalho e Docência do Ensino Superior.

JANAINA ELIANIR ALBANO

Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci(2024).

JOSÉ ALBERTO TOSTES

Professor e Pesquisador da Universidade Federal do Amapá. Atua na graduação na área de Arquitetura e Urbanismo e na Pós-graduação no Mestrado em Desenvolvimento Regional na linha de Planejamento Urbano Regional. Coordeno o Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. Mestre e Doutor em Ciências sobre Arte na área de História e Teoria da Arquitetura pelo ISA/CUBA e estágio de pós-doutorado na Universidade de Coimbra no IERU (Estudos Urbanos Regionais) e em Arquitetura pela Universidade do Porto. Email: tostes.j@hotmail.com.

JORDANO PINHATA ZAPAROLI

Graduando na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP – RP). Membro do Grupo de Pesquisa Contemporaneidade e Trabalho (UNAERP - RP). E-mail: jordano.zaparoli@sou.unaerp.edu.br.

JULSON NÉLIO DE LIMA ARANTES COSTA FILHO

Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil – PI. Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário UNIFACID WYDEN. Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Especialista em Direito Aplicado ao Agronegócio pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania - IDCC. Possui MBA em Agronegócio pela USP/Esalq. Mestrando em Direito, Sociedade e Tecnologias pela Faculdades Londrina. E-mail: julsonarantes.adv@outlook.com.

KELLY LISSANDRA BRUCH

Doutora em Direito pela UFRGS/Université Rennes I, France. Mestre em Agronegócios pelo CEPAN/UFRGS. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR. Professora Adjunta do Departamento de Direito Econômico e do Trabalho, da Faculdade de Direito da UFRGS, Coordenadora do Núcleo Docente Estruturante da Faculdade de Direito. Professora do quadro permanente do Programa de Pós-graduação do Centro em Estudos e Pesquisas em Agronegócios - CEPAN/UFRGS e Vice-Diretora do CEPAN/UFRGS. E-mail: kellybruch@gmail.com.

LEONARDO CATTO MENIN

Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela FD/USP (Largo de São Francisco). Pós-graduado em Direito Aplicado pela EMAP. Bacharel em Direito pela UFPR. Diretor do Sindicato Rural de Iguatemi/MS (SRI). Diretor Jurídico da Sociedade Rural do Oeste do Paraná (SRO). Advogado e professor universitário. Contato: menin@bonamigomenin.com.br.

LIONIDAS GIMENES FILHO

Natural de Igarapava/SP, Bacharel em Direito pela Universidade de Uberaba (UNIUBE), Pós-graduado em Ciências Criminais pela Faculda-

de ESUP (Goiânia), Pós-graduado em Direito Agrário e do Agronegócio pela Faculdade UNITÁ (CAMPINAS), Doutorando em Direito Privado pela Universidade UCES (Buenos Aires), Graduando em Agronomia pela Universidade UNA (Catalão), Oficial de Justiça Avaliador Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, autor de artigos jurídicos científicos publicados na Revista Ratio Iuris da Universidade UCES.

LIVIA POMPONIO PERES

Advogada no Demarest Advogados, com atuação nas áreas de Direito Ambiental, Agronegócio, ESG e Mudanças Climáticas. Graduada em Direito pela Universidade São Judas Tadeu (USJT), 2022. Pós-graduada em ESG e Sustentabilidade Corporativa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2025. Pós-graduanda em Direito e Processo Ambiental pela Legale Educacional e em Processo Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Autora de publicações jurídicas voltadas à interface entre meio ambiente e setor produtivo. Currículo Lattes disponível em: https://lattes.cnpq.br/7235049611783899

MAURÍCIO DE FREITAS SILVEIRA

Advogado. Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Inovações e Regulações pelo Centro Universitário (UNIVEL/PR). Pós-graduado em Direito Processual Civil. Pós-graduado em Inovações ao Direito Civil e seus Instrumentos de Tutela. Pós-graduado em Direito do Trabalho e Previdenciário. Pós-graduado em Direito Aplicado ao Agronegócio. Advogado inscrito na OAB sob o n.º 39538. Integrante da 12ª Turma do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil do Paraná. Vice-Presidente da Comissão de Pesquisa Acadêmico-Científica da OAB/PR Subseção de Palmas/PR. E-mail: mauriciosilveira_adv@yahoo.com.br. iD ORCID https://orcid.org/0009-0002-3010-0013.

MARIANA CARVALHO DA COSTA STELLA

Mestre em Economia pela UFMT, Pós-Graduada em Direito & Economia dos Sistemas Agroindustriais pela CNA/IBDA/IASP, Pós- Graduada em Direito do Agronegócio pela UNIARA, possui MBA em Agronegócios pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da USP e MBA em Gestão do Agronegócio pela FIA Business School. É Pós-Gra-

duanda em Finanças, pela Universidade Federal Fluminense. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Metodista do Instituto Porto Alegre. Advogada com inscrições junto à OAB/RS e à OAB/MT. Ministrou as disciplinas de Teoria Geral do Processo e Processo Civil no curso de graduação em Direito da UNEMAT. Foi tutora no curso de Bacharelado em Desenvolvimento Rural da UFGRS. Atualmente, é advogada na área de recuperação de crédito e professora de cursos de pós-graduações e docente da Faculdade Fasipe – polo Sorriso-MT, nos cursos de graduação em Direito, Ciências Contábeis e Administração de Empresas.

MÁRCIO ANTÔNIO TEIXEIRA MAZZARO

Advogado, Pós-Graduado em Direito Processual Civil e Penal; Especialização em Direito e Processo Disciplinar, em Propriedade Intelectual, em Inovação no Agronegócio e em Direito Ambiental; Procurador Estatal da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), desde 1982. Exerceu diversos cargos de direção, gestão e assessoramento em áreas jurídicas e técnicas de Ministérios do Governo Federal por mais de 30 anos; ex-Conselheiro no CONAMA, no CONABIO, no CGEN, na CCZEE, no Comitê de Resíduos Sólidos e Logística Reversa, dentre outros colegiados federais; Delegado Brasileiro em Convenções Internacionais de Biodiversidade, Biossegurança e Bioética; membro de delegação oficial brasileira junto a FAO e CDB, fundador e Diretor Regional da União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA). Coordenador da equipe do Programa Nacional de Bioinsumos, do GTT da Política Nacional de Recursos Genéticos para a Alimentação e Agricultura e do GTT para Implementação da Logística Reversa de embalagens plásticas de óleos lubrificantes. Head na implementação da Agenda ESG na CONAB. Atualmente está em exercício junto à Gerência de Processos Especiais da Procuradoria Geral da CONAB. É consultor jurídico em suas áreas de especialização, além de autor e coautor de diversas obras técnicas e jurídicas relacionadas ao tema de biodiversidade, bioeconomia, bioinsumos, bioética, recursos genéticos e meio ambiente.

MURILO AMARAL FEITOSA

Advogado. Pós-graduado em Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduando em Direito Público pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Centro Universitário do Estado do Pará.

Pesquisador assistente e membro efetivo a Clínica de Direitos Humanos no Centro Universitário do Estado do Pará.

PAULO SÉRGIO SAMPAIO FIGUEIRA

Advogado e Administrador do Escritório Cavalcante & Figueira. Professor de Faculdade de administração, de Ciências Contábeis, de direito, de Logistica e de Gestão de Pessoas. Tem formação em Técnico em Agropecuária (IFCPA), Técnico em Transações Imobiliárias (CETREDE) Bacharel em Direito (FAMA), Bacharel em Administração de Empresa (FAMA), em Ciências Agrícolas (UFRRJ), Biologia (FAVENI). Pós-graduação em metodologia do ensino superior (UNAMA); Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (UFPA); Arquivologia e Documentação (USP); e em Direito Eleitoral (OAB). Mestrado em Direito Ambiental e Políticas (UNIFAP), Avaliador de Imóveis (APOENA/CE). Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Fundiário da União Brasileia dos Municípios (UBAM). Vice-Presidente da Região Norte da Comissão Nacional de Assuntos Fundiária da União Brasileira do Agraristas Universitários (UBAU). Ocupou o cargo de Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/AP e de Conselheiro do COEMA pela OAB/AP. Foi Duas vezes Secretário de Estado de Meio Ambiente do Estado do Amapá e atuou como Presidente do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), em que ocupou a pasta da ABEMA-Região Norte. Tem livros publicados em Direito Ambiental e Agrário. Palestrante e autor de capítulos em obras coletivas e artigos científicos em direito ambiental, agrário e fundiário.

PAULO SÉRGIO CAVALCANTE FIGUEIRA

Técnico em Transações Imobiliária, Avaliador de Imóveis, Bacharel em Direito. Experiência profissional no escritório Cavalcante & Figueira na área agrária e ambiental, no setor financeiro da Secretaria de Empreendedorismo do Governo do Amapá, Corretor de Imóveis e Avaliador de Imóveis com atuação no Ceará e Amapá, com atuação na Mega Imóveis.

PRISCILLA AYLEEN BUSTOS MAC-LEAN

Docente do Departamento de Engenharia de Biossistemas e do Programa de Pós-Graduação em Agronegócio e Desenvolvimento da

UNESP – Campus Tupã. Líder do Grupo de Pesquisa Kamby e coordenadora do Programa de Extensão Kamby. Zootecnista pela Universidade Estadual de Maringá (2005), mestre em Produção Animal pela mesma instituição (2008) e doutora em Qualidade e Produtividade Animal pela Universidade de São Paulo (2012). Atua em pesquisas sobre boas práticas de fabricação, qualidade do leite e ambiência na bovinocultura de leite e corte. Instituição de vínculo: Faculdade de Ciências e Engenharia (Câmpus de Tupã) | Universidade Estadual "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). E-mail: priscilla.mac-lean@unesp.br.

RAFAEL TEIXEIRA SEBASTIANI

Doutorando em Agronegócio e Desenvolvimento pela UNESP – Campus Tupã/SP. Mestre em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP) e graduado em Direito (2013). Procurador Jurídico efetivo da Prefeitura Municipal de Bastos desde 2017 e Secretário-Geral Adjunto da 59ª Subseção da OAB Adamantina. Pesquisador da Cátedra José Bonifácio (CIBA/USP) e vinculado ao Instituto de Relações Internacionais da USP desde 2021. Docente no Centro Universitário de Adamantina e na Faculdade Reges de Osvaldo Cruz/SP. Instituição de vínculo: Faculdade de Ciências e Engenharia (Câmpus de Tupã) | Universidade Estadual "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). E-mail: rt.sebastiani@unesp.br.

RODOLFO SEBASTIÃO ESTUPIÑÁN ALLAN

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (2023), com ênfase em Direito do Agronegócio e Direito da Família, além de graduação em Bacharelado em Matemática pela Universidade de São Paulo (2002), mestrado em Matemática pela Universidade Estadual de Campinas (2004) e doutorado em Física pela Universidade Federal de Mato Grosso (2023). Atualmente, é professor efetivo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso, onde atua como coordenador do grupo de pesquisa Jus Agro e coordenador de ensino da Liga Acadêmica AgroLegis. Tem experiência na área de Direito, com foco em Direito do Agronegócio, Direito Agrário e Direito da Família, desenvolvendo pesquisas nos seguintes temas: planejamento sucessório, contratos no agronegócio, regularização fundiária, reforma agrária e modelagem jurídica. http://lattes.cnpq.br/8090325545657366 . ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6388-2010.

ROGÉRIO REIS DEVISATE

Advogado/RJ, desde 1991. Membro da Academia Brasileira de Letras Agrárias, da Academia Internacional de Direito e Ética, da Academia Fluminense de Letras e da União Brasileira de Escritores. Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU, membro da Comissão de Direito Agrário da OAB/RJ e do IBAP. Advogado, Defensor Público/RJ junto ao STF, STJ e TJ-RJ. Articulista em jornais, autor de vários artigos políticos e jurídicos e dos livros Grilos e Gafanhotos Grilagem e Poder, Diamantes no Sertão Garimpeiro e Grilagem das Terras e da Soberania. Coordenador da obra Regularização Fundiária: Experiências Regionais, editada pelo Senado Federal.

ROSÂNGELA PACHECO BARROS

Advogada, formada em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUC/RS. É mestre pelo Programa Nacional PROFNIT (Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação), junto ao Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IF/RS). Doutoranda do Curso de Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: adv.rosangelapbarros@gmail.com.

TATIANE CAVALCANTE FIGUEIRA

Bacharel em Direito. Licenciatura plena em ciências Biológicas. Pós-graduação em Metodologia de ciências biológicas. Pós-graduação em Metodologia do Ensino Superior. Experiência profissional na Secretaria de Meio Ambiente na Coordenação de Unidades de Conservação, nos escritórios de advocacia Cavalcante & Figueira área agrária e ambiental; no escritório Oliveira & Antunes na área de direito bancário, e no juizado especial civil.

TOBIAS MARINI DE SALLES LUZ

Advogado da banca Luz, Castro & Bornelli Advogados, em Maringá (PR). Pós-graduado em Direito do Agronegócio pela Unicesumar. Fundador do site www.direitorural.com.br. Coordenador de pós-graduação em Direito do Agronegócio e Política Agrícola na Escola da Magistratura Federal do Paraná (ESMAFE/PR). Membro da União Brasileira de Agraristas Universitários (UBAU). Membro do Comitê Europeu de Direito Rural (CEDR).

VALDINHO PELLIN

Doutorado e Mestrado em Desenvolvimento Regional (2016) - PPGDR/FURB. Graduado em Economia (1996) pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Pesquisador no Núcleo de Políticas Públicas do PPGDR/FURB, Núcleo de Ecossocioeconomia - NEcos da UFPR e no Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Propriedade Intelectual - GIPPI da UFRGS. Professor em cursos de Pós Graduação promovidos pelo Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI). Professor de Economia no Centro Universitário Dante (UNIDANTE - Blumenau SC) e de disciplinas de EAD na área de gestão no Centro Universitário Leonardo da Vinci. Tem experiência na área de economia regional, desenvolvimento territorial sustentável e turismo. Atualmente pesquisa as Indicações Geográficas.

VILMAR URBANESKI

Professor e advogado. Graduado em Direito (FURB/Blumenau) e em Filosofia (Universidade São Francisco/São Paulo). Especialização em Filosofia da Ciência e Teoria do Conhecimento (UNIFEBE); Direito do Agronegócio (UNIARA); MBA em Gestão Ambiental (Universidade Federal do Paraná), Pós-Graduando/LLM em Direito Bancário Fintech, Open Banking e o Direito do Consumidor (Fundação Escola Superior do Ministério Público) e Mestre em Educação (FURB). Membro da Comissão Estadual da OAB/SC do Direito Agrário e Agronegócio desde 2019. Membro da Comissão Estadual do Direito Bancário (OAB/SC) desde 2025. Pesquisa temas sobre: responsabilidades e riscos na educação e agricultura. Autor de do livros: Responsabilidade dos Pais, Professores, Alunos e Escola e Agricultura em Santa Catarina: riscos e oportunidades.

VIVIANA PERETTI BÔRTOLI

Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali) e pós-graduanda em Direito do Consumidor pela Faculdade i9 Educação. Possui formação complementar em Advocacia Trabalhista, Cálculos Trabalhistas, PJe Calc, Direito Imobiliário e Direito Tributário, com aperfeiçoamento por meio de cursos promovidos por instituições como CEISC, Faculdade i9 Educação e Harvard Law School (Congress and Constituency 2025). Atuou em mentorias jurídicas e atualização profissional nas áreas trabalhista e tributária, além de ter se especializado em produção acadêmica com foco nas normas da ABNT e na escrita científica.

- CAPÍTULO 1 -

SISTEMA FUNDIÁRIO BRASILEIRO: ORIGENS DAS TERRAS PÚBLICAS E PRIVADAS

BRAZILIAN LAND SYSTEM: ORIGINS OF PUBLIC AND PRIVATE LANDS

Rogério Reis Devisate

Paulo Sérgio Figueira

RESUMO: Ainda enfrentamos questões relacionadas ao chamado Primeiro Ciclo do Agrarismo, envolvendo a segurança jurídica de muitos imóveis rurais, incluindo produtivos há décadas. Isso é fruto da legislação aplicada em terras brasileiras, notadamente após a partida da família real portuguesa, em 1822, quando foi inaugurado o período das ocupações, que vigeu até 1850, com o advento da Lei de Terras. Em resumo, a migração do sistema de Direito Público para o de Direito Privado exige perfeito destaque do patrimônio estatal para a ocorrência de adequado e jurídico ingresso das terras no patrimônio particular. A insegurança dos registros paroquiais, a ocorrência de fraudes documentais e nos cadastros de registro de imóveis e o regime das terras devolutas e questões afins são ainda presentes e cancros a ser extirpados da sistemática dos imóveis rurais no Brasil, alvitrando haja plena segurança nas aquisições contemporâneas e proteção aos produtores e proprietários estabelecidos, contra investidas estatais via Ação Discriminatória de Terras Devolutas, ações de natureza anulatórias e provimentos administrativos decorrentes da aplicação da Lei Federal n.º 6.739/1979 - que permite haja o cancelamento de registros e matrículas imobiliárias, por decisões de natureza administrativa e, portanto, não judiciais. Esse universo envolve o fenômeno da Grilagem de Terras, com usurpação do patrimônio públi-

co devoluto, decorrente de falhas nos sistemas de controle.

PALAVRAS-CHAVE: Patrimônio Fundiário Brasileiro. Terras Públicas. Terras Particulares. Sesmarias. Lei de Terras.

ABSTRACT: We still face issues related to the so-called First Cycle of Agrarianism, involving the legal security of many rural properties, including those that have been productive for decades. This is a result of the legislation applied to Brazilian lands, notably after the departure of the Portuguese royal family in 1822, when the period of occupation began, lasting until 1850, with the advent of the Land Law. In short, the transition from the Public Law system to the Private Law system requires the complete separation of state assets for the proper and legal transfer of lands to private property. The insecurity of parish records, the occurrence of document and property registry fraud, and the system of vacant lands and related issues are still prevalent and are cancers that need to be eradicated from the rural real estate system in Brazil. It is recommended that there be full security in contemporary acquisitions and protection for established producers and landowners against state attacks through Discriminatory Actions for Vacant Lands, annulment actions, and administrative provisions arising from the application of Federal Law No. 6,739/1979, which allows the cancellation of real estate registrations and deeds by administrative, and therefore non-judicial, decisions. This context involves the phenomenon of land grabbing, the usurpation of vacant public property resulting from flaws in control systems.

KEYWORDS: Brazilian Land Heritage. Public Lands. Private Lands. Sesmarias. Land Law.

1. INTRODUÇÃO

O patrimônio fundiário brasileiro é alicercado em uma complexa e por vezes frágil tessitura jurídica, cujas origens remontam ao período colonial e às drásticas transformações do século XIX. A transição do regime de sesmarias, de natureza pública, para um sistema de direito privado, formalizada pela Lei de Terras de 1850, inaugurou um período de profunda insegurança jurídica que ainda hoje ressoa no campo brasileiro. Este legado histórico é caracterizado pela sobreposição de títulos,

pela inconsistência dos registros paroquiais e, notadamente, pela fragilidade na distinção entre terras públicas e terras particulares.

Como consequência, mesmo propriedades rurais produtivas há décadas enfrentam ameaças constantes à sua legitimidade. Esse cenário de instabilidade é perpetuado por falhas nos sistemas de controle e pelo fenômeno endêmico da grilagem, que usurpa o patrimônio público devoluto.

O problema é agravado por instrumentos legais como a Lei Federal n.º 6.739, de 5 de dezembro de 1979, que permite o cancelamento administrativo de registros de imóveis, expondo proprietários a ações discriminatórias de terras devolutas e anulatórias sem o devido processo judicial.

Dessa forma, este capítulo busca analisar como as falhas originadas no Primeiro Ciclo do Agrarismo brasileiro continuam a desafiar a segurança jurídica das aquisições contemporâneas, necessitando de urgentes aperfeiçoamentos para garantir proteção efetiva aos produtores rurais e a correta destinação do patrimônio fundiário brasileiro.

2. SISTEMA FUNDIÁRIO BRASILEIRO: ORIGENS DAS TERRAS PÚBLICAS E PRIVADAS

Este capítulo conjunto não tem a pretensão de esgotar o assunto e nem poderia. Decorre do Título II, Capítulo 1, da obra Grilagem das Terras e da Soberania, rica por sua vasta bibliografia, publicada no ano de 2017, de autoria de Rogério Reis Devisate[1] e de outros textos e estudos a respeito.

A propriedade rural no Brasil remonta a Portugal, que nos conquistou, fixando-se em 07 de junho de 1.494 o seu termo inicial, quando em Tordesilhas, na Espanha, foi assinado Tratado entre o rei português e o espanhol, isso seis anos antes da data tida como do descobrimento. O Tratado de Tordesilhas era chamado de "Capitulation de La Reparticion

[1] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Imagem, 2017, título II, Capítulo I, p. 62 e seguintes.

Del Mar Oceano"[2] e foi visto por Nelson Demétrio[3] como "o primeiro fator latifundizante".

Sobre o Tratado de Tordesilhas, Lilia Schwarcz e Heloisa Murgel Starling escreveram que

> O Tratado de Tordesilhas teve um antecedente: a bula Inter Caetera, assinada pelo papa Alexandre VI em 4 de maio de 1493, que dividiu as novas terras do globo entre Portugal e Espanha. Na prática, as terras situadas até cem léguas a oeste, a partir da ilhas de Cabo Verde, seriam de Portugal, e as que ficassem além dessa linha, da Espanha. Por receio de perder possíveis conquistas, uma revisão foi proposta por Portugal, que conseguiu mudar os termos da bula. O Tratado de Tordesilhas, assinado pelas duas Coroas, definiu como linha de demarcação o meridiano que ficava 370 léguas a oeste de uma ilha não especificada do arquipélago de Cabo Verde, então pertencente aos portugueses."[4]

Em 1.375, o Rei Dom Fernando impunha três condições principais para as concessões de sesmarias: (1) os donos das terras ociosas deveriam lavrá-las, sendo que (2) na impossibilidade de fazer por motivo justo deveriam transferi-las a outrem para que o fizesse e (3) ficando regrado que se não cumpridas tais condições a propriedade simplesmente seria confiscada e assim retornaria na íntegra á Coroa ou "ao bem comum"[5], podendo já ali haver uma certa "função social" em termos de produtividade[6].

Na origem foram públicas as terras no Brasil, por direito decorrente

---

[2] ROCHA, Ibraim. Cancelamento do Registro de Imóveis decorrente de nulidades, independente de ação judicial. Possibilidade. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará, Belém: Imprensa Oficial do Estado do Pará, n.s 14/15, jan/jun-jul/dez, 2006, p. 38/39.

[3] DEMÉTRIO, Nelson. Doutrina e Prática do Direito Agrário. 2.ed. São Paulo: Julex, 1987, p. 24.

[4] SCHWARCZ, Lilia Moritz e Heloisa Murgel Starling. Brasil: uma biografia. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 24.

[5] ALVARENGA, Octávio Mello, Teoria e Prática do Direito Agrário, Rio, Consagra, 1979, p. 23.

[6] SILVA, Ângela, obra citada, p. 45.

do achamento[7], invasão[8] ou conquista[9] das novas e vastas terras pelos portugueses[10] e do modo de sua ocupação.

Ibraim Rocha[11] diz que "toda propriedade privada no Brasil tem origem no patrimônio público". Antonio Moura Borges[12] se manifesta no mesmo sentido, dizendo que "por principio todas as terras não tituladas [...] são consideradas como devolutas ou terras públicas", de forma que "a definição de terras devolutas deve ser feito por EXCLUSÃO".

Não bastou o "achamento" para dar a Portugal a plena titularidade sobre as terras hoje brasileiras, pois, ao tempo, era necessária uma espécie de outorga divina a qualificá-la, consubstanciado na "doação" expressada na Bula Papal, de Alexandre VI, outorgada em Roma, no ano de 1.493, dividindo entre Espanha e Portugal as "ilhas do novo mundo descobertas ou a descobrir pelo rei Fernando das Espanhas e pela Rainha Isabel"[13].

---

[7] Este foi o vocábulo usado por Pero Vaz Caminha, em 10 de maio de 1.500 (..."achamento desta vossa terra nova que se achou"...), segundo lições de Paulo Carneiro Maia, in Sesmarias, ed Revista dos Tribunais, RT 236/30, junho/1955, citando Rocha Pombo, "História do Brasil Ilustrada, ed. S/d, vol. I, pág.

[8] Gerard Colby e Charlotte Dennett. "Seja Feita a Vossa Vontade: A conquista da Amazônia: Nelson Rockfeller e o evangelismo na Idade do Petróleo", obra cit. – p. 887: [...] "a Ameríndia foi invadida, não descoberta", disse a filha de um chefe guarani a quem o Papa conhecera onze anos antes, na primeira visita ao Brasil, e que fora assassinada"[...] (obra cit., p. 887, citando a matéria "Indiana Tell Pope They Will Protest Columbus Parties": St. Albans Messenger, 17 out.1991– n.g.).

[9] MENDES, Francisco Roberval e outros, Arquitetura no Brasil – de Cabral a Dom João VI. Imperial Novo Milênio, 2007, p. 21: "Aquelas terras ocupadas em um lugar distante d`além mar, povoado por gentes estranhas, animais fantásticos, coberta por densas florestas cujas copas das árvores tocavam-se formando verdes galerias por onde rios e cachoeiras traçavam seus caminhos foram comparadas por Pero Vaz de Caminha ao paraíso, a um lugar idílico, como bem demonstra em sua carta: "Traz, ao longo do mar, nalgumas partes grandes barreiras, algumas vermelhas, outras brancas; e a terra por cima toda plana e muito cheia de grandes arvoredos. De ponta a ponta, é toda a praia como uma palma mui plana e mui formosa. Pelo sertão nos pareceu, do mar, muito grande, porque a estender os olhos, não podemos ver senão terra com arvoredos que nos parecia mui longa... Porém a terra em si é de muito bons ares, assim frios e temperados, como os de Entre-Douro e Minho, porque neste tempo de agora, os achávamos como de lá. Águas são muitas, infindas."

[10] RIBEIRO, Benedito Silvério. Tratado de Usucapião. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 597.

[11] ROCHA, Ibraim. Cancelamento do Registro de Imóveis decorrente de nulidades, independente de ação judicial. Possibilidade. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará, Belém, Imprensa Oficial do Estado do Pará, n.s 14/15, jan/jun-jul/dez, 2006, p. 38/39.

[12] BORGES, Antonio Moura. Divisão e Demarcação de Terras. 2. ed. Campo Grande, Contemplar, 2012, p. 536 e 539.

[13] FERREIRA, Waldemar. História do Direito Brasileiro, ed. 1951, Tomo I, n. 14, p. 32/34 e 74, n. 34: [..]."Por igual as houvera El-Rei pela Bula de Sua Santidade o Papa Alexandre VI. Donatários também seriam doadores. As terras das capitanias se dariam firmando-se o regime agrário das sesmarias. Tal foi o regime territorial estabelecido"...

O Rei D. João III, de Portugal, em 22.11.1530, expediu três cartas patente a Martim Afonso de Souza, uma das quais dispondo que se "lhe permitia conceder sesmarias de terras, que achasse e se pudesse aproveitar."[14] Essas Cartas de Sesmaria foram o meio adotado por Portugal para dar início à colonização do vasto território, com a ocupação e a fixação do homem europeu às terras no Brasil, começando a sua aplicação pela Capitania de São Vicente, em 1532.

Veio daí a ideia de propriedade privada, na modalidade de capitais hereditárias[15], com os seus donatários podendo distribuir sesmarias e fiscalizar o uso da terra. As capitanias hereditárias foram testadas e aprovadas na Ilha da Madeira e nos Açores e servia aos imediatistas propósitos da Coroa Portuguesa, que alvitrava a ocupação[16] do território por um modelo que também se mostrasse lucrativo através da extração[17] e comercialização de produtos nativos. Esse propósito de pouco investimento[18`19] levava D. João III a buscar a preservação da terra descoberta com pouco comprometimento financeiro[20], já que no que hoje é o Brasil não se havia ainda descoberto riquezas, principalmente minerais, enquanto a divisão em capitanias se adequava ao enorme território, pois poder-se-ia dividir

[14] SILVA, Ângela. idem.

[15] Sabemos que apenas as Capitanias Hereditárias de Pernambuco e de São Vicente prosperaram, mas convém lembrar que "a primeira doação foi em 14 de março de 1534. Dos capitães escolhidos, militaram alguns na Índia e eram bravos soldados: Duarte Coelho (Pernambuco), Francisco Pereira Coutinho (Bahia), Aires da Cunha (o Norte), Vasco Fernandes Coutinho (Espírito Santo), Martin Afonso e seu irmão Pero Lopes ficaram com São Vicente e Santo Amaro. Porto Seguro coube ao rico vianês Pero do Campo Tourinho; Ilhéus ao escrivão da fazenda da Corte Jorge de Figueiredo Correia; a costa leste-oeste a Fernando Álvares de Andrade, tesoureiro-mor do reino, a João de Barros, o historiador, e à aquele Aires da Cunha e Antônio de Barros Cardoso; e Paraíba do Sul a Pero de Góes, companheiro de Martin Afonso." (fonte: CALMON, Pedro. História da civilização brasileira. 2. ed., São Paulo: Cia Nacional Brasiliana. 1935,p.18-19.

[16] FAORO, Raymundo, obra cit, p. 136: "Em suma e no essencial, todos os grandes acontecimentos desta era que se convencionou com razão chamar dos descobrimentos articulam-se num conjunto que não é senão um capítulo da história do comércio europeu [...] a idéia de povoar surge daí e só daí"[...].

[17] FREYRE, Gilberto. Obra cit, p. 79: "[...] base da colonização tropical da pura extração de riqueza mineral, vegetal ou animal - o ouro, a prata, a madeira, o âmbar, o marfim [...]".

[18] FREYRE, Gilberto. Ob. Cit., p. 324: "[...] povoar sem ônus os ermos da Américo [...]"

[19] FAORO, Raymundo. Obra cit.,p. 137: "O meio para credenciar os exploradores seria o mesmo empregado para animar o comerciante tardo, os privilégios, privilégios extraordinários para uma aventura fora dos padrões usuais [...].

[20] FREYRE, Gilberto. Obra cit., p. 275: [...] gesto mole, desinteressado, sem vontade, com que a Coroa recolheu ao seu domínio as terras de pau-de-tinta descobertas por Pedralvares Cabral [...].

a terra entre alguns fidalgos a quem se delegava o ônus[21] da colonização, ocupação e exploração.[22]

Em importante registro, ensina Rocha Porto[23]:

> [...] o elemento humano, além de pouco, é da pior extração [...] muitas das desordens verificadas na Colônia resultavam da ausência dos donatários, entregue o rebanho a "mercenários e não pastores", gente inadaptada à altura da missão [...] os que agora servem de capitães não os conhece a may que os pario [...] A Carta de Pero Borges, de 1.550, é um libelo tremendo contra a administração colonial do tempo, tanta desordem generalizada que o severo Ouvidor acaba por explodir, concluindo: "isto he uma publica ladroice". Men de Sá não pinta quadro menos severo, resumindo, assim, o julgamento sobre as autoridades do Brasil:"cá não há oficial que preste nem capitão que defenda uma ovelha quanto mais capitanias de tanto gentio e degredados (Grifou-se)

Na nova colônia havia franca intenção de exploração com propósito de lucro, como fez a Espanha com terras americanas[24], embora para Portugal isso só ocorresse em séculos mais recentes.

O regime das capitanias outorgava aos capitães-donatários os direitos e deveres sobre aquelas terras, por meio de dois documentos, chamados Carta de doação e o Foral. Revelaram-se aí dois traços fundamentais:

---

[21] FREYRE, Gilberto. Ob. Cit., p. 324: "Tudo deixou-se, porém, à iniciativa privada [...] desenvolvimento da iniciativa particular estimulada por seus instintos de posse e de mando [...] exagerado privatismo ou individualismo dos sesmeiros"...

[22] FAORO, Raymundo, obra cit., p. 137: "[...] circulo necessariamente aberto à iniciativa particular, definida como uma concessão real [...]".

[23] PORTO, José da Costa. Estudo Sobre O Sistema Sesmarial. Recife: Imprensa Universitária - Universidade Federal de Pernambuco, 1965, p. 57-58.

[24] GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina. Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre (RS): LPM, 2010, p. 4º, 44 e 56: "[...] Esplendores de Potossí: o ciclo da prata [...] Dizem que no apogeu da cidade de Potossí até a ferradura dos cavalos era de prata [...] em 1.658, para a celebração de Corpus Christi, as ruas da cidade foram desempedradas, da matriz à igreja de Recoletos e totalmente cobertas de barra de prata [...] Entre 1.503 e 1.660, desembarcaram no porto de Sevilha 185 mil quilos de ouro e 16 milhões de quilos de prata [...] e essas cifras não incluem o contrabando [...] Os metais arrebatados aos novos domínios coloniais estimularam o desenvolvimento europeu e até se pode dizer que o tornaram possível [...] Em nossos dias, Potossí é uma pobre cidade da pobre Bolívia: "a cidade que mais deu ao mundo é a que menos tem [...]."

o "coronelismo" e a concentração[25] da propriedade em imensos latifúndios.

Curioso notar que houve áreas que retornaram ao inteiro domínio da Coroa Portuguesa, que as transformou em capitanias reais, como ocorreu na Bahia - para a instituição de um governo centralizado - e na região aurífera das Minas Gerais - que Portugal passou a nomear de Capitania real das Minas de Ouro e Diamantes.

Contudo, Costa Porto[26] olha para o instituto de modo diverso e nos adverte que "Talvez a linguagem das cartas dos donatários responda, em parte, por esta concepção de que el-Rei cedera direitos dominiais sobre o solo, quando, na verdade, se limitara a outorgar "poderes políticos", - largos, sim, "direitos majestáticos quase absolutos", mas, de nenhum modo, direitos sobre o solo".

A sesmaria foi aplicada ao Brasil de modo diferente do seu uso em Portugal, pois lá era destinada aos minifúndios ao passo que no Brasil foi aplicada aos imensos latifúndios[27].

Se em Portugal servia para a produção de víveres e mantimentos, no Brasil foi aplicada ao latifúndio e a produção de bens destinados à exportação. Assim, apenas o nome Sesmaria era comum, sendo diversos o objeto e o conteúdo jurídico, vigendo em Portugal em áreas pequenas e pelo prazo de cinco (5) anos, enquanto no Brasil tinha caráter perpétuo e se aplicavam a terras de qualquer dimensão, inclusive aos enormes latifúndios.

No caso brasileiro, Martim Afonso de Souza recebeu inicialmente prerrogativa de doar terras descobertas a membros da sua comitiva, que nelas quisessem viver e povoar, sendo vitalícias tais sesmarias. Num segundo momento, por novos poderes recebidos, passou a fazer doações a qualquer pessoa e com caráter pleno e perpétuo, mas desde que esses donatários cumprissem a condição de uso, cultivando-a. Isso é fundamen-

[25] DEMÈTRIO, Nelson. Ob. Cit., p. 25: "[...] posse de grandes porções de terras [...] privilégio somente daqueles que angariavam os favores da Corte ".

[26] PORTO, José da Costa. Estudo Sobre O Sistema Sesmarial. Recife: Imprensa Universitária - Universidade Federal de Pernambuco, 1965, p. 24.

[27] PAULA, João Antônio de. O Processo Econômico. Artigo. Obra citada, fls. 195: "[...] No Brasil, o regime sesmarial implantou-se ao mesmo tempo das capitanias hereditárias, definindo um padrão que marcou a estrutura fundiária brasileira sob a forma de latifúndio.

tal para entender a questão. Por fim, houve restrição dos seus poderes por duas Carta Patente, de 1531 e 1535, para que doravante só pudesse fazer concessões de sesmarias às terras da Capitania de São Vicente. Explica Felisbello Freire[28]:

> Foi em 1532 que a coroa tomou a resolução de fazer essa divisão territorial, porque em carta de 28 de fevereiro daquele anno, dizia Martin Affonso que" algumas pessoas me requeriam capitanias em terras do Brazil, não querendo antes disto nada fazer [...] Não obstante essa resolução da coroa datar de 1532, todavia, só em 1534 tornou-se ella efetiva. Basta dizer que a doação de Duarte Coelho é de 10 de março de 1534.

Podemos então destacar os três documentos fundamentais dos primórdios do povoamento do nosso território: (1) a Carta Patente de 1530, (2) a Carta de foro de 1531 e (3) a Carta de Doação de 1535. A primeira delas com o propósito de atribuir a Martim Afonso de Souza[29] as potestades para doar as terras às pessoas que preferisse, com a condição de que se as cultivasse no prazo de dois (02) anos. As demais foram instituídas com detalhamentos sobre os direitos e os deveres dos donatários, mantendo com a Coroa Portuguesa aspectos estratégicos e fundamentais naquele tempo, como a propriedade do pau-brasil e outras especiarias e drogas e o quinto (1/5) das pedras, ouro, prata, coral, cobre, estanho e chumbo.[30] Essa última, adequada ao sistema de sesmarias e chamada de carta de foral, correspondia a uma lei especial derrogatória do sistema jurídico expressado nas Ordenações do Reino e cada Capitania tinha uma, pela qual o donatário, senhorio direto do respectivo território, deveria prestar o dízimo à Ordem de Cristo e cumprir as condições, correspondendo a um contrato enfitêutico e a título perpétuo. Detalhe é que não correspondia

[28] FREIRE, Felisbello. História Territorial do Brazil. V. 1 (Bahia, Sergipe e Espírito Santo). Rio de Janeiro. Ed. Typ. do Jornal do Commercio de Rodrigues & C. 1906.), p. 5 e 6.

[29] Após a divisão do Brasil em Capitanias, o próprio Martim Afonso de Souza recebeu do Rei de Portugal 100 léguas de terras na Costa do Brasil, uma com 55 léguas e começando a 13 léguas ao norte de Cabo Frio e terminando no Rio Curupacê e a segunda, com 45 léguas, medidas do Rio São Vicente para o sul e terminando 12 léguas ao sul de Cananéia, com propósito de povoamento, propagação da fé católica e exploração da terra.

[30] SILVA, Ângela, obra citada, p. 44.

a doação do pleno domínio do solo (Costa Porto[31] pensa da mesma forma ao dizer que não confere direitos sobre o solo), apenas de outorga do exercício das potestades políticas, majestáticas, jurisdicionais e de administração governamental sobre aquela área.

Ângela Silva cita Messias Junqueira, com a observação de que eram forais todas as sesmarias constituídas no Brasil.[32] Daí inaugurou-se um sistema capitalista sobre as terras, remanescendo com o rei de Portugal não o domínio sobre a terra como algo economicamente viável e bem de raiz, mas sim domínio de soberano:

> soberania, de modo que as terras brasileiras não eram propriedade pública da Coroa Portuguesa, passando para o domínio público do Império brasileiro nessa condição. As terras brasileiras eram propriedade privada do rei de Portugal [...] acumulava a soberania sobre a mesma, o jus imperii sobre todo o Brasil. O território brasileiro, como jurisdição, até a nossa independência, pertenceu sempre à soberania de Portugal"[33]

Esse ponto é importante pois não era uma dominação da terra como no sistema feudal mas um procedimento de apropriação privada, fomentada pelo poder real, raiz da nossa estrutura rural em latifúndios.

A palavra sesmaria vem do latim seximum (a sexta parte), originando o verbo sesmar, com o significado de repartir, dividir e demarcar, também correspondendo a tributo de 1/6 sobre os frutos produzidos.[34] Sesma seria também a medida usada no império romano na medição das terras para cobrança de tributos.[35] Tomando por base a legislação do

---

[31] PORTO, José da Costa. Estudo Sobre O Sistema Sesmarial. Recife: Imprensa Universitária - Universidade Federal de Pernambuco. 1965, p. 24.

[32] SILVA, Ângela. Obra cit., p. 45, nota 4 (citando Messias Junqueira, obra cit., p. 31).

[33] CABRAL, Carlos Castilho, Terras Devolutas e Prescrição, Rio, Jornal do Commercio, 1943, p. 23.

[34] MAIA, Paulo Carneiro. Sesmarias. Revista dos Tribunais, RT 236/30, junho/1955, republicada em Edições Especiais Revista dos Tribunais – Doutrinas Essenciais – Direito Registral, v. II, organizada por Ricardo Dip e Sérgio Jacomino, ed. RT, n. 21, p. 459, nota 8, citando Manoel Madruga (Terrenos de Marinha, ed. 1928, vol I, p. 14, nota 13).

[35] MAIA, Paulo Carneiro, obra citada, p. 458: "[...] Ed dicitur Sesmaria a quodam genere mensurae quae dicitur apud dos Sesma, id est, coaequatio, et Sesmeiros coacquatores. Vocaria sesmariram, quia olim di his terris sexta pars aplicabatur Fisco" (Repertorio das Ordenações e Leis do Reino de Portugal, ed. 1859, tomo IV, página 340, nota C)".

Império Romano, o Rei D. Fernando I, último da dinastia Borgonha em Portugal, por meio da lei de 26 de junho de 1.375, instituiu o regime das Sesmarias[36], exatamente para que as terras pudessem produzir riqueza, devendo o seu concessionário pagar a sexta parte dos frutos produzidos, sendo depois tal instituto acolhido nas Ordenações Alfonsinas, nas Manuelinas e nas Filipinas. Paulo Carneiro Maia[37] reproduz das Ordenações Filipinas (Ordenações e Leis do Reino de Portugal, recopiladas a mando de D. Felipe I, Livro IV, Título XLIII):

> Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casas ou pardieiros, que forão, ou são de alguns senhorios, e que já em outro tempo forão lavradas e aproveitadas, e agora o não são. As quaes teras e os bens assi danificados e destruídos podem e devem ser dados de sesmarias pelos sesmeiros, que para isso forão ordenados. E a Nós somente pertence dar os ditos sesmeiros, e os por nos lugares, onde houver terras, ou bens de raiz, que de sesmarias se devão dar. E se as terras onde se as sesmarias houverem de dar, forem foreiras, ou tributárias a Nós, ou à Coroa de nossos Reinos, quer se os foros e tributos arrecadem para Nós, quer para outrem, a que os tenhamos dados, costumamos dar por Sesmeiros os nossos Almoxarifes dos lugares, ou Almoxarifados, onde os taes bens, ou terras são.

Sobre o nome, seu significado e origem, curiosas observações nos faz José da Costa Porto[38]:

---

[36] "[...] pautou a forma de distribuição e ocupação das terras no Brasil até, rigorosamente, 1850." (PAULA, João Antônio de. O Processo Econômico. Artigo publicado às fls. 179/223, na obra "A construção nacional", 1830-1889, volume 2/coordenação José Murilo de Carvalho. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2012. Trecho cit.: pág. 195).

[37] MAIA, Paulo Carneiro. Obra citada, p. 459/460, reproduz das "Ordenações e Leis do Reino de Portugal", recopiladas a mando de D. Felipe I, livro IV, título XLIII, que consta nas Ordenações Filipinas que "Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casas ou pardieiros, que forão, ou são de alguns senhorios, e que já em outro tempo forão lavradas e aproveitadas, e agora o não são. As quaes teras e os bens assi danificados e destruídos podem e devem ser dados de sesmarias pelos sesmeiros, que para isso forão ordenados. E a Nós somente pertence dar os ditos sesmeiros, e os por nos lugares, onde houver terras, ou bens de raiz, que de sesmarias se devão dar. E se as terras onde se as sesmarias houverem de dar, forem foreiras, ou tributárias a Nós, ou à Coroa de nossos Reinos, quer se os foros e tributos arrecadem para Nós, quer para outrem, a que os tenhamos dados, costumamos dar por Sesmeiros os nossos Almoxarifes dos lugares, ou Almoxarifados, onde os taes bens, ou terras são."

[38] PORTO, José da Costa. Estudo Sobre o Sistema Sesmarial. Recife: Imprensa Universitária - Universidade Federal de Pernambuco, 1965, p. 37-40.

> sesmaria procederia do verbo sesmar, por sua vez derivação de adaestimare – avaliar, calcular [...] a opinião mais generalizada considera sesmaria uma derivação do latim hipotético siximum – a sexta parte – [...] ficava obrigado a pagar ao antigo senhorio ou ao Estado a sexta parte dos frutos colhidos: "ea, autem, bona sic concessa dicuntur de sesmaria ex eo forsan quia ex iis sexta parts fructuum olim fisco pendebaur" (citando Almeida e Cirne Lima) [...] Cremos que o deslinde linguístico se há de pedir à história e não à filologia. Quando aboliu a Realeza, Roma derivou para o regime da administração colegiada – "ne potestas solitudine corrumpatur [...] Parece, assim, legitimo concluir: a) o problema da distribuição da terra inculta e sem dono estava afeto a um conselho; b) este conselho se denominava sesmo; c) a denominação de sesmo, por sua vez, resultava do fato de ser o conselho constituído de seis membros, os sixviri, ou seviri [...] é que a semântica, vez por outra, opera mudanças fundamentais. Tome-se por exemplo a palavra "escola" [...] vem do grego schole, com o sentido de ócio, repouso. Mas aquele que está em repouso, liberto das fadigas corporais, tinha mais lazer para se dedicar aos estudos, às coisas da inteligência, daí schola passar a significar a preocupação com as cousas da inteligência e da cultura e, também, o lugar em que os mestres ensinavam. Apricus, em latim, quer dizer exposto ao sol, enquanto abrigar-se, seu derivado, significa o contrário [...] Na Colônia [...] sesmeiro a designar o que recebia a sesmaria e não quem a distribuía" (nossos os grifos).

Paulo Carneiro Maia registra que "as cartas de sesmarias tiveram no Século XVIII a exclusividade de forma para os títulos constitutivos dos enormes latifúndios do País e perduraram ainda como tais, no século XIX. Não dependiam de intervenção de notário" e que "o costume, na concessão de terras públicas sem escritura pública era, pois, imemorial, pacífico e secumdum legem."[39]

O mecanismo da concessão da sesmaria exigia que o interessado fos-

[39] MAIA, Paulo Carneiro. Obra citada, p. 462.

se católico[40] e muitas das vezes decorria de simples requerimento feito à Coroa, o qual era despachado e, se aprovada a pretensão, daí se a lavrava e se expedia a "carta de data e sesmaria", assinada pela autoridade a quem competia a solução alvitrada (repetimos, era um título provisório, carente de confirmação). Não podemos esquecer que "preenchendo as condições essenciais, o colono adquiria o domínio pleno da terra e adquiria-a ex tunc, isto é, desde o momento da data e não ex nunc, isto é, do momento do preenchimento das condições".[41]

Segundo Paulo Carneiro Maia[42], a idéia de devolução também ocorria no Direito Romano, na sua política fundiária presente nas Leis Cássia (que tratava da divisão do território) e Licínia ("que proibia a cada cidadão possuir mais de 500 geiras de terras, mandando que o excesso fosse repartido com as populações menos favorecidas pela fortuna"), constando que o Imperador Elio Pertinax "tirava as terras dos proprietários que não as cultivavam, dando-as para os que pretendessem lavorá-las".

É comum dizer que a doação de sesmaria correspondia à transferência do domínio do solo (dos imensos latifúndios constituídos por terras brasileiras, virgens de cultivo) que passava do Estado para o sesmeiro e ficaria sem efeito caso o donatário não cumprisse as condições impostas[43], algo que usualmente ocorria[44], daí caindo em comisso, o que gerava a devolução[45] da terra à Coroa Portuguesa. Anota Costa Porto[46], sobre

---

[40] FREYRE, Gilberto. Ob. Cit., p. 277 (citando Haldelmann): "a principal exigência para adquirir sesmaria no Brasil era professar o colono a religião católica [...]".

[41] Porto, José da Costa. Estudo sobre o Sistema Sesmarial. Recife: Imprensa Universitária - Universidade Federal de Pernambuco, 1965, p. 62-63.

[42] MAIA, Paulo Carneiro. Obra citada, p. 458/459, nota 7, citando Manoel Madruga, in Terrenos de Marinha, ed 1928, vol. I, p. 11.

[43] "[...] a feição mais importante do instituto - a reversão da terra não cultivada à Coroa – conservou-se graças à revolução de Avis, com o perfil de predomínio da coisa pública – dos fins e objetivos públicos – sobre a ordem particular" (FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder, obra cit., página 148)

[44] "[...] muitos dos colonos que aqui se tornaram grandes proprietários rurais não tinham pela terra nenhum amor nem gosto pela sua cultura" (FREYRE, Gilberto, Obra citada, p. 133, nota 74.)

[45] Esta idéia de devolução também ocorria no Direito Romano, presente que estava na sua política fundiária (latifundiária) presente nas Leis Cássia (que tratava da divisão do território) e Licínia (que proibia a cada cidadão possuir mais de 500 geiras de terras, mandando que o excesso fosse repartido com os menos favorecidos), constando que o Imperador Elio Pertinax tirava as terras dos proprietários que não as cultivavam para os que as pretendessem para atividades agrícolas (MAIA, Paulo Carneiro. Obra citada, p. 458/459, nota 7, citando Manoel Madruga, in Terrenos de Marinha, ed 1928, vol. I, pág. 11).

[46] PORTO, José da Costa. Estudo Sobre O Sistema Sesmarial. Recife: Imprensa Universitária Uni-

como se davam as sesmarias: "os dê e possa dar de sesmaria a quaisquer pessoas que ele entender que milhor e mays cedo poderem lavrar ". Por isso já se registrou que as sesmarias, no Brasil, teriam a natureza jurídica de "doações de terras com encargo de aproveitamento"(nossos os grifos).[47]

Contudo, é crível que se fossem donos não teriam de devolver, já que eram em verdade usufrutuários da terra (como explica Nelson Demétrio[48]), podendo usar e fruir da mesma, mas não dispor ao seu bel prazer. Só depois do transcurso de certo prazo e de confirmação das condições impostas (cultivo etc) é que a propriedade plena poder-se-ia constituir[49].

Pela peculiaridade do tema, permitimo-nos transcrever trechos dos pensamentos de Raymundo Faoro[50] que diz que "a feição mais importante do instituto - a reversão da terra não cultivada à Coroa – conservou-se graças à revolução de Avis, com o perfil de predomínio da coisa pública – dos fins e objetivos públicos – sobre a ordem particular". Diz mais:

> Sesmarias – na linguagem das Ordenações – são propriamente as datas de terras, casais ou pardieiros, que foram ou são de alguns senhores e que, já em outro tempo, foram lavradas e aproveitadas e agora o não são (Man., liv. IV, tít. 67; Filip., liv. IV, tít. 43) [...] Apoderar-se de terras devolutas e cultivá-las – escreve Ruy Cirne Lima – tornou-se cousa corrente entre os nossos colonizadores, e tais proporções essa prática atingiu que pôde, com o correr

versidade Federal de Pernambuco, 1965, p. 36.

47 MIRANDA, Custódio da Piedade. Natureza Jurídica das Sesmarias. In: Revista do Direito Agrário. Brasília. 10 (9), p. 9-13, 1º sem. 1983, p. 13.

48 DEMÉTRIO, Nelson. Doutrina e Prática do Direito Agrário. 2.ed. São Paulo: Julex, 1987, p. 25: "[...] aos donatários das Capitanias estendia-se tão somente o usufruto da terra, com os requisitos de posse temporária, sem o benefício do título aquisitivo da terra [...].

49 MAIA, Paulo Carneiro. Obra citada, p. 464/465, citando lições de Rocha Pombo (obra cit, v. III, P. 135/136 e de J. O. de Lima Pereira, obra cit., p. 6, lembrando que o primeiro ensinava que "não é a terra o que o soberano doava, mas o benefício, o usufruto dela e tanto era assim que na própria carta de doação concedia também o rei , mediante certas condições, um dado prazo de terras como propriedade plena a cada donatário" (nossos os grifos) e o segundo que "em fins de 1530, D. João III dividiu o território brasileiro em capitanias, entregando a suprema direção de cada uma a um donatário, que não se tornava dono mas usufrutuário dela. Capitão e governador da Capitania, era o donatário verdadeiro loco-tenente do rei: de acordo com as leis do reino e adstrito ao respectivo foral, exercia direitos de soberania".

50 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 5.ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 146 e 147, 151, 465 e 466, 473, 484 e 596-597.

dos anos, vir a ser considerada como modo legítimo de aquisição do domínio, paralelamente a princípio, e, após, em substituição ao nosso tão desvirtuado regime das sesmarias [...] a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Para o futuro, punha-se ermo ao regime das posses, admitida a transmissão da propriedade apenas pela sucessão e pela compra e venda [...] a Lei de 1850 é, ao mesmo tempo, uma ratificação formal do regime das posses [...] a propriedade particular se extremou da terra devoluta, gozando a primeira, além de um título certo para garantia de sua empresa, de um registro paroquial, embrião capaz de separar o senhor da terra do mero pretendente ao usucapião. Para o futuro, as terras devolutas só seriam adquiridas por meio de compra, com a extinção do regime anárquico das ocupações [...] a terra só valeria com grossos investimentos, sobretudo com a compra do escravo africano. Num quadro válido para o açúcar e o café, no curso de trezentos anos, a terra representaria o valor de um décimo do valor da escravaria [...] O fim do regime de sesmaria estava, mesmo antes da Resolução 17 de julho de 1822, decretado pelos fatos - a exaustão dos bens a distribuir fecha um período histórico. Daí por diante, em lugar dos favores do poder público, a terra se adquire pela herança, pela doação, pela compra e, sobretudo, pela ocupação – a posse, transmissível por sucessão e alienável pela compra e venda. [...] os sistemas legais – a sesmaria (até 1822), a posse (até 1850), a venda ou concessão (depois de 1850) – traduzem conflitos e tensões, tentativas e objetivos harmônicos com o curso geral da economia [...] Já em 1840, metade do comércio exportador pertence a firmas inglesas, circunstância que não se atenua nos anos seguintes. [...] Um embaixador brasileiro em Londres, no ano de 1854, queixava-se de que o comércio brasileiro se faz com capitais ingleses, em navios ingleses, por companhias inglesas. Os lucros, os juros, o seguro, as comissões, os dividendos corriam sempre para o bolso dos negociantes ingleses [...] a liberdade implicava, antes de mais nada, no direito de ir embora, de se deslocar livremente, de abandonar a lavoura [...] Na área fluminense, o negro abandona a lavoura e não mais retorna, a despeito dos agenciadores e do salário, não por ter sido tratado cruelmente, mas pela falta de poder econô-

> mico da fazenda arruinada para proporcionar atrativos ao assalariado. Não conseguiu ela conservar o escravo[51], nem atrair o imigrante e o eventual trabalhador. Em São Paulo – no oeste – outra foi a situação, na forma do depoimento de um fazendeiro, que aprecia as condições da nova fase agrícola [...] todo o corpo de trabalhadores desertou das fazendas, que ficaram quase abandonadas [...] pouco a pouco eles cansaram-se da vadiação [...] e hoje, março, já estão todos mais ou menos arrumados. [...] precisam de viver e de alimentar-se, e, portanto, de trabalhar, coisa que eles compreendem em breve prazo. Depois temos um corpo de trabalhadores com que não contávamos. Não aludo ao imigrante, que felizmente nos procura com abundância, aludo ao brasileiro [...] lança-se valentemente ao trabalho, ou porque este se nobilitasse com a liberdade, ou porque lhe tivessem faltado recursos anteriores. (Grifou-se).

Fácil perceber quão complexo foi o período e a íntima relação temporal e econômica entre o regime de terras que se propunha e o debate sobre o fim da escravidão.

Daí cresce aquilo que se chamou de coronelismo[52], pois foram classes abastadas e privilegiadas que tiveram a vantagem de receber e "deter vastas áreas de terras que nem sempre eram cuidadas ou aproveitadas e até mesmo ocupadas"[53] e em grande parte foi assim que permaneceram nossas vastas terras, em parte sob o mando de pessoas sem ligação com o uso da terra ou por sesmeiros de concessões caducas, não sendo inoportuno registrar que o nobre não trabalhava.

Do ponto de vista político essa destinação de grandes áreas a poucos escolhidos contribuiu para a unidade nacional e a consolidação desse imenso território, ao tempo como Colônia de Portugal, bem diferente

---

[51] Melhor seria ex-escravo.

[52] "Uma sesmaria improdutiva deveria ser repartida de tal forma que toda ela produzisse riquezas. Contudo, este princípio, ao que parece, nunca foi exatamente observado, resultando daí a consolidação do latifúndio. [...] o que está na base da constituição da estrutura fundiária concentrada, ponto de partida para a conformação do poder oligárquico, fenômeno fundamental de nossa vida política e cultural, que é o coronelismo" (PAULA, João Antônio de. O Processo Econômico (Artigo publicado às fls. 179/223, na obra "A construção nacional", 1830-1889, volume 2/coordenação José Murilo de Carvalho. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2012); trecho citado às fls. 196 – grifamos.

[53] RIBEIRO, Benedito Silvério. Tratado de usucapião. 8.ed. São Paulo: Saraiva, p. 599.

do que ocorreu com as dominações espanholas na América, fracionada em vários países, apesar das identidades lingüísticas, antropológicas e culturais.

Esse sistema pouco contribuiu para a agricultura e tanto que José Bonifácio de Andrade e Silva conseguiu de Dom Pedro I a edição da Resolução de 17 de julho de 1822, que deu fim a esse regime (um pouco antes, portanto, da declaração da Independência do Brasil, ocorrida em 07 de setembro de 1.822).

Aliás, interessante o detalhe de que a Resolução de 17 de julho de 1.822 foi assinada por José Bonifácio de Andrade, com a "rubrica" do Imperador, in verbis:

> RESOLUÇÃO n°. 76 (CONSULTA DA MESA DO DESEMBARGO DO PAÇO) 17 DE JULHO DE 1822 Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. Foi ouvida a Mesa do Desembargo do Paço sobre o requerimento em que Manoel José dos Reis pede ser Conservado na posse das terras em que vive há mais de 20 anos com a sua numerosa família de filhos e netos, não sendo jamais as ditas terras compreendidas na medição de algumas sesmarias que se tenha concedido posteriormente. Responde o Procurador da Coroa e Fazenda: Não é competente este meio. Deve portanto instaurar o suplicante novo requerimento pedindo por sesmaria as terras de que trata, e de que se acha de posse; e assim se deve consultar. Parece à Mesa o mesmo que ao Desembargador Procurador da Coroa e Fazenda, com quem se conforma. Mas V. A. Real Resolverá o que houver por bem. Rio de Janeiro, 8 de julho de 1822. Resolução Fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado e suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa. Paço, 17 de julho de 1822. Com a rubrica de S. A. Real o Príncipe Regente José Bonifácio de Andrada e Silva"[54] (Grifou-se).

[54] BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponivel em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/colleccao_leis_1822_parte3.pdf?sequence=3, página 73 e http://www.quinto.com.br/leis_imperio/resolucao17071822.asp. Acesso em: 30 agos. 2025.

Com o fim da concessão de cartas de sesmaria, por cerca de vinte e oito anos o sistema de aquisição da propriedade privada deu-se pela simples ocupação ou apossamento das terras[55]`[56] com efetivo uso por moradia ou cultura, até que em 18 de setembro de 1850 fosse editada a Lei 601/1850, conhecida como Lei de Terras[57]. Nesse tempo, como ensina Raymundo Faoro[58]:

> Criou-se, também, uma classe de posseiros sem títulos, legitimados, em 1822, com a qualidade de proprietários, com medida (Resolução de 17 de julho de 1822) que anulou o regime das sesmarias. A evolução do instituto chegou ao fim: de concessão administrativa ao domínio, do domínio à posse, até o estatuto promulgado em 1850, que consagrou o sistema da compra das terras devolutas [...] A sesmaria não serve ao cultivo e ao aproveitamento, mas imobiliza o status do senhor de terras" (Grifou-se).

Ocorre que esse uso da terra acabou por se chocar com a titularidade e os direitos do concessionário das sesmarias, gerando "conflitos, instabilidade e insegurança", sendo "verdadeiramente caótico o estado em que se encontrava a propriedade territorial no Brasil, nos meados do século XIX."[59] O propósito de frear tal quadro veio pela Lei de Terras de 1850 que estabeleceu, logo em seu art. 1º, que era apenas pela compra que se adquiriria terras devolutas, algo que adiante melhor abordaremos, embora ao mesmo tempo protegesse os posseiros e ocupantes que nelas trabalhasse ou morasse, como expressam os arts. 3º, 4º e 5º.

Caio Prado Junior[60] muito nos auxilia na compreensão da história:

---

[55] RIBEIRO, Benedito Silvério, obra cit, p. 599, citando Paulo Garcia: "[...] avalanche de ocupação de terras, sendo a fase áurea do posseiro [...].

[56] (Com reflexos na distribuição de terras) "do final do século XVIII ate hoje" (PAULA, João Antônio de. O Processo Econômico. Obra cit, p. 196)

[57] FAORO, Raymundo, Os Donos do Poder, obra cit., p. 484: "[...] os sistemas legais – a sesmaria (até 1822), a posse (até 1850), a venda ou concessão (depois de 1850) – traduzem conflitos e tensões, tentativas e objetivos harmônicos com o curso geral da economia [...]".

[58] FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 151 e 465.

[59] Obra cit, p. 600.

[60] PRADO JUNIOR, Caio. A revolução brasileira: A questão agrária no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 299, 302, 317, 385 e 399.

> A massa escrava, mais tarde, apenas recém-egressa da escravidão, bem como os imigrantes que a partir do século passado vieram reforçar os contingentes de trabalhadores do campo brasileiro, nunca estiveram em condições de seriamente disputar para si o patrimônio fundiário brasileiro, e até hoje ainda, os títulos de propriedade e o domínio da terra galopam muito adiante da frente pioneira de penetração e ocupação. [...] É só em época recente que, por vários motivos que não poderíamos aqui esmiuçar, se tornou comercialmente interessante reaproveitar as terras desgastadas que iam ficando para trás naquela corrida para o sertão [...] o latifúndio absorvente de um lado; o minifúndio do outro. O que em termos humanos e sociais significa que uma minoria de grandes proprietários concentra em suas mãos a maior parte das terras, deixando à massa da população uma reduzida sobra em que ela angustiosamente se comprime.Uma das principais conseqüências dessa situação, senão a principal, é a abundante disponibilidade de mão de obra que ela gera.[...] A concentração da propriedade fundiária tem assim o duplo efeito: primeiro, o de conceder ao empreendimento agromercantil uma base territorial conveniente pra a realização dos seus objetivos; e, em seguida, de assegurar ao mesmo empreendimento a mão de obra indispensável de que necessita [...] Em outros casos, nem mesmo se dá essa aparência de legalidade, e opera o "grileiro", o forjador de títulos que as autoridades e a Justiça são incapazes, mesmo que o quisessem de anular [...]Em conseqüência dessa anarquia de fato e de direito reinante na questão das terras virgens do país, continua a velha história do passado, a saber, o escamonteamento da propriedade fundiária em benefício de uns poucos [...] Acha-se aí a tragédia dos posseiros que vem ensangüentando os sertões brasileiros, e que nada mais significa que a brutal espoliação desses pioneiros da colonização [...] enxotados por pseudotitulares [...] propriedades descomunais de mais de 5 mil hectares" (Grifou-se).

Então, do regime das sesmarias surge a idéia de terras devolutas, espécie de terra pública apenas não registrada em nome de um ente federativo, embora integrante do patrimônio fundiário, como claramente

prevê o art. 5º, do Decreto-lei 9.760/46.

A Constituição Federal de 1988 inclui as devolutas como patrimônio público (art. 225, P 5º c/c 20, II). Estas, ao serem discriminadas, passam a ser parte do patrimônio público disponível, como bem dominical ou dominial. Portanto, enquanto não discriminadas são indisponíveis! Isso é importante para ajudar a definir a natureza da sentença da ação discriminatória (o que estudamos em capítulo próprio), pois sendo declaratória, só confirma a natureza pública e o fato de ser vedada a sua aquisição por usucapião.

É importante contextualizar os anos que antecederam à edição da Lei de Terras de 1.850. Os debates sobre o fim do tráfico negreiro e a necessidade de edição de uma lei sobre as terras aumentaram na década de 1.840, notadamente com o Bill Aberdeen, o decreto inglês de 1.845. Venceu a tese que alvitrava controlar e dificultar o acesso do imigrante à terra e ao mesmo tempo ter recursos para custear a imigração, a medição e o registro das terras, instituindo tributo territorial.

Temos que inserir no mesmo contexto histórico a edição do Código Comercial[61] - para o qual foi importante o trabalho do Barão de Mauá[62] - e a instituição da Tarifa Alves Branco[63]. Este conjunto de medidas foi fundamental para a passagem do trabalho escravo para o livre, com as profundas reformas políticas, jurídicas e econômicas do período.

Analisando este ponto, Tâmis Parron[64] explica que a Lei de Terras de 1.850 "foi confeccionada para conduzir o Brasil do universo antiquado e escravista para o mundo moderno e assalariado" com inspiração "em um sistema de colonização do Império Britânico concebido por Edward Gibbon Wakefield, atrelava a incorporação de novas áreas rurais à circulação mercantil, para que o Estado arrecadasse fundos com que trouxesse imigrantes."

---

[61] Lei nº. 556 (Código Comercial), de 25.6.1.850, em parte revogado pela Lei nº. 10.406/2002.

[62] CALDEIRA, Jorge. Mauá: empresário do império. 21. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 200: "[...] O Código Comercial redigido na casa de Irineu virou lei depois de apenas duas sessões [...].

[63] Decreto nº. 376, de 12.8.1844.

[64] PARRON, Tâmis. A política da escravidão no Império do Brasil: 1826-1865. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 209.

Em importante recente trabalho[65] Lilia Moritz Schwarcz e Heloísa Murgel Starling bem abordam o contexto histórico e ensinam que:

> A Lei de Terras de 1850, por exemplo, fora apresentada pela primeira vez em 1843, visava organizar o país para o fim eventual do trabalho escravo – tendo sido votada poucos dias após a interrupção do tráfico. Na verdade, essa história durou até o final do Império. O objetivo da lei era desestimular os pequenos agricultores ligados à subsistência e impedir a aquisição de terras pelos futuros imigrantes. Outra medida nesse momento foi a centralização da Guarda Nacional, que visava o fortalecimento do governo federal ante os proprietários, cuja reação à possível extinção do tráfico e à regulamentação da posse da terra seria negativa. Por fim, a promulgação do Código Comercial, no mesmo ano, está também conectada ao assunto, uma vez que se tornou necessário legislar sobre a maré de negócios que tomou conta do país justamente em razão da liberação do capital outrora empregado no negócio negreiro [...] Assim, encerrado o tráfico, uma massa de recursos surgiu da noite para o dia, como num passe de mágica. A saída para o estado foi investir na infraestrutura do país, e acima de tudo na área dos transportes ferroviários. Para dar uma idéia, de 1854 a 1858 foram construídas as primeiras linhas telegráficas e de navegação e as primeiras estradas de ferro, a iluminação a gás chegou às cidades, e o número de escolas e de estabelecimentos de instrução começou a crescer. Com o fim do mercado negreiro, as importações também cresceram 57,2%, no período de dois anos: uma grande notícia para um governo que vivia basicamente do imposto de importação [...] Esse período de crescimento econômico ficou conhecido como a Era Mauá – nome do empresário brasileiro que possuía dezessete diferentes empresas e ampliou seu raio de ação até o Uruguai e a Argentina, com investimentos na área financeira e industrial – e como a época da implantação da estrada de ferro no país: entre 1854 e 1889 construíram-se 10 mil quilômetros de ferrovias. [...]

[65] SCHWARCZ, Lilia Moritz e Heloisa Murgel Starling. Brasil: uma biografia. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 274 e 275.

> Além do mais, como corolário da Lei de Terras e da abolição do tráfico entrava em cena uma política de atração de imigrantes europeus.

Vimos que antes da Lei nº. 601/1850 se empregava a expressão Terra Devoluta com o sentido de terra "devolvida", correspondendo ao comisso das sesmarias e concessões quando não cumpridas as condições fixadas quando concedidas, declarando-as "devolutas" à Coroa, ou seja, como terra cometida ao particular porém não mantida consigo e por isso devolvida à Coroa.

Novamente convém recorrer aos valorosos ensinamentos de Rocha Porto[66], agora sobre o disciplinamento das terras, na Lei nº. 601/1.850:

> a Lei nº. 601 a regular as terras apropriadas por particulares e que segundo foi acentuado, ofereciam três quadros diferentes: a) as dadas de sesmaria, cujos beneficiários, havendo satisfeito todas as condições legais – sobretudo de medição e demarcação – lhes havia adquirido o domínio pleno e definitivo; b) as dadas de sesmaria, cujos donatários, entretanto, recebida a carta, deixaram de satisfazer alguma condição essencial [...] c) finalmente, terras que, não havendo sido distribuídas, estavam ocupadas por simples posseiros, sem figura nem forma de direito [...] Quanto aos sesmeiros irregulares ou ais simples posseiros, a solução também seria prática: aqueles perderam o direito sobre o solo, porque não satisfizeram as exigências essenciais, e estes nem sequer formalizaram o começo do domínio [...] sumariamente alijá-los da terra que, devoluta, o Estado venderia [...]Havia , porém, casos singulares de posses em circunstâncias de serem legitimadas [...] assegurando-se, apenas, ao ocupante, o direito à indenização pelas benfeitorias" salvo ocorrendo uma das três hipóteses: se a posse houvesse sido declarada boa por sentença passada em julgado" ou estabelecida antes da demarcação e não perturbada pro cinco anos ou, ainda, depois da demarcação, e não perturbada durante dez anos!.

[66] PORTO, José da Costa. Estudo Sobre O Sistema Sesmarial. Recife: Imprensa Universitária - Universidade Federal de Pernambuco, 1965. p. 181/182.

Lembremo-nos de que, no tempo do rei D. Fernando, a sesmaria foi criada como instituto visando o cultivo do solo e a Lei 601/1850 não se afastou dessa origem, valorizando a cultura efetiva da terra como condição essencial para que permaneça no patrimônio privado, sob pena de voltarem ao patrimônio público as que não tivessem merecido cultivo.

Tinha, portanto, o propósito de voltar a dar alguma regulamentação para a titulação da terra, que havia sido suspensa no ano de 1.822, de sorte que passaria a ter proteção legal a legitimação das posses nesse hiato de 28 anos e havidas desde então e o direito daqueles que efetivamente estivessem cuidando das suas sesmarias e alvitravam revalidá-las. Consta também a ideia de terras fictamente devolutas, como referido por Messias Junqueira, conforme ensinamento de Ângela Silva[67], relativas àquelas que durante esses 28 anos simplesmente foram objeto de apossamento já que estavam "à disposição de quem quisesse ocupá-las". Diz mais:"são as que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios, ou aplicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual."

Percebemos que ao tempo da edição da Lei nº. 601/1850 as terras no Brasil dividiam-se em terras públicas incorporadas como próprios ao patrimônio da Nação, da Província ou do Município, terras públicas afetadas ao uso público nacional, provincial ou municipal, terras públicas efetivamente cultivadas ou habitadas por particulares, em face de cartas de sesmarias ou de concessões governamentais, sem que os beneficiários tenham preenchido as condições que a respeito se lhes foi imposta, terras públicas efetivamente cultivadas ou habitadas por particulares em decorrência de simples ocupação mansa e pacífica, terras públicas no domínio útil dos particulares por força de título legítimo de aforamento, terras na plena propriedade de particulares, em decorrência de legítimos títulos para constituir direito de domínio e terras públicas não ocupadas ou desocupadas.[68]

Independentemente da conceituação, é fundamental que se conheça

[67] SILVA, ÂNGELA. Obra cit., p. 47, nota 12 (citando Messias Junqueira, obra citada, p. 85).

[68] Conforme ensinamentos de Ângela Silva: Obra cit., p. 47/48, nota 14 (citando Messias Junqueira, As Terras Devolutas na Reforma Agrária, São Paulo, Ed. RT, 1964, p. 65).

a situação do imóvel quando da promulgação da Lei 601/1850. Explica-se: se ao tempo era isento de manifestação possessória, é devoluta. Ou seja, em "caso contrário, a "devolutividade" não se caracteriza".[69]

Esse marco temporal do início de vigência da citada Lei nº. 601/1850 deve ser valorizado, já que esta usa a expressão "ao tempo da lei" para definir como devolutas as terras que não estivessem habitadas, apossadas, aproveitas e, portanto, incultas, no que assim normatizam os artigos 5º, Parágrafos 1º, 8º e 15, daquela norma, além do que a respeito consta no seu regulamento (Decreto 1318, de 30.1.1954).

Isso é fundamental para a ideia de grilagem, pois acaba definindo o "destaque" pela ocupação que a mesma legitima (como visto no parágrafo anterior). Assim essa utilização da terra é relevante para o momento imediatamente posterior da revalidação das mesmas na órbita particular, já que aí se exigia a cultura efetiva e a moradia habitual, constando na legislação estadual uma variedade de situações, sobre as quais se referiu Ângela Silva[70],

> as que não se acharem aplicadas a qualquer uso público federal, estadual ou municipal (Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Rio de Janeiro, Paraná, rio Grande do Sul, Minas Gerais) [...] as que não estiverem no domínio particular, por título legítimo (Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais) [...] as que estiverem ocupadas por concessionários ou posseiros, incursos em comissos, por não as haver revalidado ou legitimado, nos prazos da lei (Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais) [...] as que não tiverem sido adquiridas por títulos de sesmaria ou outras concessões do Governo, não incursas em comisso, por falta de cumprimento de medição, confirmação e cultura (Minas Gerais) [...] aquelas cujas posses não se fundaram em títulos hábeis para revalidação ou legitimação (Amazonas, Pará, Sergipe, Rio de Janeiro, rio Grande do Sul) [...]

[69] SILVA, Ângela. Obra cit., p. 51, nota 19 (citando Messias Junqueira, obra cit, p. 33).

[70] SILVA, Ângela. Obra cit., p. 48/50, nota 16 (citando Messias Junqueira, obra cit., p. 90 e seguintes).

> as que tiverem sido doadas, sob condição de ocupação e beneficiamento, dentro em prazo determinado, sem que tal condição haja sido satisfeita (Amazonas) [...] aquelas cujos títulos não forem legalizados no prazo estabelecido em lei (Maranhão) [...] as terras particulares, abandonadas por seus antigos possuidores, findos 10 anos contados da arrecadação como bens vagos (Ceará, Sergipe) [...] as que, concedidas por sesmaria ou outra forma de concessão há mais de 20 anos, não tiverem sido objeto de cultura efetiva (Sergipe) [...] as que, passadas para o domínio do Estado, pela Constituição Federal de 1891, não se tiverem incorporado ao domínio privado em virtude da Lei 601 e de seu Regulamento, bem como de outras leis, decretos e concessões federais, ou concedidas, revalidadas, legitimadas, alienadas ou como tais reconhecidas pelo Estado; ou declaradas de domínio particular, por sentença judicial passada em julgado (Maranhão, Bahia, Espírito Santo, São Paulo); ou adquiridas por usucapião, anteriormente à vigência do Dec. Federal 22.785/33 (Bahia); ou tituladas por sentença declaratória, nos termos das Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946 (Espírito Santo); "ou por estarem em posse contínua e incontestável, com justo título e boa-fé, por termo não menor de 20 anos; em posse pacífica, ininterrupta, por 30 anos, independentemente de justo título e boa-fé; ou tutelas por sentença declaratória, nos termos da Constituição Federal de 1937 (São Paulo).

No caso das terras devolutas federais, o artigo 5º do Decreto-lei 9.760, de 05 de setembro de 1946, dizia que eram

> devolutas, na faixa de fronteira, 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: a) por força da Lei 601, de 18.9.1850, Dec. 1318, de 30.1.1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento, por parte da União ou dos Estados; c) 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; d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; e) por se acharem em posse contínua e incontestada, com justo título e boa-fé, por termo superior a 20 anos; f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 anos, independentemente de justo título e boa-fé; g) por força de sentença declaratória, proferida nos termos do art. 148 da CF de 10.11. 1937. Parágrafo Único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor, ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa de fronteira, as condições especiais impostas na lei.

Parece que grande parte do problema decorreu mesmo da Constituição de 1891 que cometeu aos Estados as Terras Devolutas, fruto de uma "descentralização imposta pelos redatores da Constituição Republicana de 1889/91, que quiseram desfazer a supercentralização do Império (1822-89), para eles nociva ao país", como explica Thomas E. Skidmore.[71]

Inegável que a Lei de Terras de 1850 nos deu o critério da exclusão para compreensão do fenômeno. Nas palavras de Messias Junqueira[72]: "devolutas são aquelas terras que não verteram para o domínio privado, deste excluído, evidentemente, o que estiver incorporado ao patrimônio público, como propriedade do Poder Público e aquilo que estiver aplicado a qualquer uso público."

João Antonio de Paula[73] diz que:

> A historiadora Emilia Viotti da Costa resumiu o essencial da Lei e Terras em quatro pontos básicos: (1) o acesso às terras públicas seria dado apenas por compra; 2) o tamanho das posses, terras apropriadas mediante ocupação, foi limitado ao tamanho da maior doação feita no distrito em que se localizavam; (3) o produto da venda das terras seria usado para financiar a vinda de imigrantes para o Brasil; e

[71] SKIDMORE, Thomas E. Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64), tradução Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 68.

[72] SILVA, Ângela. Obra cit,. P. 50, nota 18 (citando Messias Junqueira, obra citada, p. 107).

[73] PAULA, João Antônio de. O Processo Econômico. Obra cit., p. 198.

> (4) foi criada a Repartição Geral das Terras Públicas para administrar o processo e promover a migração (Costa, 1987)" A esses dois pontos agreguem-se outros, enfatizados na análise de José Murilo de Carvalho: a exigência de demarcação das sesmarias caídas em comisso, ou seja, que perderam a validade; e a exigência de demarcação das posses latifundiárias". Deixa, assim, claro que tudo isso teria causado"vivas reações dos proprietários, estando na base do processo que levou ao efetivo bloqueio da aplicação da lei" e a conclusão de que o "veto dos barões, e que resultou, na prática, no bloqueio à discriminação das terras públicas e privadas.

Em resumo, o termo terra devoluta não tem hoje o significado que teve no passado, de terra devolvida à Coroa Portuguesa, observando-se o marco temporal fixado no artigo 5º, Parágrafos 1º, 8º e 15, daquela norma (Lei nº.601/1850), além do que consta no seu regulamento (Decreto nº.1.318, de 30.1.1954) significando (1) que não tem utilização pública pelos entes federativos, que (2) também não estavam em posse – com ou sem título - de particulares em 1850 e que do mesmo modo (3) não se encontravam em regular domínio particular em decorrência de título a tanto legítimo!

Ibraim Rocha[74], aliás, ensina que

> O Supremo Tribunal Federal, em pelo menos quatro oportunidades ímpares, já apontou claramente no sentido de que esta origem histórica do patrimônio público e o desenlace deste é que legitima a propriedade privada. Aliás, esta origem histórica da formação territorial do Brasil é a justificativa primeira para a Constituinte de 1988 prescrever claramente a impossibilidade de usucapião de terras públicas, no art. 191, parágrafo único. E disso decorre a nulidade absoluta de registro perante o Cartório de Registro de Imóveis de documentos que não são aptos a transferir a propriedade [...] o primeiro momento relevante de interpretação da Suprema Corte sobre o tema foi exposto de forma lapidar no Acórdão de 24 de setembro de 1968, da Segunda Turma, no jul-

[74] ROCHA, Ibraim. Obra cit., p. 39-41, 43-44 e 46.

gamento do RE 51.290-GO, cujo Relator foi o Min. Evandro Lins e Silva [...] até que o art. 64 da Constituição de 1891 a distribuiu aos Estados, em cujos limites se encontrava. Então os Estados, como sucessores da nação brasileira, como sucessora do patrimônio pessoal do rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título. O título é a posse histórica, o fato daquela conquista da terra. A terra, no Brasil, originariamente era pública. (...) O Estado de Goiás não precisa provar nada. A presunção é de que a terra é dele. O particular é que tem de provar, por uma cadeia sucessória, que as terras foram desmembradas do patrimônio público. [...] Pode ocorrer que as terras do domínio da União, dos Estados ou dos Municípios (como acontece com as terras devolutas) se achem confundidas, ocupadas indevidamente como particulares, ou devastadas criminosamente. Todos esses fatores, de ordem material e de consequências jurídicas, concorrem para a índole da ação discriminatória. E é por isso que as terras públicas, em geral, se apuram por exclusão das que devam ser consideradas particulares; e não se pode exigir documento ao Poder Público para prova de seu domínio, e sim apurar esse domínio por exclusão das áreas cobertas, juridicamente, por título hábil devidamente filiado nos termos do direito vigente. Após expor a justificativa do processo discriminatório, destacou o Ministro Evandro Lins e Silva a respeito do registro de imóveis sobre as terras públicas: "a transcrição não expurga de vícios o domínio nem a posse pode se objetivar sobre coisas fora de comércio". Portanto, deixa o Ministro evidente a impossibilidade de o registro constituir meio legítimo e suficiente para a excluir presunção de domínio do Estado sobre as terras do seu território [...]Aliás, segundo este lógica, o Ministro Moreira Alves no seu voto, no julgamento da citada representação de inconstitucionalidade, asseverou que: "Em nosso sistema jurídico, ao contrário do que ocorre no direito alemão, o registro do título de imóveis é causal e gera, apenas, a presunção júris tantum de propriedade. O que importa dizer qe, inválido o título, inválido será o registro, desfeita, assim, a aparência de transferência de propriedade [...] Neste sentido específico, já esclareceu o Supremo Tribunal Federal, pela 1ª Turma, ao julgar o RE 26.341, de 7/10/1954, cujo Relator foi o Mi-

> nistro Mário Guimarães, que: "A palavra "Título", para efeito de registro forense, e tomada em sentido concreto, indicativo de prova material do domínio. Os Estados são senhores das terras devolutas por força de dispositivo constitucional. Não possuem título, em sentido material [...] o particular não pode serquer caracterizar a sua ocupação da área como posse, e sim mera detenção [...] 2–Quando as terras, objeto do litígio, pertencem ao poder público, não há que se falar em posse, e sim em mera detenção, situação fática que ocorre quando a pessoa ocupa a coisa alheia por mera permissão ou tolerância do possuidor. 3 - A posse de natureza precária não gera direito à proteção possessória. [...] Destarte a matrícula de título inexistente é ato jurídico nulo e como tal não pode jamais ser convalidado (Grifou-se).

Enfim, são as terras não privadas e às quais o poder público não deu fim público.

Assim como a liberdade, cujo sentido talvez só se compreenda quando se a perde, é por exclusão que também entenderemos o que sejam terras devolutas, ou seja, são aquelas que não sejam privadas e não tenham específico fim público (apesar de o serem públicas em essência, tipificação que remonta à sua origem, qual seja, à Lei nº. 601/1850 e que foi reforçada pelo artigo 188 da CF/88, quando o constituinte referiu-se às terras públicas e às terras devolutas, não como diferenciação, pois não a tem, mas para enfatizar que estas são espécie daquelas, ou seja, patrimônio público, embora não discriminadas, cadastradas, individualizadas, tituladas e afetas a específica efetiva utilização pública).

A lei de terras (Lei nº. 601/1850) previu a realização do Registro Paroquial, algo que ainda alimenta controvérsias, embora tenha tido exclusivo propósito estatístico, não conferindo direitos. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que o "Registro paroquial não induz propriedade. É meio probante do fato da posse. Hipótese em que há obstáculo a accessio possessiones" (STF, 1ª Turma, RE 79.828-GO, Rel. Min. Neri da Silveira, j. 03.6.1989).

Apesar disso, em nossos estudos identificamos registro paroquial levado diretamente a registro no cartório do RGI, na Comarca de Goiás-

-GO[75]. Certamente esse não é caso isolado.

Esse cadastro não conferia direito algum aos ocupantes das terras (art. 94)[76], como explica Raymundo Pereira[77]: "com fins eminentemente estatísticos, o registro eclesiástico, também chamado registro do vigário, ou de sacristia, assentamentos que, nos termos precisos das disposições que o criaram, a ninguém conferia o direito de propriedade". Isso em parte por se basear apenas e unilateralmente nas declarações feitas pelos particulares ao Vigário, sem controle ou conferência[78]`[79] com a realidade física dos imóveis, a depender de posterior legitimação (que efetivamente era o que conferiria caráter de titulo dominial à declaração do possuidor), sendo um tipo de ato complexo. Importante que não exigia tempo da posse, reconhecendo todas as existentes ao tempo da sua publicação, como registra Vicente Cavalcanti Cysneiro:[80] "Mario de Assis Moura assinala que a Lei 601 de 1850 "nem siquer exigsia tempo de posse"; reconhecia todas existentes até a data da sua publicação" (sic).

Alvitrava preservar as terras devolutas do País (ao tempo não tinham sido cometidas aos estados) e instituir um cadastro estatístico dos apos-

[75] "[...]Título aquisitivo: Registro Paroquial n. 52, feito em 1.856"... (Certidão do RGI, datada de 02 de abril de 2.014, passada pelo Cartório de Goiás-GO, certificando abertura de matrícula, com base em registro paroquial).

[76] MAIA, Altir de Souza, Registro Paroquial, in: Revista de Direito Agrário, Ano 1, n. 1, 2o trimestre/1973, publicação do INCRA, Brasília, 1973, p. 5: "[...] art 94 [...] as declarações de que tratam esse artigo e o antecedente não conferem algum direito aos possuidores [...] simples declaração dos possuidores [...] conceituação do registro do vigário como simples declaração de posse [...] negar ao Paroquial a força de título de domínio [...] teremos uma simples descrição estatística [...] o registro do vigário não confere jus in re nem direito nenhum [...].

[77] PEREIRA, Raymundo. A questão fundiária no Estado da Bahia Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Bahia. Salvador. 8. J. 418, jan 1983/dez 1984, p. 103/112 (tese aprovada pelo IX Congresso Nacional de Procuradores do Estado. São Paulo, nov/1983), p. 107.

[78] "[...] efetuado mediante simples declaração dos possuidores, onde nem mesmo a posse resultava provada, não podendo o vigário, ainda que estranhasse as dimensões do imóvel dado a registro, recursar-se a fazê-lo (art. 102, do Dec. 1.318/54)"... (MAIA, Altir de Souza, obra cit, p. 6 – nossos os grifos).

[79] "No chamado Registro Paroquial, realizado de 4 a 6 anos depois da aprovação da Lei de Terras, de 1850, não foi raro que grandes sesmeiros tenham obtido em seu nome o registro das terras de morada e de cultivo de trabalhadores livres que viviam no interior de seus domínios, que, pela nova lei, eram delas legítimos proprietários. Apresentaram-nos ao pároco encarregado do registro como seus agregados, como se fossem seus camaradas ou empregados." (José de Souza Martins, obra cit., p. 87 - citando em nota - Cf. Carlota Pereira de Queiroz, Um fazendeiro paulista no século XIX, São Paulo, Conselho Estadual de Cultura, 1965, p. 25).

[80] CYSNEIRO, Vicente Cavalcanti. Posse de Bens Públicos. Revista de Direito Agrário. 2. Ministério da Agricultura – Incra. Brasília, p. 11.

samentos exercidos por particulares, tivessem ou não sido legitimadas.[81] Gerava, assim, apenas "presunção da posse"[82`83], provindo de um cadastro estatístico feito ao pároco.[84]

O que o legislador buscava, naquele tempo e após 28 anos de lacuna legal, desde que em 1822 deixou-se de fazer titulação por vontade do governo (sesmarias ou concessões), era dar ao Brasil a relação dos ocupantes de faixas de terra no Império brasileiro, houvesse ou não título relativo à sua posse. Era, como visto, destinado a propiciar ao governo uma relação das terras sob ocupação privada, não tendo a qualidade jurídica de registro dominial. Previa que justo título derivada dos contratos, disposições de última vontade, julgados e determinações legais (lei cit., art. 3º, p. 2º.) e cuidava das sesmarias (art. 4º) e posses (art. 5º) revalidadas.

A respeito disse José de Souza Martins[85]:

> Somente em 1850 é que o governo legislou sobre o assunto, estipulando que a terra devoluta não poderia ser ocupada por outro título que não fosse o de compra. Há abundantes indicações de que tais preceitos não foram respeitados. Os ocupantes de terras e os possuidores de títulos de sesmarias ficaram sujeitos à legitimação de seus direitos, o que foi feito em 1854 através do que ficou conhecido como Registro Paroquial. Tal registro validava ou revalidava a ocupação da terra até essa data. Isso não impediu o surgimento de uma verdadeira indústria de falsificação de títulos de propriedade, sempre datados de época anterior ao registro paroquial, registrados em cartórios oficiais, geralmente mediante suborno aos escrivães e notários. Até as primeiras décadas do século XX, esses documentos estavam na raiz de grandes conflitos de terra [...] Tais procedimentos,

[81] RT, 514:40.

[82] Jurisprudência: RJTJ, 89:462; RJTJSP, 150:140 e 263:584; RT, 59:423, 60:78, 69:616, 119:262, 140:584, 175:503, 203:296, 225:193, 379:204 e 703:56.

[83] Há, na jurisprudência, exemplos de reconhecimento da usucapião de área por posse exercida por mais de 40 anos – longissimo temporis, que apenas até o advento do Código Civil de 1916 era permitida - como nos casos em que o Poder Público não verificou se o possuidor possuía os requisitos referidos na Lei 601/1850 e regulamentados pelo Decreto 1318/1854, "para a aquisição da área mencionada no registro paroquial" (AC 819/79, RDI, 7:125).

[84] RT, 595:119 e RJTJSP, 94:154.

[85] MARTINS, José de Souza. O cativeiro da Terra. 9.ed. São Paulo: Contexto, 2013, p. 44.

> porém, eram geralmente inacessíveis ao antigo escravo e ao imigrante, seja por ignorância das praxes escusas, seja por falta de recursos financeiros para cobrir despesas judiciais e subornar autoridades.

E mais:

> sob essas condições, a formação de fazendas novas, ou a ampliação de antigas que ainda dispunham de terras virgens, transformou-se num novo e grande negócio. Além de produzir café, o fazendeiro passou a produzir, também, fazendas de café, o que elevou o preço da terra e uma verdadeira indústria de grilagem de terra surgiu e ganhou corpo, principalmente a partir de 1870 [...] todo um conjunto de atividades lícitas e ilícitas tinha um preço e esse passou a ser o principal componente do preço da terra. As despesas realizadas com subornos, demarcações, tocaias a posseiros intransigentes, pagamentos a topógrafos e jagunços, constituíam o fundamento do preço que a terra adquiria através do grileiro no preâmbulo do nosso capitalismo agrário [...] em troca, o fazendeiro recebia a terra livre e desembaraçada, cuja propriedade dificilmente seria contestada judicialmente [...] a transformação da terra em propriedade privada, que pudesse ser comprada pelo fazendeiro, antes de se converter em terra territorial capitalizada, era objeto de outro empreendimento econômico - o do grileiro, às vezes verdadeiras empresas de conversão de terra alheia ou devoluta em papel limpo e passado, carimbado e registrado. [...]No processo de transformação da terra em propriedade privada e do capital em renda capitalizada, a seu modo, o grileiro substituiu o antigo traficante de escravos" (Grifou-se)[86].

Observa Rocha Porto[87]:

> jurando os suplicantes não possuírem sesmaria alguma [...] toda gente vendia e comprava terras rece-

[86] MARTINS, José de Souza. O cativeiro da terra. Obra citada, p. 61/62.

[87] PORTO, José da Costa. Estudo Sobre O Sistema Sesmarial. Recife: Imprensa Universitária - Universidade Federal de Pernambuco, 1965, p. 62, 63 e 65.

> bidas de sesmaria, ou herdadas, pedindo e obtendo novas datas, abusando da generosidade dos distribuidores para fazer do sesmarialismo quase um negócio lucrativo [...] por exemplo, D. Isabel, filha de Jerônimo de Albuquerque: solteira e sem herdeiros – "declaro... nunca fui casada nem tenho herdeiros alguns", afirma em testamento (Tombo, pág. 71) – o que infirma a lição de Rodolfo Garcia de que "das muitas filhas de Jerônimo de Albuquerque... nenhuma ficou para tia – (Primeira visitação do Santo Ofício, pag. XXX) – deixa os bens aos beneditinos, a quem já vendera algumas terras [...] além de receber muitas datas sucessivas, podia o colono alargar os domínios fundiários por "aquisição derivada", comprando terras de outros [...] A lição de Lira Tavares – de que a legislação "vedava o trespasse, por qualquer tempo [...] não nos parece fundada, pelo menos nunca encontramos nas fontes restrição à alienação de terras [...] houve tanto latifúndio, sobretudo no Nordeste: áreas imensas dadas de sesmaria ao mesmo morador; sucessivas doações, usuais ao menos nos séculos 16 e 17; a possibilidade de alargar os domínios por aquisição derivada – doações, compra, herança etc" (Grifou-se).

A propósito, movidos pela esperteza e ávidos por dinheiro e poder, foram surrupiados livros paroquiais, usados para fins criminosos de usurpação[88] do patrimônio devoluto, como no exemplo que identificamos e aqui expomos: "até o roubo de documentos de velhas igrejas foi feito, sendo o papel branco de livros de registros paroquiais roubado para ser utilizado na confecção de escrituras, em tudo semelhante às feitas no século passado." [89]

Em 1.850 foi definitivamente proibido o tráfico negreiro.[90] Era tempo duma economia em que o trabalhador era tido como mercadoria, tendo que "produzir lucro já antes de começar a produzir mercadoria e não

[88] MAIA, Altir de Souza. Obra cit., p. 6

[89] CPI da Venda de Terras a Estrangeiros, fls. 1.504, final – nossos os grifos.

[90] Lei Euzébio de Queiroz, de 04.9.1.850.

apenas depois, quando começa a trabalhar."[91] ` [92]

Como conseqüência, o resultado não foi apenas a transformação do trabalho do escravo para o trabalhador livre, "mas também a substituição do trabalhador, a troca de um trabalhador por outro. O capital se emancipou e não o homem" [93].

Podemos dizer que saímos do trabalhador escravo para o trabalho com salário que escraviza.[94]

Emília Viotti da Costa[95] faz o registro de que a "concessão de terras atraia milhares de imigrantes da Europa. Entre o povo oprimido na Europa havia milhões "com braços fortes e almas corajosas". Na maior parte da vigência da escravidão obtinha-se terra por mera cessão do seu uso, do domínio pertencente á Coroa Portuguesa, de sorte que a terra não dependia de capital para compra. A propriedade da terra só se formalizará com a edição da "Lei de Terras de 1850": "na vigência do trabalho escravo a terra era praticamente destituída de valor".

Havia um preço para certos efeitos, sobretudo para fixação de "pequenas indenizações oferecidas aos posseiros encravados no interior das sesmarias, para pagamento de seus roçados, e não da terra, uma vez que a Lei de terras reconheceu seu direito de posse das terras de seu cultivo, mesmo como enclaves de terras sesmariais" [96], esclarecendo que a

> carta de sesmaria tinha precedência sobre a mera posse, razão porque em geral o sesmeiro ou comprava a roça do ocupante ou o expulsava ou, era a regra mais geral, em tempos mais recuados, o incorporava como agregado de suas terras [...] No período anterior à Lei de terras, a aplicação de dinheiro na

[91] MARTINS, José de Souza. O Cativeiro da Terra. Obra citada, p. 32.

[92] Fonte citada, p. 34: "[...] Para ser lançado nas relações sociais da sociedade escravista, o trabalhador era despojado de toda e qualquer propriedade, aí incluída a propriedade de sua própria força de trabalho, que era a do seu próprio corpo. [...] o fim da escravidão [...] tornou-se livre, isto é, despojado de toda propriedade que não fosse a sua força de trabalho [...] a liberdade era o contrário do trabalho, era a negação do trabalho, ele passava a ser livre para recusar a outrem a força de trabalho que agora era sua".

[93] MARTINS, José de Souza. O cativeiro da terra. Obra citada, p. 35.

[94] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e das Soberania. Obra citada, p. 91.

[95] COSTA, Emília Viotti da. Da Monarquia à República: Momentos Decisivos. 7.ed. São Paulo: UNESP, p. 183.

[96] MARTINS, José de Souza. O cativeiro da terra. Obra cit., p. 40.

> compra de terra envolvia um grande risco por falta de mercado imobiliário. Sendo as terras devolutas abundantes, mesmo após a extinção do regime de sesmarias com a Independência, a sua mera ocupação era expediente simples e eficaz.

Sobre a época, Jorge Caldeira[97] nos lembra de que "A Inglaterra do século XIX não era bem um paraíso [...] a expectativa média de vida dos trabalhadores pobres de Liverpool, uma das cidades mais ricas do país, era de apenas quinze anos e a das camadas médias, de 35 – mais baixas que no século anterior e próximas à dos escravos brasileiros. O desemprego era elevado e os desempregados, ao contrário dos escravos, não recebiam comida quando faltava trabalho". Acrescenta[98]:

> o maior problema estava na agricultura. Era preciso aplacar o temor dos senhores de terra que sempre apoiaram os conservadores, caso se quisesse mesmo extinguir o tráfico. O gabinete mandou preparar em casa de amigos um projeto para uma nova lei de terras, feita para garantir o monopólio dos grandes fazendeiros sobre as vastas extensões vazias do território. Pela nova lei a posse não daria mais direito à propriedade, o que limitava o número de candidatos a glebas aos que pudessem pagar advogados e/ou nomear os juízes que reconheciam as escrituras. A lei abriria campo para a expansão de grandes fazendas de café com a invasão de terras já abertas e cultivadas por posseiros analfabetos ou sem contados com o Judiciário, "compensando" os fazendeiros por uma eventual falta de braços [...] Com a combinação da nova lei de terras, que quase vedava o acesso de gente de poucos recursos à terra, e essa lei de colonização, definia-se o esquema montado pelo gabinete". Em troca da adesão ao fim do tráfico, os grandes fazendeiros receberiam instrumentos legais que lhes garantiria um controle quase completo da expansão da produção agrícola e da mão-de-obra dos imigrantes que viessem", algo fundamental naqueles idos de 1850, época em que "o acesso por terra aos vastos territórios de Mato grosso era compli-

[97] CALDEIRA, Jorge. Mauá Empresário do Império. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 163.

[98] CALDEIRA, Jorge. Obra cit., p.. 199 e 201.

> cado demais – uma viagem de ida do Rio de Janeiro a Cuiabá levava cinco meses – para permitir qualquer espécie de colonização" (Grifou-se).

A Lei de Terras estabeleceu que somente se adquiria terras devolutas por compra e jamais por outro título. Curioso que só se as doavam a quem fosse "branco, puro de fé e senhor de escravos"[99]. Além disso, bastariam que se as ocupasse para se postular domínio sobre as mesmas, o que era um problema na visão daquela época, na medida em que, com a chegada dos colonos estrangeiros (aliás, trabalhadores livres juridicamente, mas não economicamente, donde "resultava uma situação similar a do escravo"[100]) e o fim do tráfico negreiro (livres, doravante), a vastidão de terras devolutas poderia vir a ser na prática objeto de domínio privado por simples ocupação,[101] mas aí entrou um fator de proteção aos já tradicionais "fazendeiros" contra os libertos (ex-escravos[102] ou imigrantes), qual seja, a fórmula de que o imigrante deveria conquistar a propriedade da terra pelo trabalho, no mais das vezes nas grandes lavouras das terras de outrem[103], combinando uma situação complexa sobre novas históricas condições, que pareciam alterar o universo já conhecido da economia colonial, pois "a renda até então capitalizada no escravo, tornava-se renda territorial capitalizada. Se no regime sesmarial, o da terra livre, o

---

[99] MARTINS, José de Souza, O cativeiro da Terra. Obra cit., p. 45.

[100] MARTINS, José de Souza, O cativeiro da Terra. Obra cit., p. 58.

[101] MARTINS, José de Souza, O cativeiro da Terra. Obra cit., p. 102, citando Maurício Vinhas de Queiroz, "Notas sobre o processo de modernização do Brasil", em Revista do Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, Jan-dez. 1966.

[102] "[...] a liberdade implicava, antes de mais nada, no direito de ir embora, de se deslocar livremente, de abandonar a lavoura [...] Na área fluminense, o negro abandona a lavoura e não mais retorna, a despeito dos agenciadores e do salário, não por ter sido tratado cruelmente, mas pela falta de poder econômico da fazenda arruinada para proporcionar atrativos ao assalariado. Não conseguiu ela conservar o escravo (anoto ex-escravo), nem atrair o imigrante e o eventual trabalhador. Em São Paulo – no oeste – outra foi a situação, na forma do depoimento de um fazendeiro, que aprecia as condições da nova fase agrícola [...] todo o corpo de trabalhadores desertou das fazendas, que ficaram quase abandonadas [...] pouco a pouco eles cansaram-se da vadiação [...] e hoje, março, já estão todos mais ou menos arrumados. [...] precisam de viver e de alimentar-se, e, portanto, de trabalhar, coisa que eles compreendem em breve prazo. Depois temos um corpo de trabalhadores com que não contávamos. Não aludo ao imigrante, que felizmente nos procura com abundância, aludo ao brasileiro [...] lança-se valentemente ao trabalho, ou porque este se nobilitasse com a liberdade, ou porque lhe tivessem faltado recursos anteriores." (FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. Obra cit., p. 596/597)

[103] MARTINS, José de Souza, O cativeiro da Terra. Obra cit., p. 61:"[...] os colonos foram geralmente colocados em terras impróprias para café ou cana, na esperança de que se dedicassem à produção de alimentos baratos, como milho, feijão, arroz e mandioca [...].

trabalho tivera que ser cativo; num regime de trabalho livre a terra tinha que ser cativa".[104]

Eduardo Galeano[105] lembra que a Inglaterra promovia campanhas antiescravagistas porque necessitava "de mercados internacionais com maior poder aquisitivo, o que obrigava a propagação do regime de salários". No Brasil daquele tempo, registra[106], "os latifundiários cafezistas, convertidos na nova elite social do Brasil, apontaram os lápis e fizeram as contas: os salários de subsistência eram mais baratos do que a compra e a manutenção dos escassos escravos. Aboliu-se a escravidão em 1888" (Grifou-se).

Naqueles tempos de mudança se fez a previsão legal de que o acesso à terra devoluta se faria por compra, embora Emília Viotti da Costa[107] lembre que se a adquiria pela "compra ou herança" e que, "enquanto a lei brasileira de 1.850 dificultava a obtenção de terra pelo trabalhador livre, o Homestead Act de 1.862, nos Estados Unidos, doava a terra a todos os que desejassem nela se instalar". Curioso perceber como nos EUA se distribuiu gratuitamente a terra a quem desejasse.

Abordar todas as nuances relativas à origem da propriedade das terras no Brasil fugiria do propósito deste estudo, exigindo profundas considerações sobre o Direito Português, que nos primórdios aqui foi aplicável, além da análise de todos os aspectos das Capitanias e Sesmarias e de lá até os dias atuais. Abordamos, assim, a síntese das origens do patrimônio fundiário brasileiro. Oportunamente faremos estudo sobre as consequências desse quadro originário.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Capítulo intitulado "Sistema Fundiário Brasileiro: Origens das Terras Públicas e Privadas, descreveu a formação do Patrimônio Fundiário

[104] MARTINS, José de Souza, O cativeiro da Terra. Obra cit., p. 49. (grifamos).

[105] GALEANO, Eduardo. As Veias Abertas da América Latina. Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre, RS, ed. LP&M, 2010, p. 121 e 142.

[106] GALEANO, Eduardo. Obra cit., p. 142.

[107] VIOTTI DA COSTA, Emília. Da Monarquia à República: Momentos Decisivos. 7.ed. São Paulo: Unesp, 1999. p. 176 e 181.

Brasileiro que é um processo histórico marcado por profundas inconsistências e fragilidades jurídicas, cujas repercussões perduram até os dias atuais. A transição do regime de Sesmarias para a Lei de Terras de 1850, embora tenha sido um marco ao tentar instituir o direito privado sobre a terra, não conseguiu sanar ou regularizar de maneira eficiente e legítima as possessões já consolidadas durante o período das "ocupações". Este é o cerne da insegurança jurídica que ainda assombra inúmeros imóveis rurais produtivos no país.

A distinção entre Terras Públicas (devolutas) e Terras Particulares legítimas permanece nebulosa, um terreno fértil para o fenômeno crônico da Grilagem de Terras. Esta prática, que usurpa o patrimônio público, é facilitada pela fragilidade dos registros históricos, pela ocorrência de fraudes documentais e pela complexidade do regime jurídico das terras devolutas. A legislação posterior, notadamente a Lei Federal n.º 6.739/1979, ao conferir ao poder público a capacidade de cancelar registros de imóveis via procedimento administrativo, sem o devido contraditório judicial, tornou-se uma espada de Dâmocles sobre proprietários estabelecidos há décadas, gerando um ambiente de instabilidade e conflito.

Dessa forma, é imperativo que o Estado brasileiro enfrente este legado histórico com medidas claras e definitivas. Urge a criação de um marco legal robusto que promova a correta discriminação das terras, a modernização e a integração dos registros cartorários, e que assegure, em definitivo, a segurança jurídica para as aquisições contemporâneas. Somente através de uma solução que equilibre o resgate do patrimônio público ilegalmente apropriado e a proteção dos direitos de propriedade legítimos será possível superar as sombras do primeiro ciclo agrário e construir um sistema fundiário transparente, seguro e justo, que verdadeiramente sirva ao desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

a) Doutrina:

ALVARENGA, Octávio Mello Alvarenga. **Teoria e Prática do Direito Agrário**. Rio de Janeiro: Consagra, 1979.

BORGES, Antonio Moura. **Divisão e Demarcação de Terras**. 2. ed. Campo Grande: Contemplar, 2012.

CABRAL, Carlos Castilho. Terras Devolutas e Prescrição, Rio, **Jornal do Commercio**, 1943.

CALDEIRA, Jorge. **Mauá Empresário do Império**. 21. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995;

COLBY, Gerard e Charlotte Dennett. **Seja Feita a Vossa Vontade:** A conquista da Amazônia: Nelson Rockfeller e o evangelismo na Idade do Petróleo. Rio de Janeiro: Record, 1998, traduzido do original norte-americano Thy Will Be Done por Jamari França, Rio de janeiro.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República:** Momentos decisivos. 7.ed. São Paulo: UNESP, 1999.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. Posse de bens públicos, in: **Revista de Direito Agrário**, 2/14, Brasília, Ministério da Agricultura-Incra, 1973.

DEMÉTRIO, Nelson. **Doutrina e Prática do Direito Agrário**. 2.ed. Campinas: Julex, , 1987.

DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: Imagem, 2017, título II, Capítulo I, p. 62 e seguintes.

DEVISATE, Rogério. Usucapião tabular: análise sistêmica (para que não sirva como sanatória da "grilagem" presente na realidade fundiária brasileira). **Revista de Direitos Difusos**, v. 62, Coordenadores Guilherme José Purvin de Figueiredo e Marcelo Abelha Rodrigues. São Paulo, IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, Julho-Dezembro/2014, p. 119/150. [108]

DEVISATE, Rogério. Atividade administrativa no âmbito do Poder Judiciário – Corregedor Geral da Justiça que, com base em disposições da Lei nº. 6.739/79, decide administrativamente cancelar registro imobiliário fundado em suposta nulidade do título que lhe deu origem – possibilidade de solução alternativa também pela via administrativa, invocando o princípio da autotutela dos atos administrativos, como um dever imposto pelo sistema. In: **Estudos e Pareceres**/Jorge Bruno e Rogério Devisate. Rio de Janeiro. Cejur-DPGE/RJ, 1998, 162 p. (fls. 37 a 153).

[108] Estudo também publicado na **Revista de Direito da Escola da Magistratura** do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, 65. ed., maio/agosto de 2014, p. 207/236.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** formação do patronato brasileiro. 5.ed. São Paulo: Globo, 2013.

FERREIRA, Waldemar. **História do Direito Brasileiro**, ed. 1951, Tomo I, n. 14, páginas 32/34 e 74, n. 34;

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala**. 51.ed, 2006, ed Global.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre, RS: LP&M, 2010.

MAIA, Paulo Carneiro. Sesmarias. **Revista dos Tribunais**, RT 236/30, junho/1955, republicada em Edições Especiais Revista dos Tribunais – Doutrinas Essenciais – Direito Registral, v. II, organizada por Ricardo Dip e Sérgio Jacomino, RT, n. 21.

MARTINS, José de Souza. **O Cativeiro da Terra**. 9.ed. São Paulo: Contexto, 2013.

MENDES, Francisco Roberval et al. **Arquitetura no Brasil:** de Cabral a Dom João VI. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio, 2007.

MIRANDA, Custódio da Piedade. Natureza Jurídica das Sesmarias. In: ***Revista do Direito Agrário***. Brasília. 10 (9), p. 9-13, 1º sem. 1983.

PARRON, Tâmis. **A política da escravidão no Império do Brasil:** 1826-1865. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

PAULA, João Antônio de. O Processo Econômico. Artigo publicado às fls. 179/223, na obra "**A construção nacional**", 1830-1889, v. 2/coordenação José Murilo de Carvalho. Rio de Janeiro, Objetiva, 2012.

PEREIRA, Raymundo. A questão fundiária no Estado da Bahia. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Bahia**. Salvador. 8. J. 418, jan 1983/dez 1984, p. 103/112 (tese aprovada pelo IX Congresso Nacional de Procuradores do Estado. São Paulo, nov/1983).

PORTO, José da Costa. **Estudo Sobre O Sistema Sesmarial**. Recife: Imprensa Universitária. Universidade Federal de Pernambuco, 1965.

PRADO JUNIOR, Caio. **A revolução brasileira:** A questão agrária no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

QUERUBINI, Albenir Itaboraí. **O regramento jurídico das Sesmarias:** o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. São Paulo: Leud, 2014.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROCHA, Ibraim. Cancelamento do Registro de Imóveis decorrente de nulidades, independente de ação judicial. Possibilidade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará**, Belém: Imprensa Oficial do Estado do Pará, n.s 14/15, jan/jun-jul/dez, 2006.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; Heloisa Murgel Starling. **Brasil:** uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Angela. Terras Devolutas, publicado na **Revista de Direito Imobiliário**, n. 14, Co-edição do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e da Editora Revista dos Tribunais, julho/dezembro de 1984, p. 42/82.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil:** de Getúlio a Castello (1930-64). Trad. Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

b) Legislação

- Constituição Federal de 1988.

- Lei de Terras de 1850 (Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850)

- Projeto da Lei de Terras, apresentado em 1.843 na Câmara Federal (fonte Annaes do Parlamento Brazileiro, Segundo Anno da Quinta Legislatura, Segunda Seção de 1843, coligidos por Antonio Henoch dos Reis, Tommo Segundo, publicado pela Typographia da Viúva Pinto & Filho, 1883, páginas 592/594)

- Regulamento da Lei de Terras (Decreto nº 1.318 - de 30 de janeiro de 1854)

- Código Civil de 1916.

- Código Civil de 2002.

- Código de Processo Civil.

- Lei 13.123, de 20.5.2015.

- Lei n. 10.931, de 02.8.2004.

- Código Civil Alemão (trad. Souza Diniz. Rio de Janeiro, Distribuidora Record Editora, 1960).

- Lei 10.931/2004.

- Lei 6.015/73.
- Lei 6739/79.
- Projeto de Lei nº 39, de 1979-CN (que originou a Lei n. 6.739/79)
- Lei do Estado de Goiás n. 13.550, DE 11 de novembro de 1999.
- Lei do Estado de Goiás, n. 13.022, DE 07 de janeiro de 1997.
- Lei do Estado da Bahia, n. 7.435 de 30 de dezembro de 1998, art. 11, 1, a.
- Decreto nº 7.578 de 26 de maio de 1999, art. 1º.
- Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra)
- Medida Provisória MP 458/2009, de 10.2.2009,
- Decreto 4.857, de 09 de novembro de 1.939.
- Lei Federal 11.952/09, de 25.6.2009.
- Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864.
- Regulamento 1.318, de 30.01.1854
- Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865.
- Lei n. º 317, de 21 de outubro de 1843
- Lei 3.272, de 05.10.1885
- Decreto nº 169-A, de 19 de janeiro de 1890.
- Decreto 451-b, de 31.5.1890,
- Decreto 955-A, de 05.11.1890.
- Resolução 76, de 17 de julho de 1.822.

- CAPÍTULO 2 -

AÇÃO PARTICULAR DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

PRIVATE ACTION FOR LAND REGULARIZATION

Albenir Querubini[1]

RESUMO: O Brasil enfrenta um grave desafio de insegurança jurídica fundiária devido a um modelo de regularização excessivamente centralizado no Estado. Este modelo, pautado por ações administrativas ou judiciais públicas, é burocrático, lento e sujeito à vontade política, deixando particulares (como pequenos agricultores de boa-fé) sem um instrumento eficaz para regularizar suas posses. A falta de um mecanismo adequado perpetua a insegurança jurídica, impede o acesso à moradia digna, a políticas públicas, ao crédito e a investimentos, além de acirrar conflitos e desigualdades. O artigo defende a criação de uma Ação Particular de Regularização Fundiária. Este novo instrumento judicial permitiria que o próprio particular, por iniciativa própria, busque judicialmente a titulação de sua posse legítima, desburocratizando e agilizando o processo.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Agrário. Ação Particular. Regularização Fundiária. Segurança Jurídica.

ABSTRACT: Brazil faces a serious challenge of land tenure legal insecurity due to an overly centralized state-mandated regularization model. This model, based on public administrative or judicial actions, is bureaucratic, slow, and subject to political will, leaving private individuals (such as bona fide small farmers) without an effective instrument to regularize their land holdings. The lack of an adequate mechanism perpe-

[1] Advogado. Mestre em Direito pela UFRGS. Professor de Direito Agrário. Coordenador da Especialização em Direito aplicado ao Agronegócio do IDCC. Presidente da UBAU. Coordenador do Portal DireitoAgrário.com (www.direitoagrario.com).

tuates legal insecurity, impedes access to decent housing, public policies, credit, and investment, and exacerbates conflicts and inequalities. This article advocates for the creation of a Private Land Regularization Action. This new judicial instrument would allow private individuals, on their own initiative, to seek legal title to their legitimate possession, streamlining and streamlining the process.

KEYWORDS: Agrarian Law. Private Action. Land Regularization. Legal Security.

1. INTRODUÇÃO

A regularização fundiária ainda é um dos maiores desafios estruturais do Brasil. A ausência de segurança jurídica na ocupação e uso da terra traz impactos profundos: compromete a moradia digna, limita o acesso a políticas públicas, desestimula investimentos, acirra conflitos fundiários e perpetua desigualdades sociais e regionais. Em contrapartida, a regularização fundiária é um instrumento capaz de promover inclusão social, estimular o desenvolvimento sustentável, atrair investimentos, viabilizar o crédito rural e o financiamento privado, combater o desmatamento ilegal e a grilagem, valorizar imóveis, melhorar a infraestrutura rural e urbana, e fortalecer a cidadania.

Apesar da sua importância estratégica, o Brasil adota, historicamente, um modelo de regularização fundiária centralizado no Estado, com foco em iniciativas administrativas ou ações judiciais de iniciativa do Poder Público, como é o caso da ação discriminatória de terras devolutas ou dos recentes programas legais de regularização fundiária. Embora essas ações tenham sua relevância, o modelo atual é excessivamente burocrático, sujeito à vontade política, à escassez de recursos e à lentidão administrativa. Na prática, não há qualquer instrumento judicial próprio que permita ao particular - especialmente o pequeno agricultor ou produtor de boa-fé - buscar, por conta própria, a regularização da sua ocupação.

O resultado é a perpetuação da insegurança jurídica e a demora na efetivação da regularização fundiária. Em muitos casos, possuidores com décadas de ocupação contínua, produtiva, pacífica e devidamente cadastrada são privados de acessar a titulação plena por falta de um me-

canismo judicial adequado.

Diante desse vácuo normativo, propomos neste artigo a criação da ação particular de regularização fundiária, como medida de acesso efetivo à regularização por iniciativa dos particulares. Inclusive, ao final do artigo, apresentamos minuta de projeto de lei que visa materializar a proposta.

2. BREVE RETROSPECTIVA DA HISTÓRIA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

A história fundiária do Brasil remonta à aplicação adaptada da Lei das Sesmarias de Dom Fernando I, de 1375, no território colonial, como solução jurídica do Reino de Portugal para regulamentar a ocupação das novas terras. Conforme registrado na obra O Regramento Jurídico das Sesmarias, "os dispositivos referentes às sesmarias foram incorporados pelas Ordenações do Reino de Portugal, correspondendo à base das normas escritas do regime normativo aplicado no Brasil, especificamente nas Ordenações Manuelinas e Filipinas"[2].

A cessão de terras pelo regime sesmarial, que perdurou do período do Descobrimento até a Resolução n.º 76, de 17 de julho de 1822, favoreceu o surgimento dos grandes latifúndios — entendidos aqui como extensas propriedades privadas, frequentemente improdutivas. A distribuição de grandes porções de terra era prática usual, justificada pelas necessidades da época: baixa produtividade agrícola, tecnologias rudimentares e dependência da mão de obra escrava. A ocupação se deu, prioritariamente, a partir do litoral em direção ao interior, de forma gradual.

Com a suspensão das sesmarias, inicia-se o chamado período das posses ou período extralegal, marcado por ocupações desordenadas, ausência de regulamentação jurídica e o surgimento de conflitos agrários.

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

Nesse período, surgem os chamados minifúndios, também denominados parvifúndios (termo do Direito Espanhol que remete à ideia de pobreza e à exploração agrícola de baixa viabilidade econômica). Esse cenário, mais tarde, justificaria medidas de reforma agrária voltadas tanto a minifúndios como a latifúndios improdutivos, previstas pelo Estatuto da Terra.

A tentativa de sistematizar e disciplinar a ocupação da terra deu origem à Lei de Terras n.º 601, de 18 de setembro de 1850, a primeira legislação nacional voltada à regularização fundiária. A Lei de Terras estabeleceu o marco da propriedade rural privada no Brasil, reconhecendo a posse mansa e pacífica como título legítimo de propriedade, desde que houvesse o efetivo cultivo. Foi nessa ocasião que surgiu, juridicamente, o conceito de terras devolutas, com o objetivo de distinguir o domínio público das áreas já ocupadas por particulares.

Apesar disso, até os dias atuais, a omissão estatal na discriminação e destinação das terras devolutas tem fomentado litígios e favorecido práticas como a grilagem, dificultando a segurança jurídica no campo.

No contexto republicano, com a promulgação do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071/1916), consolidou-se a concepção privatista da propriedade, inspirada no modelo francês. A propriedade privada passou a ser vista como um direito quase absoluto, com pouca ou nenhuma exigência quanto ao uso produtivo. O antigo dever de cultivo — presente nas cartas de sesmarias e na Lei de Terras — deixou de ser exigência legal, favorecendo a especulação fundiária.

Esse panorama mudou com a edição do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964), marco fundador do Direito Agrário brasileiro. O novo diploma rompeu com a visão meramente privatista e introduziu o princípio da função social da propriedade rural, estabelecendo dois pilares centrais: a reforma agrária e a política agrícola.

As normas de Direito Agrário, previstas pelo Estatuto da Terra, assim como pela legislação agrária extravagante, foram fundamentais para que o Brasil começasse a transformação da realidade da estrutura fundiária, tendo regra a orientação jurídica pela destinação das terras para exploração da atividade agrária pelos privados, conforme disposição constante no artigo 10 do Estatuto da Terra.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), uma série de disposições de Direito Agrário ganharam o status de norma constitucional (arts. 184 a 190), merecendo destaque o chamado "dever de produção" contido na ratio legis do artigo 185[3]. Inclusive, o dever de produção agrária (ou dever de produção da terra) contido no artigo 185 da Constituição, que se aplica a todos os imóveis agrários do país (sejam eles pequenos, médios ou grandes propriedades rurais), é considerado o marco normativo do nascimento do 2º Ciclo do Agrarismo Brasileiro. Em que pese nessa nova fase de estudo do Direito Agrário as relações jurídicas da exploração da atividade agrária relacionadas ao desenvolvimento das cadeias produtivas e dos complexos agroindustriais do chamado Agronegócio ("fase dinâmica" do Direito Agrário brasileiro) tenham assumido maior destaque, não pode ser esquecido que ainda remanescem muitas questões fundiárias do 1º Ciclo do Agrarismo brasileiro a serem resolvidas.

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

[3] Sobre o assunto confira: "Direito Agrário Levado a Sério" – episódio 4: O dever de produção agrária, disponível em: https://direitoagrario.com/direito-agrario-levado-a-serio-episodio-4-o-dever-de-producao-agraria/. Acesso em: 20 maio 2025.

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

na mentalidade do agrarista do primeiro ciclo dá lugar à necessidade de "promover a regularização fundiária".

Atualmente, o Brasil apresenta uma realidade fundiária complexa e regionalmente assimétrica. Em regiões como o Norte, Centro-Oeste e MATOPIBA, ainda persistem graves problemas, como grilagem de terras devolutas, conflitos com comunidades tradicionais e ausência de discriminação fundiária. No Sul e Sudeste, os problemas são mais pontuais, voltados à titulação de assentamentos, unidades de conservação e áreas indígenas e quilombolas. Em síntese, ainda temos problemas fundiários remanescentes do 1º Ciclo do Agrarismo e a necessidade de regularizar posses e ocupações, conferindo título de propriedade.

Vale lembrar que a atividade agrária exige observância da legalidade e, por conta disso, é essencial o trabalho dos agraristas na resolução dos problemas fundiários, inclusive atuando como garantidores da segurança jurídica dos novos empreendimentos agrários, nascendo inclusive a demanda por procedimentos de "due diligence" agrário (termo que empregamos para definir o procedimento de estudo, análise e avaliação das informações referentes a regularidade das posses e propriedades de imóveis rurais a fim de evitar problemas fundiários ou a prática de ilícitos na sua aquisição, a exemplo da grilagem de terras).

Por conta disso, é fundamental que os particulares possam ter mecanismos jurídicos que lhe permitam regularizar seus imóveis rurais, independentemente das ações estatais nesse sentido.

3. A OMISSÃO ESTATAL E O VÁCUO NORMATIVO EM MATÉRIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Apesar da importância estratégica da regularização fundiária para o desenvolvimento nacional, o Brasil ainda convive com uma estrutura normativa e institucional incapaz de atender, de forma eficiente, as múltiplas demandas por segurança jurídica da posse e da propriedade da terra. A lógica predominante ainda é centralizadora, burocrática e excessivamente dependente da iniciativa do Estado. Com isso, milhões de possuidores e ocupantes legítimos de terras, especialmente no meio rural, permanecem à margem da formalidade registral, enfrentando um

cenário de incertezas, limitações e insegurança jurídica.

A legislação brasileira avançou em alguns aspectos ao longo do tempo. No âmbito da legislação federal, além dos principais marcos históricos anteriormente mencionados, houve a edição de uma série de leis com o objetivo de enfrentar os problemas fundiários em nível nacional, a exemplo da edição das seguintes leis e atos normativos que merecem destaque: Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001 ("Lei do Georreferenciamento"), Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009 (dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal), Lei n.º 13.178, de 22 de outubro de 2015 (dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira), Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017 ("Lei da REURB"), que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União), Medida Provisória n.º 910, de 10 de dezembro de 2019 ("Medida Provisória da Regularização Fundiária", alterava a Lei n.º 11.952, de 25 de julho de 2009, com o objeto de regularizar das ocupações incidentes em terras da União; mas, infelizmente, por questões políticas, perdeu eficácia por decurso de prazo, em razão da ausência de votação no Congresso Nacional); Portaria Conjunta n.º 1, de 2 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que institui o Programa Titula Brasil; e a Lei n.º 14.177, de 22.6.2021 (Alterou a Lei n.º 13.178, de 22 de outubro de 2015), para ampliar o prazo para ratificação dos registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira.

Porém, em que pese as diversas normas de regularização fundiária terem sido pensadas para trazer soluções nacionais, desde nosso passado mais remoto do período das sesmarias, passando pela Lei de Terras e pelo Estatuto da Terra, é importante observar que muitos dos problemas fundiários apresentam aspectos regionais, inclusive com a existência de

normas e programas estaduais[5].

Note-se que desde a edição da Lei de Terras, Estatuto da Terra e outras leis pensadas para resolver a regularização de imóveis rurais, apenas se previu procedimentos administrativos e ações para o poder público. No modelo atual, o reconhecimento da titularidade sobre terras públicas ocupadas por particulares está condicionado à atuação estatal, seja por meio da via administrativa (como nos programas de regularização do INCRA ou dos Estados), seja por meio de ações judiciais de iniciativa do poder público, como a ação discriminatória de terras devolutas. Essa dependência da iniciativa estatal resulta, na prática, em morosidade, ineficiência e desigualdade no acesso ao direito de propriedade.

Até hoje não tinha sido pensada a proposta da criação de uma ação própria a ser manejada pelos cidadãos (particulares) para que eles possam obter em juízo tutela própria e específica que lhe garanta regularizar posses e propriedades de imóveis rurais que são utilizados para fins produtivos.

Essa lacuna normativa se revela ainda mais grave quando se observa que muitos ocupantes mantêm há décadas a posse de áreas rurais ou urbanas, com cultura do solo, benfeitorias, pagamento de tributos, e até com cadastro ativo em órgãos oficiais – como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) –, sem que isso lhes garanta qualquer presunção de domínio.

Na ausência de ação específica, muitos particulares têm se utilizado de forma imprópria da ação de usucapião contra o Poder Público, o que pode agravar a situação jurídica de sua posse ou ocupação, pois mesmo que o ocupante apresente documentos que evidenciem a boa-fé, o Poder Público costuma alegar que a terra é presumidamente pública, invocando a Súmula 340 do STF ("Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião"), mesmo que a posse tenha sido exercida de forma prolongada e com os demais requisitos legais.

[5] O Estado do Piauí é um bom exemplo de experiência na regularização fundiária através da edição de normas e programas regionais. Sobre o assunto, confira a seguinte obra: FURTADO, Gabriel Rocha; VELOSO, Francisco Lucas Costa (ORGS.). Propriedade territorial no Piauí. Teresina: EDUFPI, 2023.

Nesse contexto, o ordenamento jurídico nega a esses possuidores um caminho judicial efetivo para alcançar a titulação plena, ainda que cumpram requisitos objetivos de legitimidade e função social da posse. Surge aí um impasse jurídico entre a boa-fé dos particulares e a presunção de domínio público que é arguida sempre que o particular busca meios de regularizar sua propriedade, ignorando-se que a posse constitui um direito autônomo e tutelável, como previsão expressa no Código Civil, no Estatuto da Terra e na Constituição Federal.

Um exemplo paradigmático da necessidade de rever essa lógica pode ser encontrado na Tese 7 da Jurisprudência em Teses n.º 133 do Superior Tribunal de Justiça, que afirma com clareza: "A inexistência de registro imobiliário de imóvel objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o bem seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva."

Esse entendimento do STJ reforça a ideia de que o domínio público não pode ser presumido com base apenas na ausência de matrícula no registro imobiliário. Cabe ao Poder Público comprovar a titularidade das áreas que pretende defender como patrimônio estatal. A jurisprudência, portanto, abre uma importante brecha hermenêutica para o reconhecimento de direitos possessórios legítimos mesmo quando não há registro anterior ou clareza dominial.

Entretanto, apesar de avanços pontuais, o sistema jurídico brasileiro carece de um instrumento judicial autônomo que permita a um particular ajuizar, por sua conta e risco, uma ação específica de regularização fundiária, voltada à conversão da posse em propriedade, desde que atendidos requisitos objetivos e garantidos os direitos do contraditório e da ampla defesa.

A regularização fundiária precisa ser pensada como medida que garanta tutela a quem utiliza os bens imóveis para os fins existenciais, econômicos e sociais, em conformidade com os preceitos e fundamentos constitucionais da cidadania (art. 1º, inc. II, CRFB/88), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, CRFB/88), na garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB/88), na erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III,

CRFB/88), a garantia à propriedade (art. 5º, caput e inc. XXII, CRFB/88), atendimento da função social (art. 5º, inc. XXXIII, CRFB/88), o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, inc. XXXIV, "a", CRFB/88), o direito de obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5º, inc. XXXIV, "b", CRFB/88).

Além disso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) assegura como direitos e garantia fundamental que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (art. 5º, inc. XXXV, CRFB/88) e que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, inc. XXXVI, CRFB/88).

A presunção de que a terra é pública (quando não há título formal registrado) não pode ser tratada como absoluta, sobretudo quando há elementos concretos que demonstram: a existência de posse prolongada e pacífica; o exercício de função social da terra; o pagamento de tributos (ITR, CCIR, etc.); a existência de cadeia possessória documentada (contratos de compra e venda, cessões, leis estaduais, etc.); reconhecimento público da ocupação.

Ademais, a invocação da vedação à usucapião de bens públicos não impede a criação de mecanismos alternativos que reconheçam situações consolidadas, com base na função social e boa-fé. A posse não pode ser ignorada ou tratada como infração à ordem pública quando está consolidada por décadas e cumpre função social e econômica.

A ausência de uma ação judicial própria para a regularização fundiária por iniciativa do particular reflete uma das mais graves omissões estruturais do Poder Público brasileiro. Historicamente, a União e os entes federativos adotaram uma postura passiva, apoiando-se no formalismo jurídico e na presunção de domínio público para evitar o enfrentamento de demandas legítimas de regularização de posses produtivas.

Essa postura coloca o Estado em uma zona de conforto institucional, onde se exime de seu dever de ordenar o território, promover justiça social e garantir o pleno exercício da cidadania. Enquanto isso, o particular - frequentemente agricultor, posseiro de boa-fé, contribuinte regular e produtor - vê-se impedido de exercer plenamente seus

direitos, por falta de instrumento legal adequado que reconheça sua situação consolidada.

Ao invés de buscar a solução desses conflitos fundiários com base em critérios objetivos de boa-fé, produtividade, tempo de posse e cumprimento de função social, o Estado silencia. Este silêncio, no entanto, tem consequências: impede a titulação, afasta investimentos, fragiliza a segurança jurídica e perpetua a exclusão fundiária.

A criação de uma ação particular de regularização fundiária não representa uma concessão indevida ao particular, mas sim o cumprimento de um dever constitucional do Estado em garantir instrumentos legais aptos à proteção de direitos legítimos. O Poder Judiciário não pode continuar sendo inacessível a quem não dispõe de ação específica para sua realidade fundiária.

Por essa razão, a construção de um novo paradigma, mais acessível, democrático e eficaz, exige o reconhecimento da legitimidade da iniciativa privada para buscar judicialmente a regularização fundiária de áreas ocupadas de boa-fé, mediante critérios técnicos e jurídicos claros, e com garantias suficientes ao contraditório e à segurança jurídica. É neste cenário que se propõe a criação da ação particular de regularização fundiária, cuja proposta será desenvolvida no próximo tópico.

4. A PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA AÇÃO PARTICULAR DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Diante da omissão estatal e do vácuo normativo identificado, propõe-se a criação de um novo instrumento jurídico: a ação particular de regularização fundiária. Trata-se de uma ação judicial autônoma, de natureza constitutiva, voltada à obtenção do reconhecimento judicial da propriedade de imóveis rurais, ocupados por particulares de boa-fé, que cumpram critérios objetivos de legitimidade possessória e de função social da terra, com vistas à titulação plena.

A proposta se baseia na necessidade de garantir acesso à justiça e efetivação do direito fundamental à propriedade (art. 5º, XXII, da CRFB/88), em conformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana, da

função social da terra, da segurança jurídica e do devido processo legal. A finalidade da ação é permitir que o particular, por iniciativa própria, sem depender da iniciativa ou da discricionariedade do Poder Público, possa obter, por via judicial, a regularização fundiária de sua ocupação legítima.

4.1. Natureza e fundamentos da ação particular de regularização fundiária

A ação particular de regularização fundiária não se confunde com a ação de usucapião, tampouco com a ação discriminatória ou com os procedimentos administrativos de regularização fundiária promovidos por entes federativos. Ao contrário, apresenta-se como um novo tipo de tutela jurisdicional, específico e adequado às peculiaridades da ocupação de terras públicas ou presumidamente públicas por particulares que não preenchem, necessariamente, os requisitos da usucapião, mas que já exercem posse prolongada, pacífica, produtiva e de boa-fé, conforme os critérios objetivos previstos no Estatuto da Terra e na jurisprudência agrária consolidada.

Diferentemente da usucapião, que exige o decurso de tempo legal e a posse com animus domini, a ação de regularização fundiária particular teria como foco a comprovação da legitimidade da posse, a inexistência de oposição do Poder Público ou de terceiros, a utilização agrária do imóvel conforme sua função social e a inércia injustificada do Estado em promover a regularização.

Essa proposta se alinha com os princípios constitucionais da administração pública (art. 37 da CRFB/88), os objetivos da política agrária nacional (art. 184 a 191 da CRFB/88) e com o espírito do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), sobretudo em seu artigo 2º, que estabelece a destinação da terra conforme os critérios de justiça social e aumento da produtividade.

A ação também se justifica diante da jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STF), conforme já citado anteriormente, segundo a qual a ausência de matrícula no registro imobiliário não permite presumir que o imóvel seja público, incumbindo ao Estado o ônus de demonstrar sua titularidade, caso alegue se tratar de terra devoluta ou

bem público. Isso reforça o dever do Estado de demonstrar a existência de domínio público, sob pena de prevalecer o interesse jurídico do possuidor de boa-fé.

Desta forma, a ação particular de regularização teria como finalidade permitir que o possuidor ou ocupante de boa-fé de imóvel rural não regularizado possa requerer judicialmente: o reconhecimento da posse qualificada, quando exercida com função social; o reconhecimento da propriedade, com base na consolidação da posse e/ou na existência de títulos formais ou informais, ainda que remotos ou não registrados; e, a validação de títulos ou documentos emitidos por entes públicos que comprovem a origem legítima da ocupação.

4.2. Estrutura processual e requisitos da ação

A Ação Particular de Regularização Fundiária teria natureza contenciosa, tramitando sob o rito comum do Código de Processo Civil, com ampla garantia do contraditório e da participação do ente federativo competente (União, Estado ou Município) como litisconsorte necessário. Para seu cabimento, alguns pressupostos mínimos devem ser observados, tais como: (a) a comprovação da posse mansa, pacífica e contínua há pelo menos cinco anos; (b) o exercício de função social da terra, com uso produtivo e sustentável do imóvel; e (c) apresentação de documentação de origem da posse.

Como exemplo de documentos probatórios, válidos para a formação da presunção de legitimidade da posse ou propriedade em favor do particular, ainda que não registrados ou sem valor de título dominial, destacamos: I – os títulos emitidos por órgãos da administração pública direta ou indireta; II – os contratos de compra e venda firmados com colonizadoras reconhecidas ou programas públicos de ocupação e reforma agrária; III – as certidões, declarações ou autorizações expedidas por órgãos fundiários estaduais ou federais; IV – os documentos cartorários, tais como escrituras públicas, registros antigos ou cancelados, transcrições em livros do Registro Geral de Imóveis, certidões de matrícula, certidões de inteiro teor, contratos com firmas reconhecidas ou qualquer outro documento notarial que demonstre a origem da ocupação ou da posse; V – os demais documentos que revelem a origem privada, formal

ou reconhecida da ocupação, ainda que datados de décadas anteriores; VI – documentos que comprovem que a posse atendeu critérios de programas de regularização promovidos pelo poder público, assegurando a validade do reconhecimento de domínio pelo ente estadual ou federal pelos critérios estabelecidos por tais atos normativos, mesmo que não estejam mais vigentes; VII – documentos que comprovem que a posse preencheu critérios estabelecidos por programas públicos de regularização fundiária, promovidos por entes federativos, assegurando-se a validade do reconhecimento de domínio pelo ente estadual ou federal com base nos critérios definidos por tais atos normativos, mesmo que revogados ou sem vigência atual; e, VIII – ata notarial de posse.

É importante que a apresentação de documentos idôneos, tais como os listados anteriormente, possam gerar presunção relativa de boa-fé e de legitimidade da posse ou ocupação em favor do particular autor da ação particular de regularização fundiária, competindo ao Poder Público o ônus de impugná-los com prova idônea em sentido contrário. Além disso, também é importante assegurar que a existência de registros incompletos, antigos, cancelados ou inconsistentes não impeçam o reconhecimento judicial da posse ou da propriedade, desde que comprovada a continuidade da ocupação com base na boa-fé, na função social e nos demais requisitos para a propositura da ação particular de regularização fundiária.

Ainda, cabe observar que a regularização por meio desta ação não dispensa o cumprimento de exigências ambientais e urbanísticas eventualmente aplicáveis, nem exime o beneficiário das obrigações fiscais e contributivas incidentes. Igualmente, o procedimento previsto para a ação particular de regularização fundiária não se aplicaria aos imóveis situados em terras indígenas ou quilombolas, localizados em áreas de unidades de conservação de proteção integral ou integrantes de áreas militares ou de uso estratégico da União.

4.3. Efeitos jurídicos e garantias

A sentença proferida na Ação Particular de Regularização Fundiária produziria efeitos erga omnes, conferindo ao particular o domínio pleno do imóvel e permitindo sua regular inscrição no registro imobiliário. Ao

Estado seria assegurada a possibilidade de impugnar a ação, mediante produção de prova de que o imóvel é de seu domínio ou está destinado ao uso público, hipóteses em que a ação deverá ser julgada improcedente.

Além disso, a sentença que julgar procedente a ação teria natureza declaratória e constitutiva, servindo como título hábil para a matrícula no registro de imóveis, na forma do artigo 221, II, da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), com menção expressa à sua origem em ação judicial de regularização fundiária.

A proposta preserva, portanto, todas as garantias do devido processo legal, não afronta o princípio da indisponibilidade do patrimônio público e respeita a competência da Justiça para dirimir conflitos de natureza fundiária. Ao mesmo tempo, contribui para a pacificação de conflitos, a inclusão social, o fomento à produção rural e o combate à informalidade fundiária que ainda predomina em grandes regiões do país.

4.4. Justificativa legislativa

A criação da ação particular de regularização fundiária depende de aprovação por meio de lei federal. Nesse sentido, para viabilizar a proposta, redigimos uma minuta que se encontra anexada ao presente artigo como proposta legislativa a ser apresentada por Deputado Federal ou Senador.

A medida visa suprir o vácuo normativo hoje existente, oferecendo uma via processual clara, legítima e eficaz ao particular que deseja regularizar sua posse sem que para isso dependa da vontade política ou da atuação discricionária da administração pública, reconhecendo situações consolidadas, legítimas e socialmente relevantes, em que a terra já cumpre sua função social e onde o Estado, por omissão, contribui para a perpetuação da informalidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade fundiária brasileira exige medidas inovadoras, eficazes e céleres para enfrentar a histórica informalidade na ocupação de terras, especialmente nas regiões onde a atuação estatal é limitada ou ineficien-

te. Apesar da existência de programas públicos e de marcos normativos importantes, como o Estatuto da Terra, a Lei de Terras e os instrumentos recentes de regularização fundiária, o atual modelo ainda se mostra insuficiente para atender, com a urgência necessária, as demandas de milhões de brasileiros que ocupam imóveis de forma legítima, produtiva e pacífica, mas que permanecem excluídos do sistema formal de propriedade.

A proposta da ação particular de regularização fundiária busca preencher esse vácuo normativo ao oferecer um mecanismo judicial próprio, com garantias processuais e critérios objetivos, que permita ao particular acessar diretamente o Judiciário para buscar a regularização da sua posse. Ao permitir que o cidadão possa provocar o sistema de justiça, sem depender da atuação prévia do Estado, cria-se uma via legítima, transparente e tecnicamente estruturada para a titulação da terra, com ganhos diretos em termos de segurança jurídica, inclusão social, desenvolvimento agrário e proteção ambiental.

Importante destacar que a proposta não desestrutura o regime jurídico da dominialidade pública, nem se sobrepõe ao poder de planejamento territorial do Estado. Ao contrário, ela se ancora no princípio da função social da propriedade, no dever de efetividade dos direitos fundamentais e na valorização da posse legítima como base da cidadania agrária. Ademais, garante ao ente público o contraditório e a possibilidade de contestação sempre que houver interesse público relevante ou demonstração de domínio legítimo.

Em sua essência, a criação da ação particular de regularização fundiária representa um avanço no campo do Direito Agrário e da política fundiária nacional. Não se trata de mera inovação legislativa, mas de uma resposta necessária à realidade vivenciada no campo e nas áreas rurais brasileiras, onde o direito à terra, muitas vezes, ainda é um privilégio de poucos. Ao reconhecer juridicamente a legitimidade da ocupação produtiva e de boa-fé, o ordenamento fortalece não apenas o direito à propriedade, mas também a dignidade humana, a sustentabilidade ambiental e a soberania alimentar do país.

REFERÊCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. **Resolução n.º 76, de 17 de julho de 1822**. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. Disponível em: https://arisp.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/07/resolucao-76.pdf. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm Acesso em: 5 set, 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.504, 30 de novembro de1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm Acesso em: 5 set, 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nos 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.178, de 22 de outubro de 2015**. Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13178.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 910, de 10 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv910.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. **Portaria Conjunta n.º 1, de 2 de dezembro de 2020**. Institui o Programa Titula Brasil Disponível em: https://www.rcambiental.com.br/ver-ato/PORT-CONJ-MAPA-SEAF-INCRA-1-2020/01937d9f-263d--7eb0-820f-70880bc8eba9. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.177, de 22 de junho de 2021**. Altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, para ampliar o prazo para ratificação dos registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/

ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14177.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme; ARAÚJO, Julia Nardi de. **Panorama dos direitos de propriedade no Brasil**. Relatório. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

CIRNE LIMA, Ruy. **Origens e aspectos do regime de terras no Brasil**. Porto Alegre: Globo, 1933.

COSTA PORTO, José da. **O Sistema Sesmarial no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio; DEVISATE, Rogério Reis (ORGS.). **Direito agrário brasileiro**. Rio Grande do Sul: UBAU, 2024.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio; DEVISATE, Rogério Reis; KOHL, Paulo Roberto (ORGS.). **Regularização fundiária:** experiências regionais. Brasília: Senado Federal, 2022. Rio Grande do Sul: UBAU, 2025.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio; DEVISATE, Rogério Reis (ORGS.). Direito Agrário e Ambiental da Amazônia Brasileira: Peculiaridades Regionais.

FURTADO, Gabriel Rocha; VELOSO, Francisco Lucas Costa (ORGS.). **Propriedade territorial no Piauí**. Teresina: EDUFPI, 2023.

GONÇALVES, Albenir Querubini. **O regramento jurídico das sesmarias**. São Paulo: LEUD, 2014.

RAU, Virgínia. **Sesmarias Medievais Portuguesas**. Lisboa: Presença, 1982.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência em Teses**. Do Direito das Coisas. Edição n. 133. Brasília, 20 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%C3%AAncia%20em%20Teses%20133%20-%20Do%20Direito%20das%20Coisas.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.

UBAU. **Curso de Formação em Direito Agrário 2024** - Aula 03 - Questões Fundiárias. 29 out. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=N-XdL4Dhxhk&t=4976s. Acesso em: 5 set. 2025.

VARELA, Laura Beck. **Das Sesmarias à Propriedade Moderna**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ANEXO – MINUTA DE PROJETO DE LEI COM JUSTIFICATIVA

PROJETO DE LEI N.º _____, DE 2025

Cria a Ação Particular de Regularização Fundiária (APRF) para fins de reconhecimento judicial da posse e da propriedade de imóveis rurais utilizados para fins produtivos por particulares de boa-fé, reconhecendo a validade de títulos remotos e expedidos por entes públicos, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituída, no ordenamento jurídico brasileiro, a Ação Particular de Regularização Fundiária, com a finalidade de permitir que o possuidor ou ocupante de boa-fé de imóvel rural não regularizado possa requerer judicialmente:

I – O reconhecimento da posse qualificada, quando exercida com função social;

II – O reconhecimento da propriedade, com base na consolidação da posse e/ou na existência de títulos formais ou informais, ainda que remotos ou não registrados;

III – A validação de títulos ou documentos emitidos por entes públicos que comprovem a origem legítima da ocupação.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se válidos, para fins probatórios e de formação da presunção de legitimidade da posse ou propriedade, os seguintes documentos, ainda que não registrados ou sem valor de título dominial:

I – Títulos emitidos por órgãos da administração pública direta ou indireta;

II – Contratos de compra e venda firmados com colonizadoras reconhecidas ou programas públicos de ocupação e reforma agrária;

III – Certidões, declarações ou autorizações expedidas por órgãos fundiários estaduais ou federais;

IV – Documentos cartorários, tais como escrituras públicas, registros antigos ou cancelados, transcrições em livros do Regis-

tro Geral de Imóveis, certidões de matrícula, certidões de inteiro teor, contratos com firmas reconhecidas ou qualquer outro documento notarial que demonstre a origem da ocupação ou da posse; V – Demais documentos que revelem a origem privada, formal ou reconhecida da ocupação, ainda que datados de décadas anteriores.

VI – Documentos que comprovem que a posse atendeu critérios de programas de regularização promovidos pelo poder público, assegurando a validade do reconhecimento de domínio pelo ente estadual ou federal pelos critérios estabelecidos por tais atos normativos, mesmo que não estejam mais vigentes.

VII – Documentos que comprovem que a posse preencheu critérios estabelecidos por programas públicos de regularização fundiária, promovidos por entes federativos, assegurando-se a validade do reconhecimento de domínio pelo ente estadual ou federal com base nos critérios definidos por tais atos normativos, mesmo que revogados ou sem vigência atual.

VIII – Ata notarial de posse.

§1º A apresentação dos documentos listados neste artigo gera presunção relativa de boa-fé e de legitimidade da posse ou ocupação, competindo ao Poder Público o ônus de impugná-los com prova idônea em sentido contrário.
§2º A existência de registros incompletos, antigos, cancelados ou inconsistentes não impede o reconhecimento judicial da posse ou da propriedade, desde que comprovada a continuidade da ocupação com base na boa-fé, na função social e nos demais requisitos previstos nesta Lei.

Art. 3º São requisitos para o ajuizamento da Ação Particular de Regularização Fundiária:

I – Comprovação da posse mansa, pacífica e contínua há pelo menos 5 (cinco) anos da promulgação da presente lei;

II – Exercício de função social da terra, com uso produtivo e sustentável do imóvel;

III – Apresentação de qualquer documentação de origem da posse, nos termos do artigo. 2º, ou outro meio idôneo de prova.

Art. 4º É parte legítima para propor a ação o possuidor direto do imóvel, pessoa natural ou jurídica, que comprove o preenchimento dos re-

quisitos do art. 3º.

Art. 5º Será citado como réu o ente federativo a quem se presume a titularidade originária do bem (União, Estado ou Município), conforme a localização do imóvel.

Parágrafo único. Poderão ser chamados a intervir no feito autarquias, fundações ou demais entes que eventualmente detenham interesse ou gestão sobre o bem.

Art. 6º O juiz, verificando o preenchimento dos requisitos legais e a ausência de oposição válida do Poder Público ou de terceiros, declarará por sentença o direito do autor à posse qualificada ou à propriedade do imóvel, determinando, conforme o caso, a expedição de título de propriedade para registro no cartório de registro de imóveis competente.

Art. 7º A sentença que reconhecer o domínio do particular sobre o imóvel regularizado constitui título hábil para registro imobiliário.

Parágrafo único. A regularização por meio desta ação não dispensa o cumprimento de exigências ambientais e urbanísticas eventualmente aplicáveis, nem exime o beneficiário das obrigações fiscais e contributivas incidentes.

Art. 8º A propositura da ação suspende automaticamente quaisquer processos administrativos fundiários em curso sobre o imóvel objeto da demanda, até decisão final.

Art. 9º Esta Lei não se aplica aos imóveis:

I – Situados em terras indígenas ou quilombolas;

II – Localizados em áreas de unidades de conservação de proteção integral;

III – Integrantes de áreas militares ou de uso estratégico da União.

Art. 10. No curso da Ação Particular de Regularização Fundiária, o juiz poderá determinar, de ofício ou a requerimento das partes, a realização de medição, demarcação ou vistoria do imóvel objeto da demanda, podendo designar audiência específica para a realização desses atos, com a participação dos interessados, visando garantir a adequada delimitação da posse ou propriedade, assegurando celeridade, economia processual e efetividade da prestação jurisdicional.

Art. 11. Compete ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

I – Criar e estabelecer a classe processual específica para a Ação Particular de Regularização Fundiária nos sistemas judiciais;

II – Promover a revisão e a adaptação das resoluções relativas aos serviços notariais e de registro, visando garantir a observância dos dispositivos desta Lei;

III – Orientar e fiscalizar os cartórios de registro de imóveis quanto ao registro e averbação dos títulos decorrentes das sentenças proferidas na forma desta Lei;

IV – Dispor sobre a aplicação desta Lei aos processos judiciais em curso que versem sobre conflitos fundiários e pedidos de regularização fundiária, garantindo sua integração e uniformização.

Art. 12. O Ministério Público poderá ser intimado a intervir como fiscal da ordem jurídica em todas as ações propostas com fundamento nesta Lei.

Parágrafo único. A omissão do Ministério Público não impede o regular prosseguimento da ação, salvo quando sua intervenção for legalmente obrigatória, conforme o disposto no Código de Processo Civil.

Art. 14. A Ação Particular de Regularização Fundiária deverá ser julgada no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados do saneamento do processo.

§ 1º Decorrido o prazo sem sentença, e verificado o preenchimento dos requisitos previstos nesta Lei, poderá o autor requerer tutela de evidência para fins de imissão na posse qualificada ou registro provisório da propriedade, conforme o caso.

§ 2º O disposto no caput não impede a continuidade do processo, tampouco impede que o juízo realize diligências ou pratique atos instrutórios, quando essenciais à segurança jurídica da decisão.

Art. 15. A apresentação, pelo autor, de documentos previstos no art. 2º desta Lei gera presunção relativa de veracidade quanto à origem da posse e à sua boa-fé.

§ 1º Caberá ao ente público ou a terceiros que impugnarem a pretensão o ônus da prova quanto à inexistência dos requisitos legais ou à má-fé do possuidor.

§ 2º Sempre que houver comprovação da exploração produtiva do

imóvel e da continuidade da posse, nos termos desta Lei, a dúvida quanto à origem do domínio deverá ser interpretada em favor da regularização fundiária e da função social da terra.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei tem por objetivo a criação da Ação Particular de Regularização Fundiária (APRF), instrumento judicial específico destinado ao reconhecimento da posse qualificada e da propriedade de imóveis rurais utilizados para fins produtivos por particulares de boa-fé, com vistas à superação do impasse jurídico existente entre a presunção de domínio público e a consolidação da posse legítima.

A problemática da regularização fundiária no Brasil é histórica e complexa, resultando, em larga medida, da omissão estatal e da insuficiência de mecanismos adequados para assegurar a efetividade dos direitos de posse e propriedade. Embora o ordenamento jurídico contemple ações administrativas e judiciais, como a ação discriminatória de terras devolutas, estas são, em geral, de iniciativa exclusiva do Poder Público, deixando os particulares em situação de vulnerabilidade jurídica. Isso gera insegurança jurídica, exclusão social e entraves ao desenvolvimento rural.

Tal cenário força os particulares a recorrerem, muitas vezes de forma inadequada, à ação de usucapião contra o Poder Público, enfrentando a presunção legal de domínio público amparada na Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual "Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião". Contudo, tal entendimento não pode ser absoluto quando confrontado com a boa-fé objetiva, a função social da posse e o exercício prolongado e pacífico da posse com respaldo documental, ainda que remoto.

Em resposta a esse cenário, o presente projeto propõe a criação de uma ação judicial específica, de iniciativa privada, que permite ao possuidor de boa-fé requerer o reconhecimento da posse qualificada ou da propriedade do imóvel, com base em documentos formais ou informais, inclusive títulos públicos remotos, desde que demonstrado o uso produ-

tivo e o cumprimento da função social da propriedade rural.

A proposta é harmônica com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que consagra diversos preceitos que fundamentam a necessidade e a legitimidade desta iniciativa legislativa:

a) O art. 1º, incisos II e III, estabelece como fundamentos da República a cidadania e a dignidade da pessoa humana;

b) O art. 3º, incisos II e III, determina como objetivos fundamentais o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

c) O art. 5º, caput, assegura a inviolabilidade do direito à propriedade, e nos incisos XXII e XXXIII garante o direito de propriedade atendendo à sua função social;

d) Os incisos XXXIV "a" e "b" do art. 5º asseguram o direito de petição aos poderes públicos e o direito à obtenção de certidões para defesa de direitos;

e) O inciso XXXV do art. 5º consagra que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito";

f) O inciso XXXVI do art. 5º protege o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

g) O art. 37, caput, estabelece o princípio da eficiência na administração pública;

h) O inciso LXXVIII do art. 5º assegura a duração razoável do processo.

Além disso, a previsão legal do reconhecimento judicial da posse e da propriedade por meio da nova ação atende à necessidade de conferir segurança jurídica e efetividade à função social da terra, coibindo o uso abusivo do formalismo jurídico que impede a regularização de posses consolidadas em prol do interesse público, mas sem excluir a proteção de direitos legítimos.

A proposição legislativa observa os parâmetros constitucionais de repartição de competências, não havendo vícios formais ou materiais de inconstitucionalidade. Trata-se de matéria que se insere no âmbito da competência privativa da União para legislar sobre:

a) Direito Civil, conforme o art. 22, inciso I, da Constituição Federal,

uma vez que o projeto trata da estruturação de um novo tipo de ação judicial, com efeitos sobre posse e propriedade, que são institutos de direito civil;

b) Direito Agrário, também abrangido pelo art. 22, inciso I, considerando que a norma busca regular imóveis rurais e a função social da terra, temas ligados à política fundiária;

c) Direito Processual Civil, igualmente previsto no art. 22, inciso I, ao dispor sobre a criação de procedimento específico e sobre competências do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A criação da Ação Particular de Regularização Fundiária, nos moldes propostos, respeita os princípios constitucionais do devido processo legal, da segurança jurídica e da função social da propriedade, promovendo o acesso à justiça (art. 5º, incisos XXXV e LXXVIII) e reafirmando o papel do Judiciário na pacificação social e no reconhecimento de situações consolidadas de fato e de direito.

Adicionalmente, o projeto guarda consonância com as diretrizes do sistema federativo brasileiro, sem invadir competências legislativas dos entes subnacionais, limitando-se a estabelecer normas gerais e procedimentais, cuja aplicação concreta seguirá a legislação local no que couber, em consonância com os princípios da simetria e da subsidiariedade federativa.

A regularização fundiária representa uma importante vantagem para o Poder Público e para a sociedade, pois:

1. Garante segurança jurídica, fundamental para a estabilidade das relações sociais e econômicas, assegurando o direito à propriedade e à posse legítima;
2. Viabiliza investimentos produtivos e sustentáveis, incentivando a modernização e o aumento da produtividade nas áreas rurais;
3. Facilita o controle estatal e a fiscalização ambiental e fundiária, tornando mais eficazes as políticas públicas de ordenamento territorial e proteção ambiental;
4. Amplia a base para a arrecadação tributária, em especial do Imposto Territorial Rural (ITR), fortalecendo as finanças públicas;
5. Promove a dignidade e a inclusão social, reconhecendo direitos

legítimos e reduzindo desigualdades e a pobreza rural;

6. Contribui para a paz social, diminuindo conflitos fundiários e litigiosidade;
7. Combate a grilagem de terras e fraudes, por meio do reconhecimento formal e judicial da posse legítima e dos títulos públicos remotos;
8. Facilita o cumprimento das normas ambientais e urbanísticas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável;
9. Reduz conflitos fundiários e fraudes (como a grilagem);
10. Promove justiça social e desenvolvimento sustentável.

O Projeto prevê a aceitação de documentos emitidos por órgãos públicos, inclusive títulos remotos e documentos cartorários, como elementos probatórios aptos a gerar presunção relativa de legitimidade, invertendo o ônus da prova para o Poder Público, que deverá impugná-los com provas robustas, conforme o princípio do contraditório e ampla defesa.

Outrossim, prevê-se a possibilidade de o juiz determinar, de ofício ou a requerimento das partes, a realização de medição, demarcação ou vistoria do imóvel, com a participação dos interessados, objetivando assegurar celeridade, economia processual e a efetividade da prestação jurisdicional, em consonância com os princípios constitucionais da eficiência (art. 37, caput) e da duração razoável do processo (art. 5º, inciso LXXVIII).

Igualmente, o projeto prevê a participação do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica nos casos em que houver relevante interesse público ou conflito fundiário latente, garantindo maior proteção institucional e transparência processual, bem como a previsão de prazo razoável para julgamento (180 dias após o saneamento), com possibilidade de concessão de tutela de evidência caso haja mora do Judiciário, reforçando a efetividade da jurisdição fundiária.

Por fim, atribui-se ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a competência para criar classe processual específica e adequar as normas relativas aos serviços notariais e de registro, garantindo a uniformidade e a observância das disposições da presente Lei, o que reforça a segurança jurídica e a efetividade da tutela.

Por isso, a criação de uma ação particular de regularização fundiária não representa uma concessão ao particular, mas sim o cumprimento de um dever constitucional do Estado: o de garantir instrumentos legais capazes de reconhecer e proteger direitos legítimos, proporcionando acesso efetivo ao Judiciário a quem hoje está excluído por lacuna normativa.

A consolidação de posses produtivas — ainda que com origem documental imperfeita — promove inclusão social, segurança jurídica, arrecadação fiscal e ordenamento territorial.

O projeto não representa concessão arbitrária de terras, mas sim o cumprimento do dever constitucional de assegurar instrumentos jurídicos eficazes à proteção de situações consolidadas de fato e de direito, sempre com respeito ao contraditório, à ampla defesa e à legalidade.

Importante destacar que estão excluídas da aplicação da lei as áreas de especial interesse público, como terras indígenas, quilombolas, unidades de conservação de proteção integral e áreas militares, respeitando os marcos legais e constitucionais já existentes.

Por fim, esta proposição visa preencher uma lacuna normativa real, dando aos particulares uma via legítima para buscar no Judiciário a regularização de suas situações fundiárias, diante da inércia ou da complexidade dos mecanismos atualmente disponíveis.

Diante disso, o projeto ora apresentado alinha-se aos valores da Constituição de 1988 e contribui para um ordenamento jurídico mais inclusivo, moderno e eficaz, promovendo segurança jurídica, justiça social e o desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro.

Assim, o Projeto de Lei ora apresentado atende aos princípios constitucionais da justiça social, da proteção à posse e propriedade, da dignidade da pessoa humana, da eficiência administrativa e da garantia do acesso à Justiça, preenchendo importante lacuna legislativa e contribuindo para a construção de um ordenamento jurídico mais justo, moderno e eficaz.

- CAPÍTULO 3 -

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DIREITOS DOS PROPRIETÁRIOS E POSSUIDORES DE BOA FÉ EM ÁREAS DE ESTUDOS DEMARCATÓRIOS

BRIEF CONSIDERATIONS ON THE RIGHTS OF OWNERS AND POSSESSORS IN GOOD FAITH IN AREAS OF DEMARCATION STUDIES

Leonardo Catto Menin
http://lattes.cnpq.br/1316393912389338

Heloisa Führ Bonamigo Menin
http://lattes.cnpq.br/9319825231836079

RESUMO: Pretendeu-se com este trabalho, explorar as possibilidades de defesa dos proprietários e possuidores inseridos em estudos demarcatórios de terras indígenas, considerando o atual panorama legislativo e jurisprudencial sobre o tema, ressaltando as atuais discussões acerca do marco temporal, desde o paradigma fixado no julgamento do Caso Raposa Serra do Sol, sua revogação a partir do Tema 1.031 do STF, seu reestabelecimento pela Lei Federal nº. 14.701/2023 e posteriores discussões sobre sua constitucionalidade. Quanto ao procedimento, abordou-se os requisitos e etapas do Decreto n.º 1.775/1996, os regimes indenizatórios e direito de retenção fixados no Tema 1.031 do STF e as novas exigências da Lei Federal nº. 14.701/2023 quanto à efetiva intimação e oportunidade de participação dos interessados desde o início dos procedimentos. Por fim, como consequência do atual procedimento e interpretação conferida pelo STF, demonstrou-se o direito dos proprietários e possuidores ao adequado processo e retenção da posse até a devida indenização, com garantia de sua posse, acesso ao crédito rural, imprescindível ao cumpri-

mento da função social da propriedade rural, indenização em caso de invasões inclusive com responsabilidade objetiva da UNIÃO e da FUNAI, está por negligência quanto ao cumprimento do prazo para demarcação das terras indígenas e aquela por inexistência de comunhão dos indígenas à comunhão nacional. Para valoração da adequada indenização, seja em caso de invasão ou para conclusão do procedimento, apresentou-se como ferramenta adequada a utilização pelos proprietários e possuidores da Ação de Produção antecipada de provas.

PALAVRAS-CHAVES: Demarcação. Marco Temporal. Ações possessórias.

ABSTRACT: This work aims to explore the defense possibilities of owners and possessors involved in demarcation studies of indigenous lands, considering the current legislative and jurisprudential panorama on the subject, highlighting the current discussions about the time frame, from the paradigm established in the judgment of the Raposa Serra do Sol Case, its revocation based on Theme 1,031 of the STF, its reestablishment by Federal Law 1 nº. 4.701/2023 and subsequent discussions on its constitutionality. Regarding the procedure, the requirements and stages of Decree nº. 1.775/1996, the compensation regimes and right of retention established in Theme 1,031 of the STF and the new requirements of Federal Law nº.14.701/2023 regarding the effective notification and opportunity for participation of interested parties from the beginning of the proceedings were addressed. Finally, as a consequence of the current procedure and interpretation granted by the Supreme Federal Court (STF), the right of landowners and possessors to due process and retention of possession until due compensation was provided was demonstrated, with guaranteed tenure, access to rural credit, essential to fulfilling the social function of rural property, and compensation in the event of invasions, including the strict liability of the Federal Government and FUNAI, the latter for negligence regarding compliance with the deadline for demarcation of Indigenous lands and the former for the lack of communion of Indigenous peoples with the national community. To assess appropriate compensation, whether in the event of invasion or for the conclusion of the procedure, the use of the Action for Early Production of Evidence by landowners and possessors proved to be an appropriate action.

KEYWORDS: Demarcation. Time Frame. Possessory Remedies.

1. INTRODUÇÃO

A problemática fundiária indígena há muito é objeto de preocupação do direito brasileiro, com diversas configurações e paradigmas. A complexidade inerente a tão polêmico assunto importa regras cambiantes e disputas entre dissonantes interpretações a conduzir o raciocínio jurídico imperante.

Diante das recentes mudanças, ainda não finalizadas, que vêm ocorrendo na discussão fundiária indígena, em especial, mas não apenas, a disputa quanto à (in)existência de marco temporal a autorizar a demarcação de terras indígenas, com a tentativa de superação do paradigma firmado no julgamento do caso Raposa Serra do Sol pelo próprio STF no julgamento do Tema 1.031, e o backlash legislativo com a promulgação da Lei nº. 14.701/2023, e derrubada pelo Congresso dos vetos apostos pelo Executivo, apresenta-se um cenário de insegurança quanto aos direitos e possibilidades dos proprietários e possuidores atingidos por estudos demarcatórios.

A partir da problemática constatada, o presente estudo busca explorar algumas possibilidades de atuação de proprietários e possuidores na defesa de seu patrimônio jurídico.

Para atingir o escopo pretendido, analisar-se-ão os diversos paradigmas em conflito no âmbito do STF, bem como as repercussões possessórias e indenizatórias, em especial as perspectivas de defesa em face de esbulhos possessórios e danos deles decorrentes.

2. PROCESSO DEMARCATÓRIO

2.1. Paradigma do Marco Temporal – Raposa Serra do Sol e Decreto nº. 1.775/1996

As terras indígenas são há muito tratadas nas constituições brasileiras. Apenas as "Constituições de 1824 e 1891 não tinham nenhum dispositivo sobre os povos indígenas. A partir da Constituição de 1934, todas as constituições contiveram um ou dois dispositivos sobre a questão, quase sempre com o intuito declarado de incorporação dos indígenas

à "comunhão nacional". [...] essas mesmas constituições normalmente continham algum dispositivo acerca da propriedade das terras indígenas" (SILVA, 2021, p. 343).

A Constituição Federal de 1988 previu um regramento específico para os direitos dos indígenas que tradicionalmente ocupassem porções de terras, fixando o direito à posse e uso das terras assim definidas, permanecendo estas em propriedade da União[1].

Os requisitos de constatação da tradicionalidade da ocupação das terras pleiteadas como tradicionais pelos indígenas, bem como a existência de um marco temporal que delimite o espaço, no tempo, em que possível tal reconhecimento, tem gerado debates e sobreposição de paradigmas nos últimos anos, especialmente no Superior Tribunal Federal e no Poder Legislativo.

Quanto ao procedimento para averiguação dos fatos (tradicionalidade da ocupação e demais requisitos), elaborou-se ainda em 1996 o Decreto n.º 1.775/1996, a substituir o Decreto n.º 22/1991, fixando exigências e etapas a serem atendidas pela FUNAI, responsável pelo procedimento, a fim de garantir a legalidade das demarcações. Merece destaque a previsão de cinco etapas para o procedimento (estudos preliminares, deli-

[1] Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.
§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.
§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.
§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.
§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.
§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

mitação, declaração, homologação e regularização), com a exigência de estudo antropológico e levantamento fundiário. Apesar de se tratar de direito constitucionalmente assentado, não havia previsão expressa de exigência de publicidade ampla e intimação dos possuidores e proprietários em todas as etapas, apenas facultando, de maneira vaga, a faculdade de participação pelos interessados (art. 2º, §5º).

O Decreto, especialmente pela vagueza com a qual tratou as etapas do procedimento, bem como pela pouca atenção dada aos direitos dos proprietários e possuidores, gerou infindáveis disputas judiciais quanto a nulidades constatadas nos diversos estudos. Também se destacam análises críticas ao Decreto, como aquela traçada por Gursen de Miranda (Miranda, 2013, p. 369-384), que apontou inconstitucionalidades formais em sua elaboração, por se afastar da competência privativa do Congresso Nacional para regulamentar o tema, para além do fato de que, em muitos casos, "a demarcação se transforma em problema fundiário, em que a Constituição e as leis protetoras do índio se contrapõem à realidade" (Miranda, 2013, p. 380).

Quanto à questão de fundo, referente à (in)existência de Marco Temporal, primeiro paradigma efetivamente fixado após a Constituição de 1988 foi o da existência de um marco temporal quanto à data limite do início da ocupação tradicional por parte dos indígenas, e discutido e fixado pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Petição n.º 3.388/RR, caso da terra Raposa Serra do Sol. Seguindo o voto proferido pelo Ministro Carlos Ayres Britto, a tese quanto ao marco temporal foi fixada da seguinte forma:

> [...] I - o marco temporal da ocupação. Aqui, é preciso ver que a nossa Lei Maior trabalhou com data certa: a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, "dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam". Terras que tradicionalmente ocupam, atente-se, e não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988. Marco objetivo que reflete o decidido propósito constitucional de colocar uma pá de cal nas intermináveis discussões sobre qualquer

> outra referência temporal de ocupação de área indígena. Mesmo que essa referência estivesse grafada em Constituição anterior. É exprimir: a data de verificação do fato em si da ocupação fundiária é o dia 5 de outubro de 1988, e nenhum outro. Com o que se evita, a um só tempo: a) a fraude da subitânea proliferação de aldeias, inclusive mediante o recrutamento de índios de outras regiões do Brasil, quando não de outros países vizinhos, sob o único propósito de artificializar a expansão dos lindes da demarcação; b) a violência da expulsão de índios para descaracterizar a tradicionalidade da posse das suas terras, à data da vigente Constituição. Numa palavra, o entrar em vigor da nova Lei Fundamental Brasileira é a chapa radiográfica da questão indígena nesse delicado tema da ocupação das terras a demarcar pela União para a posse permanente e usufruto exclusivo dessa ou daquela etnia aborígine. Exclusivo uso e fruição (usufruto é isso, conforme Pontes de Miranda) quanto às "riquezas do solo, dos rios e dos lagos" existentes na área objeto de precisa demarcação (§ 2º do art. art. 231), devido a que "os recursos minerais, inclusive os do subsolo", já fazem parte de uma outra categoria de "bens da União" (inciso IX do art. 20 da CF) (STF, 2010).

O Supremo Tribunal Federal buscou, como o próprio voto vencedor traçou, colocar uma pá de cal sobre as intermináveis discussões fundiárias referentes às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. Ainda se esclareceu, em sede de Embargos de Declaração, que apesar de a decisão proferida no âmbito de Ação Popular ser desprovida de efeito vinculante formal, "o acórdão embargado ostenta a força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País, do que decorre um elevado ônus argumentativo nos casos em se cogite da superação de suas razões" (STF, 2014).

Apesar de, formalmente, produzir coisa julgada apenas entre as partes, a decisão adotada na PET 3.388/RR pelo STF constituía verdadeiro precedente judicial; não aquele formulado no âmbito do CPC/2015, mas, sim, aquele já há muito na Common Law identificado como "uma decisão judicial que contém, nela mesma, um princípio. O princípio subjacente que forma o elemento autoritativo é geralmente denominado ratio

decidendi. A decisão concreta é vinculante apenas entre as partes, mas a ratio decidendi, abstratamente, é que sozinha possui a força de lei para o mundo em geral" (Salmond, 1930).

Em síntese, e para todos os efeitos, o paradigma dominante desde a publicação da decisão do caso, em 2010, até o início da discussão do Tema 1.031 no STF, foi no sentido de que necessário o respeito ao Marco Temporal para a constatação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, de modo que, em tese, não haveria qualquer empecilho à tutela possessória por parte daqueles que possuíssem, de boa-fé, áreas reivindicadas como tradicionalmente ocupadas por indígenas, caso tais áreas, na data da promulgação da Constituição Federal, não estivessem em posse indígena ou fossem objeto de discussão como tal: "Restou definido que a data da promulgação da Constituição (05.10.1988) constituiu o parâmetro que deve ser levado em conta para aferir-se a ocupação de terras pelos indígenas" (Rizzardo, 2015, p. 399),

Entretanto, nos últimos anos reacendeu-se o debate sobre o tema, a partir da pauta para julgamento, pelo relator, Min. Edson Fachin, do Tema 1.031 do STF.

2.2. Tema 1031 do STF

A partir do Recurso Extraordinário n.º 1017365, admitido em 2016, colocou-se em rediscussão o paradigma firmado no caso Raposa Serra do Sol, tendo o debate sido iniciado, no plenário do STF, em 2020.

Após mais de três anos, foi publicado o primeiro acórdão do caso, contendo mais de mil páginas, no qual a Corte concluiu por superar o entendimento anterior, sustentando a inexistência de Marco Temporal para a fixação de áreas tradicionalmente ocupadas por indígenas.

O STF não se limitou, entretanto, apenas a definir a discussão quanto à (in)existência de marco temporal; imiscuiu-se também em questões relativas à posse e à indenização aos possuidores e proprietários de boa-fé afetados pela decisão e pelos estudos demarcatórios. Em especial, utilizou-se da data da promulgação da Constituição para estipular diferentes regimes indenizatórios e possessórios, com direitos e garantias amplos àqueles que possuem áreas que não se encontravam em discussão quanto à tradicionalidade na promulgação da Constituição; para as áreas com

discussão contemporânea a esta data, apenas indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias:

> [...] IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no §6º do art. 231 da CF/88; V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do §6º do art. 37 da CF (STF, 2023).

Assim, a partir do que definiu o Supremo Tribunal Federal, há dois regimes distintos quando se trata de discussões dominiais e possessórias sobre terras pretendidas indígenas pelas comunidades tradicionais: de um lado, discussões que se arrastam desde a promulgação da Constituição, as quais não autorizam os possuidores e proprietários a maiores indenizações se não àquelas relativas às benfeitorias úteis e necessárias promovidas sobre a área; de outro lado, discussões mais recentes, que, pela regra anterior, sequer existiriam pelo paradigma do marco temporal, que autorizam proprietários e possuidores de boa-fé a haver indenização justa não apenas pelas benfeitorias, mas também pela terra nua, bem como o direito à retenção até que seja efetivamente paga referida indenização, o que apenas pode ocorrer após o devido procedimento le-

gal.

Ainda, no acórdão proferido no Tema 1.031, o STF expressou, de forma enfática, a exigência de observância do devido processo legal no âmbito dos estudos demarcatórios, processos administrativos complexos, ressaltando, especialmente, a exigência de laudo antropológico, conforme previsto no Decreto n.º 1.775/1996. E apesar de traçar o caráter declaratório do ato homologatório, fixou o direito de retenção até a conclusão do procedimento administrativo e respectivo pagamento da indenização correspondente.

A discussão não restou encerrada pela Corte.

No âmbito judicial, seguem pendentes de julgamento recursos em face do acórdão proferido, o que deve estender por mais longo período as discussões a respeito da temática; sem prejuízo à complexidade da discussão judicial, existem os reflexos para o mundo jurídico das normas trazidas pela Lei Federal nº. 14.701/2023 que, em movimento de backlash do Legislativo em face da decisão proferida pelo Judiciário, buscou retomar o antigo paradigma do marco temporal, mediante regulamentação legal do que dispõe o artigo 231 da Constituição Federal.

2.3. Lei nº. 14.701/2023

A Lei Federal nº. 14.701/2023 constitui terceiro capítulo na longa discussão que se trava a respeito das áreas territoriais reclamadas por indígenas como tradicionalmente ocupadas.

Em face da publicação do acórdão proferido pelo STF no Tema 1.031, o Congresso, de forma célere, aprovou a lei, vetada em suas principais alterações pelo Presidente da República. O veto foi quase integralmente derrubado pelo Congresso, mantendo-se o veto apenas em relação ao §4º do artigo 16, artigo 28, caput, e §§ 1º e 2º, e artigo 30. Trata-se de dispositivos que apenas indiretamente afetavam os atos demarcatórios e os direitos dos possuidores e proprietários.

Resumidamente, a Lei nº. 14.701/2023 alterou de forma contundente o procedimento demarcatório previsto no Decreto nº. 1.775/1996, revogando-o, tacitamente, em grande medida, para além de trazer tratamento distinto para a posse e a propriedade daquele pretendido pelo STF no

Tema 1.031.

Quanto ao procedimento, expressamente se fixou a exigência de efetiva intimação e oportunidade de participação dos interessados desde o seu início (arts. 5º e 6º), com possibilidade de acesso e influência em todas as etapas do procedimento, o que era dificultado pelo procedimento anteriormente praticado, que apenas franqueava a participação a partir do momento da impugnação ao estudo preliminar e não desde seu início; ademais, impôs a nulidade de todos os procedimentos que desrespeitem o procedimento fixado em lei, redundância legislativa bastante bem vinda em questões complexas como a demarcação de terras indígenas, nas quais aplicações teleológicas do direito podem acabar por ignorar nulidades em prol da conclusão célere do procedimento.

Mais significantemente, a Lei nº. 14.701/2023 pretendeu restabelecer o paradigma do Marco Temporal fixado no caso Raposa Serra do Sol, conforme previsão do artigo 4º, caput, e §§ 2º a 4º:

> Art. 4º São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente: [...] § 2º A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu enquadramento no inciso I do caput deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado. § 3º Para os fins desta Lei, considera-se renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada. § 4º A cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, inviabiliza o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada, salvo o disposto no § 3º deste artigo.

Como era de se esperar, a Lei é alvo de questionamentos no âmbito do STF, com diversas ações pleiteando a Constitucionalidade (ADC 87), a inconstitucionalidade (ADI 7583, ADI 7582 e ADI 7586) e a necessária complementação da Lei diante de alegada omissão legislativa (ADO 86).

Em decisão peculiar, de 22 de abril de 2024, o Ministro Relator Gilmar Mendes determinou a suspensão de todas as demandas envolvendo a discussão quanto à constitucionalidade da Lei nº. 14.701/2023, bem como a realização de conciliação/mediação, dirigida pelo gabinete do próprio Ministro, a respeito do tema.

Após vinte e três reuniões da Comissão Especial de Autocomposição, instituída no âmbito dos autos, apresentou-se projeto de Lei elaborado pelo gabinete do Ministro Gilmar Mendes, com a participação, ainda que limitada, de diversos órgãos e interessados. Como a própria ata de reunião assevera, constitui "consenso mínimo e parcial alcançado até o presente momento" no âmbito da comissão.

A proposta visa afastar o Marco Temporal, retomando o paradigma traçado pelo STF no julgamento do Tema 1.031, afastando, também, a nulidade dos atos demarcatórios em casos de falha na intimação dos interessados diretos, fato grave e que deve despertar cuidado de todos os interessados.

De qualquer forma, trata-se de proposta, parcial e inconclusiva, mas que direciona entendimento de Ministro da Corte, que julgará, na qualidade de relator, a Lei já promulgada e quaisquer alterações subsequentes. Até eventual conclusão de todos os debates, entretanto, permanece em vigor a Lei nº. 14.701/2023, haja vista que a liminar de suspensão se deu quanto a demandas judiciais que lhe tenham por objeto, e não ao seu conteúdo em si; tampouco restaram suspensas as conclusões asseveradas pela Corte no âmbito do Tema 1.031, quanto aos pontos compatíveis com a nova Lei.

O caráter sui generis de uma mediação no âmbito de uma disputa quanto à constitucionalidade de determinada Lei não pode afastar a importância da interpretação conferida pelo Congresso Nacional a aspectos pouco afeitos a consenso. Como observado, não mais de 5 (cinco) anos atrás, o paradigma predominante, ao tratarmos do direito à demarcação de terras indígenas, concluía pela existência de um Marco Temporal na data de promulgação da Constituição Federal. A conclusão em sentido distinto adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.031 não constitui uma verdade absoluta e irreparável; trata-se, em verdade, da demonstração do caráter controvertido da temática.

A interpretação conferida pelo Congresso sobre o Marco Temporal deve ser tomada em consideração pelo STF não como uma afronta à sua autoridade, mas como um recado quanto ao seu distinto papel para os casos em que havida lacuna a ser colmatada e dos casos em que se trata atribui ao Judiciário papel de guardião da Constituição: ao julgar o Tema 1.031, em situação na qual ausente qualquer normativa infraconstitucional a guiar sua interpretação quanto ao tema, o STF possuía maior liberdade criativa quanto à interpretação do tema, tanto que proferiu interpretações distintas em momentos distintos; por outro lado, fixada interpretação a este respeito pelo Congresso, não mais se atribui ao Judiciário o papel de preenchedor de lacuna, mas de revisor de decisões coletivamente vinculantes traçadas pelo Legislativo. Neste último caso, a liberdade criativa do julgador é reduzida ao extremo: afasta-se a liberdade do criador normativo face a uma omissão legislativa; surge a face revisora, que deve primar pela preservação das normas infraconstitucionais salvo se frontalmente incompatíveis com o texto constitucional. Como previne Ávila:

> Resta claro que o princípio da separação dos Poderes é violado quando o julgador, ainda que munido das melhores intenções, desconsidera os significados mínimos dos dispositivos introduzidos pelo legislador, o modo como este normatizou a matéria e os efeitos que sua interpretação irá provocar nos bens jurídicos protegidos pelos direitos fundamentais do indivíduo. É que, procedente dessa forma, termina o julgador por substituir o legislador, na medida em que cria, ele próprio, normas gerais e abstratas, em vez de escolher um dos significados possíveis dos dispositivos postos pelo legislador e aplica-lo justificadamente ao caso que lhe é submetido a julgamento (Ávila, 2019, p. 26).

Portanto, tratando-se de interpretação possível aquela eleita pelo Legislador ao promulgar a Lei nº. 14.701/2023, especialmente quanto à existência de Marco Temporal, não se falando de inconstitucionalidade aparente, há de se respeitar o que dispôs o Poder Legislativo, ao qual também se faculta, e inclusive se demanda, que interprete e concretize as normas constitucionais mediante o exercício democrático da legislatura.

Dito isso, e enquanto o infindável debate quanto à constitucionalidade do Marco Temporal e demais normas não se encerra, passemos à análise das repercussões práticas dos direitos dos possuidores e proprietários de terras em áreas objeto de procedimentos demarcatórios, a partir das regras fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.031 e pelo Legislativo na Lei nº. 14.701/2023.

3. DIREITO AO ADEQUADO PROCESSO, RETENÇÃO E CRÉDITO RURAL

Questão defesa a qualquer dúvida nos debates a respeito da demarcação de áreas indígenas consiste na exigência de respeito ao devido processo legal, conforme exarado pela Constituição em seu artigo 5º, inciso LIV e LV. Conforme já há muito lecionava Sundfeld: "O devido processo é garantia dos particulares frente ao Estado. Garantia ao esmo tempo passiva, isto é, dirigida à pessoa enquanto sofre o poder estatal, e ativa, destinada a propiciar o acionamento da máquina estatal pelos membros da sociedade e à obtenção de decisões" (Sundfeld, 1997, p. 161).

Apesar de a demarcação de áreas indígenas constituir, conforme entendimento do STF, ato declaratório, tal característica não afasta a exigência de se respeitar o devido processo legal, mesmo que administrativamente, anteriormente a qualquer ato que venha a afetar a esfera pessoal de direitos de cada indivíduo, assim considerado.

Afinal, o devido processo legal constitui, também, direito fundamental, "que atua como regra e como princípio. Ao atuar como princípio, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas, devem as regras processuais e sua aplicação aos casos respeitar sempre à noção de devido processo legal, ou processo justo. Qualquer regra que contrarie o princípio do devido processo legal estará contrariando norma hierárquica e qualitativamente superior" (Del Claro, 2005).

Não à toa há, desde a década de 1990, Decretos a regulamentar os procedimentos administrativos de demarcação de terras indígenas; afinal, não há ato administrativo que possa ser realizado sem o respeito ao devido processo legal que, no caso, envolve não apenas a adequação às normas fixadas, como também a efetiva possibilidade de participação de

todos os interessados na decisão eventualmente tomada.

O conteúdo do princípio do devido processo legal demanda um lado formal, procedimental, e outro substancial, quanto à efetiva capacidade de influenciar no resultado final – direito de ser ouvido.

É por isso que a regra trazida pelo artigo 6º da Lei nº. 14.701/2023 é tão importante, ao afastar qualquer cogitação quanto à dispensa do contraditório desde o início do procedimento administrativo; afinal, apenas com a oitiva dos interessados desde o início, com a possibilidade de estes formularem objeções e traçarem contribuições, autoriza concluir uma participação efetiva no resultado final do julgamento.

Havendo direito ao contraditório durante todo o procedimento administrativo demarcatório, algumas conclusões decorrem.

A primeira consiste no direito à tutela possessória e de retenção em face de qualquer ameaça que possa advir de conflitos fundiários enquanto não concluído o procedimento administrativo legal. As assim chamadas retomadas, invasões de indígenas em áreas particulares com o intuito de acelerar procedimentos demarcatórios, consistem em direta afronta ao ordenamento jurídico e devem ser repelidas, seja aplicando-se a tutela possessória comum, prevista no Código de Processo Civil e no Código Civil, seja, em sendo o caso, aplicando-se os critérios estipulados pelo STF no âmbito da ADPF 828 e pelo CNJ na Resolução n.º 510/2023.

Segunda consequência, e que acompanha a primeira, é o direito de retenção (previsto não apenas no acórdão do Tema 1.031, mas também no artigo 9º da Lei Federal nº. 14.701/2023), que vai além da simples tutela possessória. O STF fundamentou o direito à retenção para os proprietários e possuidores de boa-fé, a fim de que recebam o valor incontroverso do bem expropriado anteriormente à perda da sua posse, garantindo a continuidade da produção e de seu sustento até que concluído o devido processo legal.

O direito de retenção deve permitir ao produtor rural o cumprimento da função social da propriedade rural, na qual se insere não apenas a preservação adequada dos recursos naturais, mas esta de forma compatível com a adequada produtividade, refletindo também no direito à obtenção de crédito rural.

Como já tivemos a oportunidade de escrever,

> [...] a função social, quando analisada em relação à propriedade rural, não diz respeito, unicamente, à produtividade, mas esta é pilar inafastável da função social. Apesar de podermos incluir os aspectos ambiental e social na análise da função social da propriedade rural (artigo 186, CF), esta não pode deixar de lado o aspecto econômico, produtivo, da terra. Desse modo, somente se considera produtivo o imóvel que atinge os índices mínimos de produtividade (GUT e GEE), e que essa produtividade foi alcançada com respeito ao meio ambiente, às novas leis trabalhistas e na exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Dresch, 2012, p. 101). Ao possuidor ou proprietário de boa-fé que tem o direito de retenção da terra até que lhe seja indenizada, portanto, incide um dever de fazer cumprir a função social da propriedade, o que implica a obrigação de manter sua produtividade, observando, obviamente, os demais aspectos da função social da propriedade rural. Quando se impõe a determinado produtor rural fazer cumprir a função social da propriedade rural sobre a qual se encontre, deve-lhe ser oportunizado o acesso às políticas agrícolas (artigo 187, CF), em razão do dever do Estado em fomentar a agropecuária (artigo 23, inc. VIII, CF), especialmente ao crédito rural, política agrícola de fomento prevista no inciso I do artigo 187 da Constituição e disposta em Lei (Lei nº. 4.829/1965) e Decreto (Dec. nº. 58.380/1966). O crédito rural, regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), deve ser oportunizado, portanto, sempre em consonância com o que determina a Constituição, notadamente os objetivos nela encartados, como ferramenta para oportunizar o cumprimento da função social da propriedade rural a todos aqueles que nela se encontrem de forma legítima. Tendo isso em vista, aquele produtor rural que se encontra em terra objeto de estudo demarcatório, mas que tenha ali chegado de boa-fé, enquanto não indenizado, será legítimo possuidor da terra, obrigado a fazer cumprir a função social da propriedade rural, não lhe podendo ser impedido o acesso ao crédito rural, política agrícola constitucionalmente prevista (Menin, Bonamigo, 2024).

O Manual de Crédito Rural estipula a possibilidade de concessão de crédito rural, indistintamente, para as empresas rurais constituídas sobre áreas objeto de estudo demarcatório que ainda não constem como homologadas; ou seja, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional, haverá casos em que o produtor rural poderá exercer o direito de retenção, frente o não pagamento dos valores devidos pela expropriação de sua área, mas restará com sua possibilidade de produção "enforcada", diante da impossibilidade de acesso ao crédito rural.

Afinal, o Crédito Rural é mecanismo de política agrícola, e concretiza o que preconiza o artigo 187 da Constituição Federal, sendo essencial para o desenvolvimento e a segurança alimentar nacional, promovendo interesses privados e, também, sociais (Pereira, 2021, p. 14-23). E a produção agrícola exerce papel fundamental no contexto nacional, conforme em outra oportunidade nos lembra o autor:

> A agropecuária ou o agronegócio deve ser notado, por exemplo, a partir de sua atuação direta e imprescindível na guarda do maior dos direitos fundamentais, a saber, a vida, pois não há vida apartada do alimento, nem alimento apartado do agronegócio; o agro também enseja ser visto como relevante para a manutenção ou no restabelecimento da saúde, visto que o alimento é poderoso o bastante para lhe dar amparo; de outra parte o agronegócio também interfere diretamente na manutenção da paz social, que para estar em ordem depende de um abastecimento alimentar seguro, quantitativa e qualitativamente falando; o agro também tem seu potencial de atuação no processo de levar o desenvolvimento nacional por todo o vasto território nacional, visto que somente com raríssimas exceções ele não pode atuar para gerar riqueza, emprego e renda. Por final, o que não dizer no poder do agronegócio para dar solidez à própria soberania nacional, visto que um Estado que vende a fome e a subjuga, empodera-se muito mais diante dos seus iguais nas tratativas internacionais (Pereira, 2022, p. 60-61).

Ora, não há verdadeiro direito de retenção se, sobre a área, resta prejudicada a possibilidade de produção, condenando-se o produtor rural a um não exercício da função social da área retida. Apesar de, em sua

origem, ter caráter estritamente coercitivo, como aquele observado no artigo 754 e seguintes do Código Civil português, o direito de retenção, quando analisado sob a perspectiva da propriedade rural, que deve cumprir uma função social e serve de fonte de subsistência daqueles que a possuem, vai muito além da mera manutenção na posse; este deve permitir a efetiva continuidade das operações sobre a área, garantindo a subsistência do agricultor que, de boa-fé, na área de estabeleceu, até que eventual indenização lhe permita se realocar em nova área.

Portanto, o direito de retenção, expresso pelo STF no Tema 1.031 e na Lei Federal nº. 14.701/2023, exige a manutenção da regular operação da empresa rural instalada sobre a área em discussão até ulterior conclusão do estudo demarcatório e pagamento da respectiva indenização, autorizando tutelas possessórias em face de eventuais invasões (retomadas), concessão de crédito rural e seguro rural e quaisquer outras operações realizadas sobre a área, desde que, por certo, respeitadas as normas ambientais.

4. INVASÕES DURANTE O ESTUDO – INDENIZAÇÃO – RESPONSABILIDADE DA UNIÃO

Como referido, aos proprietários e possuidores de boa-fé há direito de retenção enquanto não concluídos os estudos e pagos os valores indenizatórios incontroversos, o que autoriza, e exige, a concessão de tutela possessória a fim de garantir este direito.

A ocorrência de invasões por indígenas, chamadas retomadas, implica responsabilidade da União, e não apenas dos indígenas envolvidos no evento ilícito. Afinal, e conforme entendimento jurisprudencial[2], em regra os indígenas seguem tutelas, nos termos do artigo 7º da Lei n.º 6.001/1973.

[2] Sabendo-se que acórdão é a decisão do órgão colegiado do tribunal e, portanto, circunscreve os argumentos majoritários sustentados pelas decisões monocráticas, optou-se pela análise do acórdão mais recente sobre o tema nos Tribunais Regionais Federais, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, quando existente, excluindo-se a análise de decisões monocráticas. Por intermédio de pesquisa jurisprudencial livre realizada nos sites dos tribunais e das cortes mencionadas, com espeque nos critérios de busca "indígena", "invasão" e "comunhão nacional", obteve-se os recentes resultados sobre o tema.

Esta tutela se considera desconstituída tão somente quando comprovadamente se tratar de indígenas integrados à comunhão nacional, ônus que, processualmente, cabe à FUNAI e à União demonstrar, e que não ocorre se esta mantiver a tutela em relação aos indígenas que dela dependem integralmente para moradia, comida e assistência médica, não possuindo condições de subsistência sem assistência externa.

Quanto à União, o entendimento consolidado é pela sua responsabilização objetiva, decorrência da morosidade no cumprimento do dever de demarcação das terras indígenas no prazo de 5 (cinco) anos após a promulgação da Constituição, conforme artigo 67 do ADCT c/c artigo 231 da Constituição Federal. A motivação das invasões (chamadas retomadas) pelos povos indígenas, reclamando esta atuação, é evidente e recorrente nos casos levados ao judiciário.

Em suma, a responsabilidade objetiva por danos causados por invasões indígenas a propriedades rurais aplica-se à FUNAI e à União, ao somar-se: (a) a não demonstração da integração dos indígenas invasores à comunhão nacional e; (b) a omissão da União em proceder a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas no prazo traçado no artigo 67 do ADCT.

Nos Tribunais Regionais da 1ª e 2ª Região não foram encontrados julgados relacionados a presente pesquisa, quais seja, responsabilidade da União e da FUNAI em caso de invasão indígena.

Já no TRF3, observados interessantes julgados sobre a matéria. Sob relatoria do Des. Federal Luis Anthonio Johonsom di Salvo, a 6ª Turma proferiu, em 08/07/2022[3], julgado com as seguintes conclusões:

> A UNIÃO FEDERAL e a FUNAI, ao argumento de que se cuida de danos provocados por índios integrados, suscitam o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva ad causam. Ocorre que não há nos autos qualquer indicativo que comprove essa premissa. Ou seja, não se sabe se os indígenas que invadiram e saquearam a fazenda dos autores realmente eram integrados à comunhão nacional. (TRF

[3] TRF 3ª Região, 6ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 0004820-94.2014.4.03.6000, Rel. Desembargador Federal LUIS ANTONIO JOHONSOM DI SALVO, julgado em 08/07/2022, DJEN DATA: 18/07/2022.

> 3ª Região, 6ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 0004820-94.2014.4.03.6000, Rel. Desembargador Federal LUIS ANTONIO JOHONSOM DI SALVO, julgado em 08/07/2022, DJEN DATA: 18/07/2022.).

A 3ª Turma do TRF3 também possui entendimento similar:

> AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL E COMPENSAÇÃO POR DANO MORAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PRELIMINARES DE ILEGIMIDADE DA UNIÃO E ERROR IN PROCEDENDO AFASTADAS. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. EXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE A INVASÃO INDÍGENA E OS DANOS CAUSADOS AOS AUTORES. DANOS MORAL E MATERIAL CONFIGURADOS. SENTENÇA ILÍQUIDA EM FACE DE PEDIDO CERTO. POSSIBILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. [...] 2- O artigo 231 da Constituição Federal declara ser da competência da União demarcar as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, além proteger e fazer respeitar todos os bens dos silvícolas, e, nos termos do artigo 67, do ADCT da CF, estipula o prazo de cinco anos, contados de sua promulgação, para conclusão os trabalhos de demarcação, o que não foi cumprido, portanto, a União Federal é parte legítima para figurar no polo passivo da demanda. [...] 4- Nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, "As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa". 5- A presunção, portanto, é de que os indígenas que invadiram as propriedades dos autores se encontravam sob a tutela da FUNAI, uma vez que esta é a regra que decorre do art. 7º da Lei n.º 6.001/73, a qual não foi desconstituída por qualquer prova em sentido contrário, razão pela qual deve prevalecer. 6- Sendo incontroverso os fatos dos quais se extraem os requisitos da responsabilidade estatal: o dano material, o nexo entre a conduta e o dano experimentado, é certa a obrigação da União e da FUNAI em indenizar os apelados pelo dano

> material, nos termos expostos na sentença, cuja extensão restará apurada em liquidação. 7- Os autores foram espoliados de sua propriedade de forma violenta, por índios armados com facas e outros instrumentos, que dominaram a propriedade, destruíram casas, expulsaram seus empregados e mataram parte do gado, sendo evidente que tal situação é suficiente para acarretar ao indivíduo médio um sentimento angústia e aflição, que ultrapassa o mero dissabor de um aborrecimento corriqueiro, estando o dano moral ínsito no próprio ato ofensa, decorrente da gravidade do ilícito em si, de modo que, comprovado a ocorrência do fato, está demonstrado o dano moral, justificando a concessão de satisfação de ordem pecuniária ao lesado. (TRF 3ª Região, TERCEIRA TURMA, ApReeNec - APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA - 1282765 - 0000608-64.2004.4.03.6005, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, julgado em 20/02/2014, e-DJF3 Judicial 1 DATA:14/03/2014).

Também observamos a mesma tendência jurisprudencial no âmbito do TRF4, em julgado recente:

> EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO ILÍCITO PRATICADO POR INDÍGENAS. REGIME TUTELAR DA FUNAI. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. PROVIMENTO DA APELAÇÃO. I. CASO EM EXAME Apelação interposta contra sentença que julgou improcedente a ação de indenização por danos materiais e morais decorrentes da invasão de propriedade por indígenas. Os autores alegam que sofreram violência física e psicológica, bem como a destruição de seus bens, em razão da omissão da FUNAI e da União em conter os atos praticados pelos indígenas. Requerem a reforma da sentença para o reconhecimento da responsabilidade civil da FUNAI e da União, com a consequente condenação solidária ao pagamento de indenização por danos materiais e morais. II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO Há três questões em discussão: (i) saber se a FUNAI e a União são responsáveis pelos atos dos indígenas, consideran-

> do o regime tutelar previsto no Estatuto do Índio (Lei n.º 6.001/73); (ii) saber se houve omissão da FUNAI e da União na adoção de medidas para evitar a invasão e os danos dela, decorrentes; (iii) definir a existência e a extensão dos danos materiais e morais passíveis de indenização. III. RAZÕES DE DECIDIR A responsabilidade civil do Estado, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, é objetiva, exigindo apenas a comprovação do nexo de causalidade entre o ato e o dano sofrido pelo particular. O Estatuto do Índio (Lei n.º 6.001/73) estabelece que os indígenas ainda não integrados estão sujeitos ao regime tutelar exercido pela União, por meio da FUNAI (art. 7º, §2º). O Código Civil prevê que os tutores são responsáveis pelos atos de seus tutelados (art. 932, II), independentemente de culpa (art. 933), configurando a responsabilidade da FUNAI pelos danos causados pelos indígenas. Verificou-se omissão da FUNAI e da União na adoção de medidas para evitar a invasão da propriedade dos autores, configurando culpa in vigilando. A União também responde solidariamente, uma vez que detém responsabilidade subsidiária sobre as ações da FUNAI e emitiu Portaria, posteriormente anulada, que fomentou os atos dos indígenas. A jurisprudência consolidada reconhece a responsabilidade do Estado por omissão e pela falta de fiscalização adequada quando há previsão legal expressa para tal dever. IV. DISPOSITIVO E TESE Apelação provida. FUNAI e União condenadas, solidariamente, ao pagamento de indenização por danos materiais e morais aos autores. Tese de julgamento: A FUNAI e a União respondem solidariamente pelos atos de indígenas sob sua tutela, bem como pela omissão na adoção de medidas preventivas, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal e do Estatuto do Índio (Lei n.º 6.001/73). (TRF4, AC 5001095-32.2018.4.04.7006, 12ª Turma, Relator para Acórdão JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, julgado em 18/03/2025).

O Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, não obstante não tenham julgados específicos sobre indenizações decorrentes de invasão indígena, recentemente ambos mantiveram decisão definindo a legitimidade passiva de FUNAI e União em tais demandas,

demandas sob o fundamento de que não comprovada a adequada integração dos indígenas à comunidade nacional.

O STJ decidiu da seguinte forma:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTESTOS, POR ÍNDIOS, EM RODOVIA. FUNAI. REPRESENTAÇÃO DOS INDÍGENAS. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM RECONHECIDA, PELA INSTÂNCIA DE ORIGEM. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. PRESENÇA DE INTERESSE DE GRUPO INDÍGENA. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. DISCUSSÃO DE MATÉRIA DE CUNHO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIAÇÃO, EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL, SOB PENA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (...) V. Na forma do art. 7º da Lei nº. 6.001/73, os índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional ficam sujeitas a regime tutelar, a ser exercido pela União, por meio de órgão federal de assistência. Por outro lado, a Lei nº. 5.371/67 estabelece que a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio. Nesse contexto, reconhecida, pela instância de origem, a presença de interesse de grupo indígena, resta configurada a legitimidade passiva da União e da FUNAI no presente feito. Nesse sentido: STJ, REsp 1.454.642/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/11/2015. VI. O Tribunal de origem, com base no exame dos elementos fáticos dos autos, manteve a sentença de procedência da ação, consignando que, "considerando a impossibilidade de avaliar o nível de integração à sociedade dos indígenas participantes da manifestação que estava sendo organizada à época - o que demandaria uma longa dilação probatória -, é de se reconhecer a legitimidade passiva

> ad causam da FUNAI, solução que melhor assegura a tutela dos interesses da comunidade indígena". Tal entendimento firmado pelo Tribunal a quo, não pode ser revisto, pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, sob pena de ofensa ao comando inscrito na Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ. (AgInt no REsp n. 1.779.320/SC, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 29/6/2020, DJe de 1/7/2020).

O caso, ao ser analisado pelo Supremo Tribunal Federal, teve o entendimento mantido. Em decisão monocrática proferida pela Ministra Cármen Lúcia, concluiu-se pela ausência de violação à Constituição em razão da aplicação do regime tutela a indígenas não integrados à comunidade nacional.

Em acréscimo à responsabilidade objetiva de União e FUNAI em casos de não integração de indígenas à comunhão nacional, há de se ressaltar também o direito de retenção, exposto acima, que autoriza a tutela possessória em face de eventuais invasões (retomadas) realizadas por indígenas em áreas de conflito.

O Supremo Tribunal Federal, ainda em 2002, firmou entendimento no sentido de que incide a responsabilidade objetiva do Estado em casos de omissão no cumprimento de ordem judicial para o envio de força policial a imóvel invadido (RE 283989, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 28-05-2002, DJ 13-09-2002 PP-00085 EMENT VOL-02082-03 PP-00537). Portanto, nos casos em que concedida medida liminar ou mesmo tutela definitiva, determinando a utilização de força policial para a retirada de eventuais invasores, o descumprimento da ordem, de forma injustificada pelo Estado, enseja sua responsabilização objetiva, atraindo para si a responsabilidade pelos prejuízos ocasionados não apenas em razão da não integração dos indígenas à comunhão nacional, mas também por omissão no cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse.

Em síntese, e a partir da jurisprudência que vem se consolidando, no ordenamento jurídico brasileiro predomina o entendimento pela responsabilização objetiva de União e FUNAI quando não cumprido o prazo quinquenal para a conclusão das demarcações e inexistente adequada

integração da comunidade à comunhão nacional, bem como regime de responsabilidade objetiva por danos havidos quando não cumprida tempestivamente ordem judicial de reintegração de posse.

5. PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVAS

Considerando tudo o que já se delineou, em especial a responsabilidade de FUNAI e União em alguns casos de invasão por indígenas a propriedades ainda em estudo demarcatório, surge como possibilidade de prévia fixação de eventuais danos, pelo proprietário rural, a ação de produção antecipada de provas.

Conforme artigo 381 do Código de Processo Civil, quando havido fundado receio de que se torne impossível ou muito difícil a verificação de certos fatos na pendência de ação, cabível o procedimento de produção antecipada de provas, a fim de, em Juízo e sob o crivo do contraditório, realizar a coleta de provas, sem qualquer juízo valorativo quanto a seu conteúdo (MARINONI et al., 2016, p. 315).

Quando se está a tratar de propriedades rurais, as benfeitorias sobre elas existentes, tais como cercas, currais, mangueiras, sedes, barracões, dentre outros, bem como o trabalho realizado sobre a terra, como curvas de nível, correção de solo etc., possuem elevado valor, sendo este de quase impossível dimensionamento após sua destruição e/ou danificação decorrente de ilícitos ocorridos durante atos de invasão. Há dificuldades até mesmo em demonstrar, posteriormente, os bens havidos na propriedade anteriormente a eventual invasão (Yee, 2006, p. 26-27).

Nestes casos, a realização de perícia em Juízo, com a possibilidade de contraditório, postergado ou contemporâneo, dos possíveis responsáveis por eventuais prejuízos, possui dupla função. A primeira, inerente a esta modalidade de produção antecipada de provas, consolidar a validade de informações obtidas em contraditório, tornando-as oponíveis em face dos terceiros; a segunda, consequência da oponibilidade dessas provas, consiste na inibição de eventuais invasões, haja vista a ciência prévia quanto aos valores eventualmente imputáveis aos invasores e ao Estado caso concretizado o ilícito.

Para além da fixação do valor das benfeitorias, concluindo pelos valores de referência dos quais subtrair-se-ão eventuais danos ocasionados, possível a utilização deste procedimento também para a obtenção do valor do imóvel rural a ser indenizado.

É certo que, caso traçado entendimento no sentido de que o valor da indenização deverá ocorrer pelo Valor da Terra Nua (VTN), não há sentido em se buscar a avaliação do valor real do imóvel, já que o VTN constitui valor ficcional, utilizado para fins fiscais e tributários.

Por outro lado, tendo em vista a perspectiva de ausência de qualquer encerramento próximo das discussões referentes ao Marco Temporal e às formas de se indenizar os proprietários e possuidores rurais de boa-fé que tenham seu patrimônio jurídico afetado por demarcações, pode ser mecanismo de fixação de valor incontroverso de indenização; afinal, produzida prova, sob o crivo do contraditório, uma vez homologada esta fixa um valor inquestionável da propriedade rural para ambas as partes, cumprindo seu respeito e pagamento prévio a qualquer restrição à posse e à propriedade.

Temos então a produção antecipada de provas como importante mecanismo processual de defesa dos legítimos interesses de proprietários e possuidores de boa-fé afetados por estudos demarcatórios, a ser empregada sempre que ameaças às suas esferas jurídicas seja constatada.

6. CONCLUSÕES

Pretendeu-se com este trabalho, explorar as possibilidades de defesa dos proprietários e possuidores inseridos em estudos demarcatórios de terras indígenas, considerando o atual panorama legislativo e jurisprudencial sobre o tema, ressaltando as atuais discussões acerca do marco temporal, principal causa da insegurança jurídica sobre o tema.

Inicialmente, rememorou-se os requisitos e etapas do Decreto n.º 1.775/1996 para a o reconhecimento das terras indígenas, com especial destaque para as cinco etapas do procedimento (estudos preliminares, delimitação, declaração, homologação e regularização), com a exigência de estudo antropológico e levantamento fundiário. Conforme demons-

trado, já nesta primeira análise a vagueza do procedimento gerou na prática inúmeras ações de nulidade dos procedimentos e estudos em curso, tendo em vista a falta de publicidade ampla e intimação dos proprietários em todas as etapas.

Abordou-se o paradigma do Marco Temporal conforme o julgamento do caso Raposa Serra do Sol, no qual o Supremo Tribunal Federal em sua formação da época, buscou sedimentar a discussão em verdadeiro precedente judicial fixando a data da promulgação da Constituição, 05 de outubro de 1988 como o insubstituível referencial para o reconhecimento da ocupação indígena.

Entretanto, em julgamento recente iniciado em 2020, o Supremo Tribunal Federal com voto de relatoria do Ministro Edson Fachin rediscutiu o tema, abrindo novamente o debate anteriormente concluído para revogar o entendimento sobre a existência de um Marco Temporal. Imiscuiu-se também em questões relativas à posse e à indenização aos possuidores e proprietários de boa-fé afetados pela decisão e pelos estudos demarcatórios.

Assim, a partir do Tema 1.031 do STF, tem-se dois regimes distintos quando se trata de discussões dominiais e possessórias sobre terras pretendidas indígenas pelas comunidades tradicionais: de um lado, discussões que se arrastam desde a promulgação da Constituição, as quais não autorizam os possuidores e proprietários a maiores indenizações se não àquelas relativas às benfeitorias úteis e necessárias promovidas sobre a área; de outro lado, discussões mais recentes, que, pela regra anterior, sequer existiriam pelo paradigma do marco temporal, que autorizam proprietários e possuidores de boa-fé a haver indenização justa não apenas pelas benfeitorias, mas também pela terra nua, bem como o direito à retenção até que seja efetivamente paga referida indenização, o que apenas pode ocorrer após o devido procedimento legal.

Após o novo entendimento fixado pelo STF, o Congresso aprovou a Lei Federal nº. 14.701/2023 a qual reestabeleceu o Marco Temporal fixado no caso Raposa Serra do Sol, além de exigir efetiva intimação e oportunidade de participação dos interessados desde o início dos procedimentos. Sem surpresa, a lei é alvo de ações de inconstitucionalidade ainda não julgadas pelo STF, pelo que válida até a presente data.

Consequência do direito ao adequado processo e retenção da posse até a devida indenização é o direito ao crédito rural, imprescindível ao cumprimento da função social da propriedade rural. Assim, verifica-se o Manual de Crédito Rural não pode limitar o acesso ao crédito enquanto o proprietário tiver direito de retenção da posse por falta de procedimento adequado e indenização.

No mesmo sentido, até adequada indenização e conclusão do devido processo, exige-se a concessão de tutela possessória para garantia desses direitos, pelo que a ocorrência de invasões, as chamadas "retomadas", implicam responsabilidade objetiva da União por negligência no cumprimento do dever de demarcação, bem como da FUNAI quando comprovadamente tratar-se de indígenas não integrados à comunhão nacional, por todos os danos havidos quando não cumprida tempestivamente a ordem judicial de reintegração de posse.

Por fim, apresentou-se como possibilidade de prévia valoração da propriedade a ser indenizada e fixação de eventuais danos, pelo proprietário rural, a ação de produção antecipada de provas, tendo em vista tratar-se de prova produzida sob o crivo do contraditório.

7. REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Constituição, Liberdade e interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

DEL CLARO, Roberto. **Devido processo legal – norma fundamental, princípio constitucional e cláusula aberta do sistema processual civil**. Revista de Processo. V. 126/2005, p. 260-294, ago. 2005.

DRESCH, Renato Luís. A repercussão da função social da propriedade nas ações possessórias. In: BARROSO, Lucas Abreu; MANIGLIA, Elisabete; MIRANDA, Alcir Gursen de. (Coord.) **A lei agrária nova**. V. I. Curitiba: Juruá, 2012, p. 101.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. V. 2. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MENIN, Leonardo Catto; BONAMIGO, Heloisa Führ. ***Crédito rural em***

áreas de estudo demarcatório. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-mai-20/credito-rural-em-areas-de-estudo-demarcatorio-inconstitucionalidade-do-cmn/. Acesso em: 06 jun. 2025.

MIRANDA, Alcir Gursen de. Áreas Indígenas. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 343-397.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Manual Jurídico do Crédito Rural**. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2021.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Pressupostos constitucionais para o agronegócio**. Curitiba: Íthala, 2022.

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

SALMOND, Sir. John. **Jurisprudence.** 18th ed. London: Sweet; Maxwell, Limited, 1930.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

YEE, Zung Che. **Perícias indenizatórias de invasões de terras rurais**: aspectos Processuais e Casos Práticos. Curitiba: Juruá, 2006.

- CAPÍTULO 4 -

UM OLHAR SISTÊMICO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DA TERRA E DO USO DOS RECURSOS NATURAIS NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

A SYSTEMIC LOOK AT LAND DISTRIBUTION AND NATURAL RESOURCE USE IN THE STATES OF THE BRAZILIAN AMAZON

Paulo Sérgio Sampaio Figueira[1]

Claudio José da Fonseca Lima[2]

RESUMO: Este capítulo realiza uma análise crítica e sistêmica da questão fundiária e ambiental na Amazônia Brasileira. Argumenta-se que a regularização fundiária, e não a reforma agrária, é o instrumento fundamental para superar a "letargia" econômica e a insegurança jurídica regional. O estudo traça a trajetória histórica da destinação de terras no Brasil - desde as Capitanias Hereditárias e o regime sesmarial até o complexo arcabouço legal contemporâneo - incluindo o Estatuto da Terra, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Código Florestal e as leis de regularização fundiária (como as Leis n.º 11.952/2009 e 13.465/2017), no afã de demonstrar que o principal problema enfrentado não é a ausência de

[1] Advogado, Administrador de Empresa, Ciências Agrícolas, Biólogo, Professor Universitário com pós-graduação em Direito Notarial, Registral e Imobiliário, Direito Eleitoral, Arquivologia, metodologia do ensino superior, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável com mestrado em Direito Ambiental e Políticas, Foi Secretário de Estado de Meio Ambiente, Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/AP, Conselheiro do COEMA, atualmente é Vice-Presidente da Região Norte da Comissão Nacional Fundiária da UBAU, Presidente da Comissão Nacional de Meio Ambiente e Fundiário da União Brasileiro dos Municípios (UBAM).

[2] Graduado em Psicologia pela Faculdade Newton Paiva em Minas Gerais e pela Universidade Federal do Amapá em Bacharel em Direito. Atuou em clínicas médicas e hospitais como psicólogo em Minas Gerais. Como advogado tem atuação em Direito Agrário, Direito Ambiental, Direito do Trabalho, Direito Civil, a partir de 2009, em que exerce essas atividades no Amapá.

normas, mas a lacuna entre a "lei no papel" e a "lei na prática", agravada por capacidade estatal insuficiente, pela complexidade normativa, pela desarticulação institucional, pelas pressões econômicas e pela governança frágil. Conclui-se pela urgência de um olhar sistêmico, com a realização de auditorias fundiárias, do fortalecimento institucional e da criação de mecanismos de governança transparentes e multissetoriais, como um Comitê de Gestão, para conferir segurança jurídica, combater a grilagem e a viabilizar o desenvolvimento socioeconômico sustentável na região.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional. Direito Fundiário. Reforma Agrária. Regularização Fundiária. Direito Ambiental.

ABSTRACT: This chapter provides a critical and systemic analysis of land and environmental issues in the Brazilian Amazon. It argues that land regularization, rather than agrarian reform, is the fundamental tool for overcoming economic "lethargy" and regional legal uncertainty. The study traces the historical trajectory of land allocation in Brazil - from the Hereditary Captaincies and the sesmarial regime to the complex contemporary legal framework - including the Land Statute, the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, the Forest Code, and land regularization laws (such as Laws n.º 11. 952/2009 and 13.465/2017), in an effort to demonstrate that the main problem faced is not the absence of rules, but the gap between the "law on paper" and the "law in practice," aggravated by insufficient state capacity, regulatory complexity, institutional disarticulation, economic pressures, and fragile governance. The conclusion is that there is an urgent need for a systemic approach, with land audits, institutional strengthening, and the creation of transparent and multisectoral governance mechanisms, such as a Management Committee, to provide legal certainty, combat land grabbing, and enable sustainable socioeconomic development in the region.

KEYWORDS: Constitutional Law. Land Law. Agrarian Reform. Land Regularization. Environmental Law.

1. INTRODUÇÃO

O Capítulo apresenta uma análise crítica da questão fundiária e ambiental na Amazônia brasileira, de maneira que a tese central defende

que a regularização fundiária – e não a reforma agrária – consiste em instrumento fundamental para superar a "letargia" econômica e a insegurança jurídica que assolam a região. Desta maneira o texto argumenta que a falta de titulação consiste na raiz de uma série de problemas, incluindo os conflitos socioambientais, a grilagem, a atuação discricionária do Estado e os impedimentos para o desenvolvimento econômico sustentável.

Além do mais, o texto realiza a distinção entre Regularização Fundiária versus Reforma Agrária, bem como seus reflexos na concessão do licenciamento para atividades no campo. Nesse aspecto, tem-se a construção de um argumento persuasivo ao defender a regularização como prioridade, em detrimento da regularização fundiária, de maneira que, no "mundo da vida"[3], uma política pública fundiária completa para a Amazônia Legal exige tanto a regularização das posses e das propriedades consolidadas legítimas e centenárias, quanto a realização de uma reforma agrária moderna, com critérios extrínsecos e intrínsecos, destinadas as terras públicas devolutas de forma transparente e criteriosa para assentamentos rurais, combatendo a grilagem e contrato de gavetas. As duas políticas não são mutuamente exclusivas, mas complementares.

Ademais, o capítulo descreve e argumenta que havendo a falta de parâmetros claro, gera-se insegurança, consistindo em debate necessário para equilibra-lo, reconhecendo o papel essencial que as instituições desempenham no combate a crimes ambientais e à grilagem em um contexto de fragilidade estatal, contrapondo-se ao jogo político envolvendo as nomeações e a destinação dos órgãos de terra, de meio ambiente, e de florestas que são entregues a grupos políticos nacional e regional, bem como ao novo colonialismo verde advindo das Organizações Governamentais e não Governamentais que se multiplicaram na Amazônia Legal.

Ademais, torna-se necessário dar ênfase a questão da "Ancianidade" e dos "Verdadeiros Ocupantes", sendo um ponto de grande complexidade. Destarte, por um lado, é justo; por outro, a definição do que é uma "ocupação legítima" na Amazônia Brasileira consiste em um campo de

[3] HABERMAS, Jürgen. Der Philosophische Diskurs der Moderne. Frankfurt: Suhrkamp Verlag. 1985, p. 279. [...] Mundo da vida (LEBENSWELT); mundo da experiência, do sentido, da comunicação, das convicções e evidências básicas. Rede de ações comunicativas, ramificadas através do espaço social e do tempo histórico; nutre-se das tradições da cultura e legitima a ordem [...].

disputa acirrado, em que grileiros "profissionais" muitas vezes forjam documentação para se passar por legítimos posseiros, de maneira que a sugestão de "auditorias fundiárias" é, portanto, uma das mais pertinentes do assunto abordado.

Por fim, o capítulo faz um histórico das principais normas que tratam da destinação de terra e dos procedimentos para regularização fundiária, com o escopo de levar a sociedade a entender todas as etapas perpassadas ao longo da história no Brasil, perpetuando em todo o século vigente.

2. TRAJETÓRIA DA DESTINAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL - DA COLÔNIA À REPÚBLICA

Nesse sentido, torna-se necessário efetuar linearmente uma abordagem histórica, por meio de pesquisa bibliográrica, no afã de demonstrar a tese de que a destinção de terras no Brasil, desde sua formação histórica da propriedade territorial brasileira permitiu identificar as seguintes fases, a saber:

a) o período pré-sesmarial;

b) o período sesmarial;

c) o regime de posses;

d) o regime da Lei de Terras n.° 601, de 1850;

e) o sistema jurídico do Código Civil de 1916;

f) o sistema legal do Estatuto da Terra e regime fundiário a partir da Constituição Federal de 1988.

2.1. As Capitânias Hereditárias no Brasil e o uso da terra

Em apertada síntese, pontua-se que as Capitanias Hereditárias foram um sistema de administração territorial implantado por Portugal no Brasil em 1534, durante o período colonial com o escopo de ocupar e explorar a terra. Elas marcaram o início da organização fundiária no país e estabeleceram um modelo de uso da terra que influenciou a estrutura agrária brasileira por séculos.

Neste sentido, o Rei D. João III (7/6/1502 a 11/6/1557) - preocupado

com as incursões estrangeiras e a necessidade de colonizar o território - dividiu o litoral brasileiro em 15 faixas de terra (capitanias), doando-as aos nobres e aos militares de confiança da Coroa Portuguesa; os Donatários. Esses lotes se estendiam do litoral até a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas, de maneira que cada donatário tinha direitos e deveres, a saber: de explorar economicamente a terra (pau-brasil, agricultura, pecuária); de fundar vilas e de distribuir sesmarias (porções de terra a colonos para cultivo); e de defender o território contra invasões estrangeiras e de ataques indígenas.

A terra era o principal recurso, de maneira que o seu uso seguia o modelo extrativista e agroexportador, ao passo que a "titularidade " da terra pertencia à Coroa (União), ao passo que os donatários administravam e repassavam, ou terceirizavam partes da área aos colonos, sendo incontroverso que as Sesmarias - grandes lotes de terras – eram concedidas tão-somente aos nacionais portugueses que pudessem cultivá-los, consolidando a concentração fundiária, valorando a exploração por meio da agricultura e da exportação, inicialmente, com o pau-brasil; depois, com a cana-de-açúcar, que consistiu na base da economia colonial. A mão de obra era escrava, indígena (inicialmente) e africana (posteriormente) eram usadas para trabalhar nas terras.

Esse modelo de destinação de terras adotada pela Coroa Portuguesa entrou em decadência por falta de recursos, já que muitos donatários não tinham capital para desenvolver suas capitanias, tendo que conviver com ataques indígenas e com invasões estrangeiras, que levaram algumas capitanias abandonar a terra. Ademais, outro entrave na gestão das sesmarias era a centralização do poder, em que, no ano de 1548, Portugal criou o Governo-Geral, reduzindo o poder dos donatários.

Apesar de muitas terem fracassado, algumas prosperaram (como Pernambuco e São Vicente), dando origem a importantes centros econômicos. O sistema de grandes propriedades e a concentração de terras iniciados nas capitanias influenciaram a estrutura agrária brasileira, perpetuando desigualdades que persistem até hoje. Em síntese, as capitanias hereditárias foram a primeira tentativa de organização territorial no Brasil, consolidando um modelo de exploração da terra que moldou a história econômica e social do país.

2.2. Período Colonial

2.2.1. Sistema de Sesmarias

O sistema de sesmarias foi o principal mecanismo de distribuição de terras no Brasil durante o período colonial (1530-1822), tendo seu fundamento no direito português, no afã de estimular a ocupação produtiva do território brasileiro, mas acabou consolidando uma estrutura fundiária concentrada e desigual, cujos efeitos persistem até hoje. O instituto das sesmarias surgiu em Portugal no século XIV, com a Lei das Sesmarias (1375), durante o reinado de D. Fernando I, com o objetivo de combater o abandono de terras agrícolas, redistribuindo propriedades improdutivas para garantir o abastecimento do Reino Português.

Neste sentido, com a colonização portuguesa, o sistema sesmarias foi aplicado no Brasil a partir de 1530, quando a Coroa percebeu a necessidade de ocupar efetivamente o território brasileiro através das capitânias hereditárias. O primeiro registro de sesmaria no Brasil data de 1534, em Pernambuco. As terras eram concedidas a nobres, militares, funcionários da administração colonial e outros colonos de confiança. O sesmeiro deveria desbravar e aproveitar a terra, sob pena de perdê-la. As sesmarias variavam de 1 a 100 léguas (cerca de 6.600 km^2 no máximo), mas na prática, muitas eram imensas.

O interessado pedia a sesmaria ao Governador-geral, ou à Câmara Municipal. As Autoridades verificavam se a terra estava disponível, ou seja, não ocupada por indígenas, ou outros colonos, de maneira que se não apresentasse nenhuma desses critérios era dada a Carta de Sesmaria, documento oficial que formalizava a doação. Em alguns casos, a concessão precisava ser homologada pelo Rei. O sesmeiro tinha obrigações para continuar com a concessão da terra, a saber: o cultivo efetivo da terra (agricultura ou pecuária); o dever de pagar o dízimo (10% da produção) à Coroa e à Igreja; e a defesa do território (contra os ataques de indígenas e de invasores estrangeiros).

Neste sentido, muitos sesmeiros acumulavam vastas extensões de terra sem cultivá-las adequadamente, fato que favorecia a formação de latifúndios improdutivos, especialmente no Nordeste brasileiro (engenhos de açúcar) e no Sudeste (pecuária). Colonos pobres que ocupavam terras

eram frequentemente expulsos, bem como a expansão sobre territórios indígenas, gerando violência e resistência. Ademais, havia falta de fiscalização, pois a Coroa não tinha estrutura para verificar se as terras estavam sendo aproveitadas, de maneira que muitas sesmarias eram terras de papel, apenas no registro, sem uso real. Destarte, com a Independência do Brasil, o sistema foi formalmente extinto, mas não houve sua regulamentação imediata, gerando um vazio jurídico de 1822 – 1850 até a edição da lei de terras em 1850.

2.2.3. Vácuo Legislativo no período de 1822 a 1850

O período entre 1822 (independência do Brasil) e 1850 (Lei de Terras) foi marcado por uma ausência de regulamentação clara sobre a posse e a propriedade da terra, criando um vácuo legislativo que intensificou conflitos fundiários e consolidou a ocupação desordenada do território nacional, sem um sistema definido para substituir as sesmarias (extintas em 1822) e sem uma legislação eficiente para regularizar posses, o Brasil viveu uma fase de insegurança jurídica e apropriação informal de terras.

Destarte, com a Independência do Brasil, o regime sesmarial decadente foi oficialmente extinto, de maneira que nenhuma lei imediata foi criada para substituí-lo, deixando a ocupação de terras públicas sem regulamentação. Neste sentido, o governo imperial emitiu um decreto determinando que todas as terras não ocupadas seriam consideradas devolutas (pertencentes ao estado), porém, não houve mecanismos eficazes para controlar a ocupação, levando a uma explosão de posses informais. Posseiros (pequenos agricultores) e grileiros (falsificadores de documentos) ocupavam terras sem títulos legítimos, pois a falta de registros oficiais facilitou a apropriação privada de terras públicas.

Nessa época houve conflitos fundiários e violência no campo, com frequentes disputas entre posseiros, grandes proprietários e indígenas. Destarte, os fazendeiros poderosos expulsavam os pequenos agricultores, consolidando latifúndios à força, predominando a insegurança jurídica, diante do fato tangível de que sem lei clara, os títulos de terra eram questionáveis, de maneira que muitas propriedades dependiam apenas da ocupação de fato. Além disso, tribunais enfrentavam dificuldades para resolver disputas, pois não havia critérios legais definidos. Várias propostas foram discutidas no Parlamento Imperial, mas nenhu-

ma foi aprovada até 1850. Os grandes proprietários rurais, com influência política, resistiam as leis que limitassem sua expansão territorial.

2.2.3. Lei de Terras nº. 601/1850

A Lei de Terras n.º 601, de 1850, foi a primeira legislação brasileira a organizar a propriedade de terras, substituindo o sistema de sesmarias pelo instituto civilista de compra e venda pura, incluindo o direito de ocupação somente oneroso para usufruição da posse das terras devolutas (não utilizadas). Esta lei, promulgada durante o Segundo Reinado, objetivou constituir em um marco regulatório para o instituto da posse da terra, embora seu efeito daninho foi de concentrar a propriedade das terras nas mãos de uma minoria abastarda, beneficiando a elite da época, tempus regit actum, contrapondo-se ao acesso à terra por ex-escravos e por pequenos posseiros, diante da exigência de compensação financeira.

Deste modo, a lei estabeleceu que o acesso as terras públicas só poderia ser adquiridas por meio do instituto da venda pura (compra), não mais por doação, de maneira que foi criado o registro de propriedades, no afã de ordenar o caos fundiário reinante na época, sendo esta, a raiz de grandes latifúndios atuais, os quais têm origem no sistema das sesmarias. A usucapião rural foi criada, em parte, para regularizar posses antigas de descendentes de posseiros expulsos por sesmeiros (Estatuto da Terra - Lei n°. 4.504/1964), de maneira que a política pública de Reforma Agrária ainda enfrenta desafios ligados à concentração herdada do período colonial.

O regime de sesmarias moldou a estrutura agrária brasileira, consolidando desigualdades fundiárias que persistem até hoje, pois extinto há dois séculos, seu legado é visível nos conflitos por terra, na concentração de propriedades e nas políticas de reforma agrária, de maneira que a tese defendida neste estudo é que como um Sistema Colonial do Século XVI ainda influencia a realidade agrária e social do brasil no século XXI, coexistindo com uma Constituição Cidadã (1988) que, no mundo da vida, consistiu em um programa político para um Estado intervencionista que teme o reconhecimento do direito de propriedade rural as verdadeiros ocupantes por temer esta descentralização como ruptura de seu poder estatal de controle e dependência social.

O período de 1822 a 1850 foi crucial para a formação da estrutura fundiária brasileira, de maneira que a falta de uma legislação clara permitiu a apropriação irregular de terras, consolidando a concentração fundiária e a exclusão social no campo. A Lei de Terras (1850) tentou resolver o problema, mas legitimou as desigualdades já existentes, deixando um legado de conflitos que persistem até os dias atuais.

2.2.4. O Código Civil de 1916 – Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916

O Código Civil de 1916, em vigor até 2002, foi um marco legal profundamente influenciado pelas concepções jurídicas do século XIX, refletindo valores patrimonialistas e individualistas. Em relação ao direito agrário e fundiário, suas disposições tinham limitações significativas, pois não foram concebidas para tratar especificamente das complexidades das relações agrárias e da função social da propriedade.

Frise-se que este Codex (1916) consagrou a propriedade como um direito quase absoluto, baseado no modelo do Código Napoleônico (1804), com ênfase no caráter individual e na liberdade de uso e disposição. Não havia preocupação explícita com a função social da propriedade, instituo socialista que permite o Estado retomar a propriedade improdutiva, conceito que só seria incorporado no Brasil com a Reforma Agrária (Estatuto da Terra) e, posteriormente, na Constituição de 1988 (Art. 5º, XXIII), que foi um projeto político para manter o socialismo no poder. O Código Civil não regulava questões como arrendamento rural, parceria agrícola, posse agrária ou reforma agrária. Esses temas eram tratados por leis esparsas ou pelo direito consuetudinário. A posse era disciplinada sob uma ótica civilista (usucapião, justo título, boa-fé), sem considerar as particularidades da posse agrária, tais como a ocupação de terras devolutas, ou a legitimidade do posseiro rural. Ademais, havia Contratos Agrários, com viés civilista; bem como contratos de arrendamento e de parceria rural regulados pelo Código Civil sob a lógica dos contratos de locação e sociedade, sem considerar as desigualdades típicas do campo, sendo tangível o fato de que somente com o Estatuto da Terra (1964) e o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4.214/1963) é que veio a surgir normas protetivas para o agricultor.

Deste modo, tangível era a ausência neste Codex (1916) de integração com Políticas Fundiárias, já que não abordava questões como desapro-

priação para fins de reforma agrária, ou de regularização fundiária, temas que dependiam de legislação especial. A Lei de Terras de 1850 ainda mantinha sua influência na estrutura fundiária, mantendo a concentração de terras e dificultando o acesso à propriedade por pequenos agricultores.

O Código de 1916 foi criticado por perpetuar a desigualdade no campo, pois não enfrentava o problema da concentração fundiária nem tampouco garantia a proteção adequada aos trabalhadores rurais. Destarte, o novo Código Civil de 2002 trouxe avanços significados em relação ao Codex de 1916, mas manteve a dependência do Direito Agrário moderno de leis específicas (Estatuto da Terra e Lei de Regularização Fundiária – Lei n.º 13.465/2017).

Neste sentido, conclui-se que o Código Civil de 1916 foi insuficiente para tratar das demandas agrárias e fundiárias do Brasil, refletindo uma visão privatista e urbana da propriedade, ao passo que a evolução do Direito Agrário no país só ocorreu com legislações específicas e com a constitucionalização da função social da propriedade, que consistiu em um viés de dois gumes, por um lado permitiu superar muitas das limitações do antigo código, por outro lado configurou em uma bala da bruxa para o Estado retomar as terras e redireciona-las aos amigos do rei, sem ter uma política pública destinada ao setor, por consistir em perda de seu controle social.

2.2.5. Estatuto da Terra – Lei nº. 4.504 de 1964

A Lei n.º 4.504, de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, foi um marco na legislação agrária brasileira. Esta lei foi criada durante o governo de Castelo Branco, no contexto do regime militar, tem como seu principal objetivo, a tentativa de promoção da reforma agrária e da regularização fundiária rural, visando a justiça social, o desenvolvimento econômico e a segurança jurídica no campo, sem a intervenção do Estado socialista, consagrado na Constituição Cidadã de 1988.

A regularização fundiária rural, conforme previsto no Estatuto da Terra, procurou garantir a legalização da posse e da propriedade da terra, combatendo a grilagem, a concentração fundiária e os conflitos agrários. Os principais aspectos que a lei buscou alcançar na sua essência

foi o reconhecimento legal da posse, ou da propriedade, com a emissão de títulos definitivos, no afã de trazer garantir a segurança jurídica aos produtores rurais, bem como de reduzir conflitos por terra, no afã de promover o uso socialmente justo e economicamente produtivo do solo.

O Estatuto da Terra divide as propriedades rurais em: (a) imóveis rurais, concernente a áreas destinadas à produção agropecuária; (b) propriedade familiar com até 4 módulos fiscais, explorada pela família; e (c) latifúndios improdutivos, comprometendo-se a torná-las passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

O Estatuto da Terra trouxe instrumentos tangíveis para regularização fundiária, a saber: (a) a Usucapião rural - posseiros que ocupam terras (mínimo 5 anos, área ≤ 50 ha, trabalho familiar) podem requerer a propriedade; (b) a Legitimação de posse – a regularização de ocupações antigas em terras públicas e posteriormente regulamentada por leis, como a Lei nº. 11.952, de 2009; (c) a Concessão de título definitivo - para ocupações reconhecidas como legítimas; e (d) a Desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, com "indenização" em títulos da dívida agrária (TDAs).

No seu artigo 2.º, expressou a função social da propriedade, inserindo um perigoso instituto socialista de a terra deve cumprir sua função social, permitindo o subjetivismo da decisão ao Estado e aos órgãos fundiários, dominados por amigos do rei, para discutir: (a) a exploração racional e adequada; (b) o bem-estar dos trabalhadores rurais; (c) a preservação ambiental; (d) o cumprimento das leis trabalhistas. Se a propriedade não cumpre esses requisitos, pode ser desapropriada para fins de reforma agrária, mas, na pratica, o que se objetivou foi propiciar insegurança jurídica, visto que qualquer propriedade rural pode ser direcionada aos interesses socialista da produção diante de decisões subjetivas dos órgãos fundiários que atendem a políticas públicas de um Estado populista que teme perder o controle e a dependência sobre a terra e sua força produtiva, pois o fator de renda e enriquecimento do homem do campo traz desequilíbrio sensível na política de gestão da democracia.

Outro dispositivo importante é o artigo 50, que trata do Cadastro Rural, que é a obrigatoriedade de registro no Cadastro de Imóveis Rurais (antecessor do atual Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR),

que tem por objetivo, o mapeamento da estrutura fundiária para "políticas públicas".

A norma também impõe limitações ao direito de propriedade, através do Imposto Territorial Rural (ITR) sobre terras não produtivas para desestimular o latifúndio, que, no mundo da vida, consiste em mais uma ferramenta estatal para demonstrar quem é o verdadeiro titular da área, já que se tem que pagar aluguel da área ao verdadeiro dono; além da Desapropriação-sanção para propriedades que não cumprem a "função social", instituto socialista que vai ser consolidado na Constituição Cidadã de 1988. Neste sentido, torna-se necessário ressaltar que o Estatuto da Terra foi complementado por outras leis, como: (a) a Lei n.º 6.969, de 1981 que criou o INCRA; (b) a Lei n.º 11.952, de 2009, que se propôs a efetuar a regularização fundiária em terras da União; e (c) a Lei nº. 13.465, de 2017, que efetuou a Regularização Fundiária Urbana e Rural, simplificando processos.

Portanto, a Lei n.º 4.504, de 1964, estabeleceu as bases da regularização fundiária rural no Brasil, priorizando a justiça e o desenvolvimento agrícola. Destarte, muitas de suas diretrizes tenham sido atualizadas, seu princípio central - a função social da propriedade - permanece fundamental no direito agrário brasileiro. A efetividade da regularização ainda enfrenta desafios, como a morosidade burocrática e conflitos fundiários, mas o Estatuto da Terra continua sendo um pilar da política agrária nacional.

2.2.6. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)

A CRFB de 1988, considerada Constituição Cidadã, representa um marco fundamental para a regularização fundiária rural no Brasil, estabelecendo princípios e diretrizes que orientam a política agrária nacional. Destarte, ao reconhecer o instituto da função social da propriedade, de garantir os direitos das comunidades tradicionais e de determinar a reforma agrária como um dever do Estado, constituiu em um projeto político para manter o socialismo no poder e principal instrumento jurídico para promover a "justiça social" no campo, sob o suposto argumento de combater a histórica concentração de terras, que não foi objeto de políticas públicas de Estado desde o sistema sesmarias.

Pode-se relacionar os princípios Constitucionais relacionados à regularização fundiária rural, tais como:

A Função Social da Propriedade (art. 5º, XXIII e art. 186), em que a CRFB de 1988 estabeleceu que a propriedade rural deve cumprir uma função social, definida pelos seguintes requisitos: (a) o aproveitamento racional e adequado do solo; (b) a preservação do meio ambiente; (c) a observância das leis trabalhistas; (d) o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores rurais. Se esses critérios não forem atendidos, a terra pode ser desapropriada para fins de reforma agrária (art. 184), o problema é quem toma a decisão do que seja o instituto subjetivo de função social são órgãos fundiários dominados por uma política socialista de Estado interventor, transformando este instituto em uma faca de dois gumes, ou seja, um instituto que permite ao Estado destruir o direito de propriedade.

b) O Direito à Propriedade e sua Limitação (art. 5º, XXII) - embora a Constituição garanta o direito à propriedade privada, ela também impõe limites, condicionando esse direito ao interesse coletivo, permitindo ao Estado intervir na regularização fundiária para garantir acesso à terra a quem nela trabalha, mas consiste em uma faca de dois gumes, que permite ao Estado intervencionista criar insegurança jurídica tomando as terras dos inimigos do rei, sem ter uma política pública de Estado para o tema, aceitando tão-somente políticas do governo de plantão;

c) A Reforma Agrária e a Desapropriação por Interesse Social (art. 184) - a CRFB/88 determinou que o Estado deve promover a reforma agrária, desapropriando latifúndios improdutivos para fins de redistribuição, com indenização em títulos da dívida agrária.

d) A Proteção aos Direitos de Comunidades Tradicionais (art. 215 e 216), - a Constituição reconheceu os direitos de: comunidades quilombolas (art. 68 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); indígenas (art. 231); outras comunidades tradicionais, como ribeirinhos e extrativistas, por meio de sociedades coletivas e uso coletivo da terra.

A CRFB de 1988 trouxe mecanismos constitucionais de regularização fundiária, tais como: a) a Usucapião Rural (art. 191), que prevê a usucapião especial rural, permitindo que posseiros que ocupam terras (por cinco anos ininterruptos, em área de até 50 hectares, com moradia e trabalho

familiar) adquiram a propriedade, desde que não sejam proprietários de outros imóveis, b) Terras Devolutas e Regularização de Ocupações (art. 188), a Constituição determina que terras públicas devolutas destinadas à reforma agrária não podem ser alienadas, exceto em casos específicos, priorizando sua destinação a assentamentos rurais; c) Competência da União para Regularizar Terras (art. 20, II), a Constituição atribui à União a competência para legislar sobre terras devolutas, garantindo um marco legal unificado para a regularização fundiária.

Além desses dispositivos, há impacto da Constituição na legislação infraconstitucional, servindo de base para leis importantes, como: (a) o Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/1964) – Reafirmado pela Constituição; (b) a Lei de Regularização Fundiária (Lei n.º 13.465/2017) – Simplificou procedimentos para titulação; (b) a Lei de Terras Quilombolas (Decreto n.º 4.887/2003) – Regulamentou o artigo 68 do ADCT.

Apesar dos avanços, persistem problemas, como: (a) a morosidade nos processos de regularização; (b) os conflitos entre grileiros e posseiros; (c) e a falta de fiscalização para garantir a função social da propriedade, dentre outros, advindos da ausência de uma política pública de Estado para o setor.

A Constituição Federal de 1988 consiste na tentativa de construção de um alicerce jurídico para regularização fundiária rural no Brasil, mas ao promover institutos socialistas de promoção da justiça social, trouxe subjetividade para segurança jurídica e desenvolvimento sustentável no campo, podendo consistir em uma faca de dois gumes, frente a ausência de política pública de Estado para o setor, no afã de combater a grilagem e à concentração fundiária nas mãos da elite amiga do rei de plantão.

2.2.7. Lei n.º 11.952 de 2009

O marco temporal de 22 de julho de 2008 estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no Tema n.º 988 da Repercussão Geral 988 dividiu o tratamento jurídico das ocupações rurais no Brasil. Destarte, neste estudo analisa se as principais normas que regulamentam a regularização fundiária rural para áreas ocupadas anteriormente a esta data, com foco na (a) Lei n.º 11.952, de 2009; (b) no Decreto n.º 10.592, de 2020; (c) na Instrução Normativa n.º 104, de 2021; e (d) nos Projetos de Lei (PL) n.º

2.633, de 2020 e 510/2021.

A Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União em todo território brasileiro sob a incumbência do Instituto Nacional de Regularização Fundiária (INCRA) e da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), mediante a aplicação dos institutos da Alienação, Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), e de Termo de Reconhecimento de Ocupação (TRO). A norma prioriza ocupações de até 2.500 hectares, com prazos de ocupação anteriores a 2004 ou 2008 (a depender da área e da modalidade), efetuada pelo requerente, ou por seus antecessores.

A norma tem como objetivo regularizar ocupações históricas em terras da União (terras devolutas federais), buscando combater a grilagem, bem como de promover o ordenamento territorial e dar segurança jurídica a pequenos produtores e posseiros. Desta maneira, a priorização das ocupações de até 2.500 hectares, com prazos de ocupação anteriores a 2004 ou 2008, permitindo requerer o período de antropização efetuada pelos seus antecessores. Para essa finalidade a norma dispõem de instrumentos para regularização rural, tais como: (a) o Título de Domínio, em que a Concessão da propriedade plena, geralmente de forma onerosa, mas com valores subsidiados para pequenos produtores e agricultores familiares; (b) a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), concede o direito de uso da terra por tempo determinado ou indeterminado, mantendo a propriedade com a União. É comum para assentamentos, ou projetos de desenvolvimento específicos; Termo de Reconhecimento de Ocupação (TRO), instrumento transitório que reconhece a ocupação e permite o acesso a políticas públicas e crédito, enquanto o processo de titulação definitiva avança.

A lei vincula a regularização fundiária à inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e, quando necessário, à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), garantindo a conformidade com o Código Florestal.

2.2.8. Decreto n.º 10.592, de 2000

Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei

n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União no territorio brasileiro, que serão regularizadas pelo INCRA e SPU por meio de Alienação e CDRU. Seu propósito declarado é conferir segurança jurídica a ocupações consolidadas, combater a grilagem e ordenar o território. O Decreto alterou a declaração pelo ocupante de 4 (quatro) modulos fiscais para 6 (seis) modulos.

O Decreto n.º 10.592, de 2020, foi modificado em 2023 pelo Decreto n.º 11.688, de 2023, e representa um instrumento jurídico complexo que tenta conciliar o imperativo de dar segurança jurídica a posses rurais com a necessidade premente de controle ambiental e respeito a outros direitos fundiários, sobretudo na sensível região da Amazônia Brasileira.

2.2.9. Instrução Normativa n.º 104/2021, alterada pela Instrução Normativa n.º 144/2024.

Fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais, de que trata a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, regulamentada pelo Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020, e dá outras providências. Revoga a Instrução Normativa n.º 100/2019. Alterada pela Instrução Normativa 119/2022. A Instrução Normativa n.º 104, de 29 de janeiro de 2021 que Fixou os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais, anteriores a 22 de julho de 2008, de que trata a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, regulamentada pelo Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020.

A IN n.º 104/2021 representa um significativo avanço na modernização e segurança jurídica da regularização fundiária, com: ganhos de eficiência por meio da digitalização e automação; fortalecimento de condicionantes ambientais e sociais; Simplificação de procedimentos para agricultores familiares; maior transparência e controle sobre todo o processo. Essa norma busca equilibrar a agilidade na regularização com a garantia de conformidade legal e sustentabilidade.

2.2.9. Lei n.º 8.629/1993 (Lei da Reforma Agrária)

A Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, consiste em uma peça legislativa essencial e, em muitos aspectos, visionária, concretizando na

legislação infraconstitucional a noção de que a propriedade da terra não é um direito absoluto, mas vincula-se a uma função social. No entanto, sua aplicação prática tem sido limitada por entraves burocráticos, judicialização, disputas políticas e a complexa realidade fundiária brasileira. A lei é, ao mesmo tempo, um instrumento de justiça social e um espelho dos profundos conflitos e desigualdades que marcam a história do acesso à terra no Brasil.

Destarte, sua eficácia plena depende não apenas da vontade política e de orçamento adequado para os órgãos executórios (como o INCRA e SPU), mas também de uma "justiça ágil" e de um amplo pacto social sobre o papel da terra e da agricultura no desenvolvimento nacional. Desta forma, embora seu foco seja a reforma agrária, esta lei também é fundamental para a regularização fundiária, especialmente no que tange aos assentamentos. Seu objetivo é regular a desapropriação de imóveis rurais que não cumprem sua função social para fins de reforma agrária, redistribuindo-os a trabalhadores rurais sem terra.

Para concretizar a reforma agrária a norma utiliza instrumentos de titulação em Assentamentos: Contrato de Concessão de Uso (CCU), documento provisório que concede odireito de uso da parcela em um assentamento, permitindo o acesso a crédito e políticas públicas; Título de Domínio (definitivo), após um período de cumprimento das cláusulas do CCU e do projeto de assentamento, os assentados podem receber o título de propriedade definitivo de suas parcelas.

2.2.10. Lei n.º 12.651, de 2012 - Código Florestal

Esta lei não é de regularização fundiária em si, mas é essencial e interliga-se diretamente com o processo, pois estabeleceu as normas sobre a proteção da vegetação nativa, o uso do solo e a regularização ambiental de imóveis rurais. A norma exige a inscrição de todos os imóveis rurais no CAR, um registro público eletrônico de âmbito nacional que integra informações ambientais das propriedades. O CAR é um requisito fundamental para a regularização fundiária rural com exigência de proteção da Área de Reserva Legal (ARL) e Área de Proteção Permanente (APP). A lei define e protege essas áreas, que são essenciais para a conservação ambiental. A regularização fundiária deve respeitar essas demarcações e, se houver intervenção indevida, prever a recuperação.

Além do CAR, a lei trás o Programa de Regularização Ambiental (PRA) para os imóveis com passivos ambientais (déficit de APP ou Reserva Legal). Pontua-se que o PRA estabeleceu as regras para a recuperação ou compensação dessas áreas, de maneira que a adesão é condição para a continuidade de atividades produtivas e para a regularização de imóveis com passivos.

2.2.11. Lei n.º 13.465/2017 - Lei da REURB

A Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, conhecida como Lei de Regularização Fundiária (LRF), é uma legislação importante que unificou e simplificou as regras para a regularização de imóveis urbanos e rurais no Brasil, de maneira que foi revogada a Medida Provisória n.º 759, de 2016, consolidadndo as regras anteriores. Embora seja mais conhecida por regularização fundiária urbana, esta lei também trouxe importantes dispositivos para a regularização rural, especialmente em seu Capítulo XI.

Ademais, a Lei n.º 13.465, de 2017, consiste em uma legislação de grande impacto que busca enfrentar o histórico problema da informalidade fundiária no Brasil através da agilização e da desburocratização, de maneira que seu sucesso e consequências dependem diretamente de como é implementada, buscando um equilíbrio delicado entre o direito à moradia e à terra e a necessidade de preservação do patrimônio público e ambiental.

Desta maneira a lei disciplinou a regularização de assentamentos rurais com características urbanas e de núcleos urbanos que se formaram em áreas rurais, apresentando conceitos e diretrizes gerais que podem ser aplicados subsidiariamente à regularização rural, como a desburocratização e a priorização da função social.

Neste sentido, como destaque da lei para regularização fundiária rural, pode ser extraído a incorporação e a ampliação do Programa Terra Legal na época, facilitando a titulação de terras públicas federais na Amazônia Brasileira, ocupadas por pequenos e médios posseiros, aumentando o limite de área que pode ser titularizada e simplificou os procedimentos. Além disso, permite que a regularização fundiária e o licenciamento ambiental ocorram de forma concomitante e simplificada para empreen-

dimentos de baixo impacto, e ampliou o uso do CDRU para regularizar ocupações em áreas públicas, conferindo segurança jurídica ao ocupante sem necessariamente transferir o domínio (propriedade plena).

2.2.12. Lei n.º 10.267, de 2001 – Georreferenciamento de Imóveis Rurais

A Lei n.º 10.267, de 2001, representou um marco na organização fundiária do Brasil ao instituir o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e de criar o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), de maneira que sua principal inovação foi integrar e de centralizar informações sobre propriedades rurais, antes dispersas entre múltiplos órgãos.

Pode-se destacar na norma, pontos principais, tais como: (a) Certidão de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que tornou-se documento obrigatório para qualquer transação envolvendo imóveis rurais (compra, venda, desmembramento), vinculando-se à quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Isso fortaleceu o controle fiscal e inibiu a sonegação; (b) o Georreferenciamento Obrigatório, que passou a exigir memorial descritivo assinado por profissional habilitado, com coordenadas georreferenciadas no Sistema Geodésico Brasileiro. Isso aumentou a precisão dos registros, reduzindo conflitos por limites e sobreposições; (c) a integração de Dados estabeleceu que cartórios de registro e órgãos públicos (como INCRA e Receita Federal) compartilhem informações mensalmente. Essa base única (CNIR) permitiu maior transparência e controle sobre terras públicas e privadas, combate à grilagem e as irregularidades, bem como incluiu mecanismos para cancelar registros de terras públicas indevidamente apropriadas e facilitou a retificação de matrículas irregulares, com penalidades para registradores que descumprirem as normas; (d) a proteção a Terras Indígenas, já que determinou que terras indígenas demarcadas sejam registradas em nome da União, com averbação de restrições em matrículas sobrepostas, fortalecendo a proteção a esses territórios.

A norma precisa superar dispositivos importantes e necessários, tais como: (a) o custo do Georreferenciamento, que embora isente pequenos proprietários (até 4 módulos fiscais), torna-se significativo para médios e grandes produtores; (b) a morosidade na implementação - a articulação entre órgãos enfrentou entraves burocráticos e a atualização completa do cadastro levou anos; (b) a fiscalização limitada - a efetividade depen-

deu da capacidade de fiscalização, ainda insuficiente em regiões remotas.

Portanto, a Lei n.º 10.267, de 2001, foi um passo fundamental para modernizar a gestão fundiária no Brasil, antecedendo instrumentos como o CAR (Cadastro Ambiental Rural), de maneira que seu legado consiste na base técnica que hoje sustenta políticas de ordenamento territorial, combate à grilagem e a fiscalização ambiental, embora desafios de implementação persistam.

2.2.13. Lei n.º 10.406, de 2002 – Código Civil

A Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o Código Civil Brasileiro, trouxe mudanças significativas em relação ao direito agrário e fundiário, embora ainda mantenha um viés civilista e patrimonialista, sem substituir a legislação agrária especial (como o Estatuto da Terra e as leis de reforma agrária).

Pode-se destacar diversos dispositivos da norma, tais como: (a) a Função Social da Propriedade (art. 1.228, §1.º), reforçando a ideia de que a propriedade rural deve cumprir sua função produtiva, justificando intervenções como desapropriação para reforma agrária (prevista no Estatuto da Terra); (b) os institutos da Posse e da Usucapião (art. 1.196 a 1.224 e 1.238 a 1.244); (c) a posse Agrária - o Código Civil disciplina a posse de forma geral, mas não trata especificamente da posse agrária (como ocupação de terras devolutas ou conflitos fundiários rurais), que segue regulada pelo Estatuto da Terra e pela Lei n.º 11.952, de 2009 (regularização fundiária na Amazônia Legal); (d) a Usucapião Especial Rural (art. 1.239), que mantém a possibilidade de usucapião de imóvel rural de até 50 hectares, desde que o possuidor ocupe por 5 anos ininterruptos, sem oposição, tornando-o produtivo e tendo nele sua moradia, salientando que esta regra já existia no Código Civil de 1916 (art. 499) e foi reforçada no novo Código, mas sua aplicação prática depende da jurisprudência e de leis agrárias complementares.

Vale destacar que o Código Civil de 2002, não regulou especificamente os contratos agrários (arrendamento e parceria rural), que continuam submetidos ao Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964, art. 92 a 97) e ao Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4.214/1963).

Com relação a Locação de Imóvel Rural (art. 95 do Estatuto da Terra), a norma trata da locação em geral (art. 565 a 578), mas o arrendamento rural tem regras próprias, como prazos mínimos e proteção ao arrendatário.

Nos aspectos dos Direitos Reais (Propriedade, Superfície, Servidões), no artigo 1.355 trata da Propriedade Resolúvel, que permite cláusulas de reversão da propriedade se a terra não cumprir sua função social, o que pode ser aplicado em políticas de reforma agrária. Quanto as Servidões (art. 1.378 a 1.388), útil para questões como direito de passagem em propriedades rurais e infraestrutura agrária (cercas, estradas e outros).

Têm-se ainda no Código em seus dispositivos questões importantes para regularização fundiária, como limitações ao Direito de Propriedade. Nesse objeto destaca-se o instituto da Desapropriação. Destarte, o Codex não regulamentou as desapropriações, que são disciplinadas pela norma constitucional (art. 184) e pela Lei n.º 4.132, de 1962; mas tratou do Direito de Vizinhança (art. 1.277 a 1.281), envolvendo conflitos como fumaça, barulho e uso de recursos hídricos, importantes em disputas rurais.

Destarte, com relação a regularização fundiária rural existe críticas e limitações ao código de 2002, diante do fato de não ter substituído a legislação agrária especial, sendo genérico e não abordando questões como reforma agrária, assentamentos rurais ou regularização fundiária em terras públicas. Isto porque, a falta de tratamento específico para conflitos fundiários, tais como a posse agrária e a grilagem de terras, são mais bem reguladas por leis como o Estatuto da Terra e a Lei n.º 13.465, de 2017 (Regularização Fundiária Urbana e Rural), destacando-se que no novo código deu pouca ênfase na proteção ao pequeno agricultor, não contendo mecanismos fortes para garantir acesso à terra, dependendo de políticas públicas setoriais, não de uma política pública de Estado.

Portanto, o Código Civil de 2002 avançou ao incorporar a função social da propriedade e de manter instrumentos como a usucapião especial rural, mas não consistiu na legislação única, sui generis, para o direito agrário e fundiário, tendo papel secundário e complementar, enquanto leis como o Estatuto da Terra, a Constituição de 1988 e normas de regularização fundiária continuam sendo essenciais para resolver questões

como reforma agrária, ocupação produtiva e conflitos no campo.

2.2.14. Lei n.º 14.757, de 2023, e o Decreto n.º 12.585, de 2025

O conjunto formado pela Lei n.º 14.757, de 2023 e pelo Decreto n.º 12.585/2025 representou a mais recente evolução do marco legal da regularização fundiária no Brasil. Estas normas trazem alterações significativas aos procedimentos de titulação de terras públicas e privadas, com impactos diretos na política agrária, ambiental e no desenvolvimento territorial, tendo como escopo principal a aceleração dos processos de regularização fundiária; bem como de aprimorar a governança de terras públicas; de combater a grilagem de terras; e de harmonizar a regularização fundiária e a proteção ambiental.

As principais inovações na norma consistem: (a) na ampliação do conceito de "ocupação de boa-fé"; (b) na Criação do Registro Nacional de Imóveis Rurais; e (c) no Estabelecimento de parâmetros objetivos para caracterização da posse. Para titular os imóveis a lei trás mecanismos de titulação, tais como: a modalidade de "Título de Reconhecimento de Domínio"; a possibilidade de regularização por autodeclaração controlada; e a criação do Cadastro Nacional de Regularização Fundiária. No aspecto de inovações processuais destaca-se os prazos reduzidos para análise de processos; para priorização de análise para pequenos produtores; e para integração de bancos de dados entre órgãos.

Quanto a sua regulamentação, é tratado no Decreto n.º 12.585, de 2025, que tem contém dispositivos sobre as normas técnicas para vistorias de campo; os procedimentos para análise documental; e os fluxos administrativos entre órgãos.

A lei inova ao trazer mecanismos de controle, tais como: (a) o Sistema de alerta para sobreposições fundiárias; (b) o Banco de dados de restrições ambientais; e (c) o Módulo de fiscalização integrada.

Como resultado das normas, espera-se agilização de até sessenta por cento (60%) nos processos de titulação; redução de conflitos fundiários em áreas consolidadas; e maior segurança jurídica para produtores rurais.

Destarte, como Controvérsias e Críticas, salienta-se o risco de legitimação de ocupações irregulares; as dificuldades na fiscalização remo-

ta; a tensão com órgãos ambientais. Para colocar em prática a norma é necessário que seja promovido capacitação dos servidores; a integração com sistemas estaduais; a compatibilização com leis ambientais; e o combate a fraudes documentais.

A Lei n.º 14.757, de 2023, e seu decreto regulamentador representam avanço na modernização fundiária, entretanto há desafio na proteção de áreas sensíveis, de maneira que existem procedimentos administrativos com oportunidade para resolver passivos históricos. Entretanto, com a aplicação da norma há perspectivas de redução do passivo fundiário em trinta por cento (30%) até o ano de 2030; bem como a melhoria no cadastro rural nacional; e a intensificação dos conflitos em áreas de fronteira.

2.2.15. Projeto de Lei n.º 2.633, de 2020 (originário de MT/2008) e o Projeto de Lei n.º 510, de 2020 (originário de MT/2012)

O Projeto de Lei n.º 2.633, de 2020, propõe autodeclaração para áreas até 2.500 há; bem como flexibiliza comprovação documental, e tem críticas de favorecimento a grileiros. Por sua vez o Projeto de Lei n.º 510, de 2020, amplia possibilidade de regularização de grandes áreas, reduzindo exigências para comprovação de posse, bem como há controvérsias sobre impacto ambiental.

Atualmente tem-se no país procedimento de demarcação e de titulação complexo e longo com forte influência política; a ausência de um cadastro único de terras; os conflitos fundiários e de concessão de licenças ambientais com ações judiciais; as propostas de alteração da legislação de regularização fundiária flexibilizando processos e procedimentos e alterando Marco Temporal; as pressões e as ameaças nas ocupações e nas áreas de proteção integral, de uso sustentável, de povos indígenas, quilombolas, por atividades agropecuárias, florestais, mineração, projetos de infraestrutura; os estímulos a grilagem de terras por inercia e a omissão do Estado em não regular as ocupações e de fazer a arrecadação de terras remanescentes; e a existência de órgãos de terras sem capital humano e de recursos financeiros.

Tem-se a lógica que não é por ausência de normas fundiárias para regularização rural e a concessão da licença ambiental que falta no Brasil, e em especial na Amazônia Brasileira, pelo contrário, o país possui um dos

arcabouços legais mais complexos e detalhados do mundo nessa área. O cerne do problema, no entanto, reside em uma combinação perversa de fatores que impede a efetividade da lei no território, a saber:

a) a capacidade Estatal insuficiente: a imensidão do território amazônico esbarra em uma presença limitada e, muitas vezes, desestruturada dos órgãos fundiários (como INCRA, SPU), ambientais (IBAMA, ICMBio) e do Judiciário. A fiscalização é custosa, lenta e insuficiente para coibir ilegalidades em tempo hábil.

b) a complexidade e o conflito de Normas: A própria profusão de leis, frequentemente sobrepostas, ou com conflitos de interpretação, gera uma "indústria da insegurança jurídica" que beneficia aqueles que se utilizam de brechas para legalizar situações irregulares (grilagem de papel), sobrecarregando o sistema com disputas judiciais intermináveis;

c) a falta de articulação e de governança: Muitas vezes, os sistemas de informação como o CAR no SFB, as matrículas nos cartórios e os dados do INCRA e no SPU não se dialogam de forma eficiente, de maneira que a desarticulação entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal possibilita a criação de vazios e duplicidades de ação, permitindo que infrações prossigam sem punição;

d) pelas pressões econômicas e sociais estruturais: a dinâmica de expansão de fronteiras agrícolas e a valorização de terras, aliadas a uma histórica cultura de impunidade, criam um incentivo econômico poderoso para a ilegalidade. A regularização é, muitas vezes, vista como um custo desnecessário frente à baixa probabilidade de penalização;

e) a corrida pelo "greenwashing"[4] fundiário: a existência de normas ambientais rigorosas, sem a devida fiscalização podem criar um efeito perverso: o ilegal se cadastra (no CAR, por exemplo) não para se regularizar, mas para criar uma fachada de legalidade, usando o próprio instrumento de controle para lavar a imagem de áreas desmatadas ilegalmente,

[4] O conceito de greenwashing, ou lavagem verde, em português, consiste em estratégia de marketing enganosa em que as empresas promovem produtos, ou serviços com selos verdes e sustentáveis do que realmente são, com o objetivo de melhorar sua imagem e atrair consumidores conscientes, sem que as práticas corporativas correspondam a essas alegações. Conceito discutido em texto publicado no portal: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/greenwashing-entenda-o-que-e-e-aprenda-a-se-defender-de-propagandas-falsas , acessado no dia 4/10/2025, as 21h15min.

com a aplicação de selos verdes de qualidade e de origem para sua produção.

Portanto, o desafio na Amazônia Brasileira não é a falta de lei, mas a lacuna entre a "lei no papel" e a "lei na prática". A solução passa necessariamente por um projeto de Estado que combine a vontade política, o investimento em capacidade institucional, a integração de bancos de dados, a simplificação de procedimentos e o combate frontal da economia da grilagem e do desmatamento ilegal. As normas existem; falta torná-las efetivas em um território marcado por conflitos e complexidades históricas, ou seja, falta uma política de Estado para este importante setor produtivo, congruente com os princípios constitucionais emanados do artigo 3.º da CRFB, no intuito de tirar o controle do Estado interventor na agricultura brasileira, possibilitando sua liberdade do suposto protecionismo nacional de controle social, faca de dois gumes, que necessita ser afiada em favor do pequeno e médio produtor, como sinônimo de justiça.

3. A IMPORTÂNCIA DE UM OLHAR SISTÊMICO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DA TERRA E DO USO DOS RECURSOS NATURAIS NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Em outros Capítulos de livros já publicados, teve-se a preocupação de realizar a distinção entre Regularização Fundiária e Reforma Agrária, principalmente pela confusão que profissionais liberais fazem entre esses dois institutos fundiários e de política pública.

A Reforma Agrária não pode ser eterna, principalmente pois ela causa letargia e impedimento para atividades econômicas, visto que sem título da terra não é possível conceder a licença ambiental para atividades no campo.

Agora há necessidade de priorizar a Regularização Fundiária Rural, principalmente para alicerçar as normas do direito agrário e ambiental, especialmente quanto aplicabilidade das normas seguintes:

a) o Código Florestal Brasileiro (Lei n.º 12.651/2012) - no aspecto da Área de Preservação Permanente (APP); de Área de Reserva Legal (ARL); da Lei n.º 11.952, de 2009, que foi regulamentada pelo Decreto n.º 10.592,

de 2020, e atualizada pelo Decreto n.º 12.111, de 2024, em que especifica que há necessidade de estudos técnicos para promoção da regularização fundiária, incluindo nesse aspecto a observância obrigatória para reconhecimento das posses, das ocupações e das propriedades consolidadas legitimas e centenárias promovendo segurança jurídica, entendimento este corroborado pela Lei. nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, e pelo seu Decreto n.º. 4.519, de 13 de dezembro de 2002, que tratam de procedimentos para implantação de unidades de conservação;

b) a Lei Complementar n.º 140, de 2011, e a Resolução CONAMA n.º 237, de 1997, que tratam do licenciamento ambiental e estabelecem normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas de proteção ao meio ambiente.;

c) a Lei n.º 15.190, de 2025, a nova Lei Geral de Licenciamento Ambiental, que estabeleceu normas gerais para todo o país, mas com aplicação direta na região amazônica. Essa lei, sancionada em 8 de agosto de 2025, foi vetada em 63 artigos, incluindo disposições que facilitariam a dispensa do licenciamento e a criação de um processo monofásico. A lei buscou equilibrar a segurança jurídica com a proteção ambiental, mantendo a importância de consultas a povos indígenas e as comunidades tradicionais, e prevê a criação da Licença Ambiental Especial (LAE) para projetos estratégicos, como na Foz do Amazonas.

Vale destacar que ausência de observância dessas normas e dos procedimentos por órgãos de controle social e das advocacias públicas são as maiores causas de conflitos, tais como: (a) o Auto de Infração; as Multas e de Embargos, e de ações ambientais e de terra, principalmente na Amazônia Brasileira, originando processos administrativos e judiciais de terra e de meio ambiente, longos e que na maioria não dão resultado almejado pelo acúmulo dessas ações, devido principalmente ausência de parâmetros claros de atuação na abertura desses processos, como estudos técnico de laudo antropológico, de cadastro ocupacional, de censo agropecuário, de cadeia dominial, de competência formal e matéria, dentre outros; (b) a ausência de capital humano para deliberar e analisar os processos; e (c) da competência e da incompetência para incitar os mesmos, fator que acabam indo para instâncias superiores e tumultuando todo desenvolvimento econômico e social do pais.

É importante ressaltar, ainda, que essa falta de critério pode levar a uma atuação discricionária e, por vezes, ineficaz, sem um direcionamento claro do que é prioritário, sem padronização na análise dos casos, ou sem a utilização de métodos científicos robustos para a formulação de laudos e pareceres; sem olvidar que por trás de tudo isso, têm-se urgências de atender a pressão e de forças de países europeus e suas organizações não governamentais, bem como das mídias nacionais e internacionais.

Desta maneira, ainda, pode-se relacionar a capacidade técnica de ações desses órgãos públicos na promoção desses julgamentos, destacando-se como principais: a limitação de recursos humanos e tecnológicos para a realização de perícias e a elaboração de pareceres técnicos dos órgãos de terra e de meio ambiente; e a atuação discricionária do órgãos de controle social (MPE e MPF) e das advocacias estaduais e da União que pode se tornar mais subjetiva, baseada em percepções e interpretações individuais, inclusive dentro do mesmo órgão com decisão distintas nos nove (9) Estados da Amazônia Brasileira.

Essas discrepâncias podem e devem refletir na falta de padronização, que pode gerar insegurança para a sociedade e para os possíveis infratores, além de dificultar o controle e a avaliação da atuação desses órgãos.

Assim é possível ter distinções de análises quanto a natureza e a magnitude do dano no aspecto da gravidade do impacto ambiental, da extensão da área afetada e da dificuldade de reparação; da relevância ecológica concernente ao valor de um ecossistema, a presença de espécies ameaçadas, ou áreas de proteção; e do potencial de recuperação com relação a capacidade de o ambiente se recuperar e de se regenerar. Ainda é possível salientar que há necessidade de observar o interesse público para a coletividade e as futuras gerações; o conflito com outras normas específicas, ou de outros direitos; e a necessidade de ação imediata para evitar um dano maior.

Destarte, outro aspecto preocupante em relação ao Direito Agrário e ao Direito Ambiental é no aspecto das grilagens de terra, que se o país tivesse promovido a Reforma Agrária corretamente, destinando essas terras com critérios técnicos e com transparência, fornecendo o Título da Terra a esses beneficiários, não haveria laranjas e contratos de gave-

ta, como ocorre na atualidade, devido principalmente as exigências das cláusulas resolutivas, que persistem mesmo após aprovação do Projeto de Lei n.º 2.757, de 2022, e da edição da Lei n.º 14.757, de 19 de dezembro de 2023, que extinguiu a proibição de aquisição de lotes dentro do limite de dez (10) anos que com o pagamento acabam as Cláusulas impeditivas para áreas de até 2,5 mil hectares, desde que se comprove a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Ademais, todo esse processo de grilagens é oriundo da forma como era destinada as terras e das omissões legislativas e procedimentais das épocas do Regime Sesmarial (1500-1821), do Regime de Posse (1821-1850), do Regime da Lei de Terras (1850-1889), e do Período Republicano (1889 até os nossos dias atuais, em pleno ano de 2025).

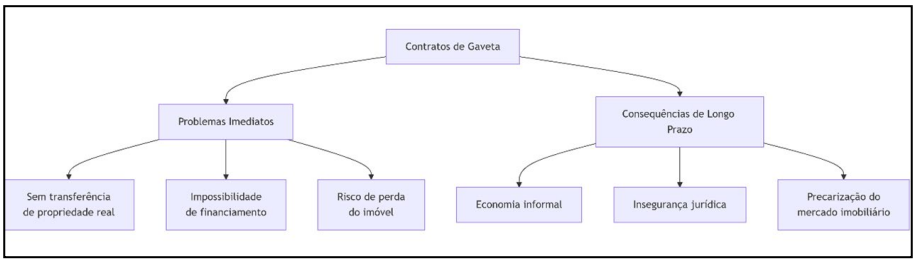
Vale lembrar que a regularização fundiária deve buscar garantir e proteger os direitos dos ocupantes legítimos do território, sendo guiada por princípios como direitos humanos, justiça, equidade, Estado de Direito, sustentabilidade, e principalmente transparência e a participação social, para coibir ilicitudes e desvio de finalidade, principalmente favorecimento mercantilistas e direcionadas para empresas internacionais.

A regularização fundiária das propriedades é crucial para o desenvolvimento do país, incluindo a Amazônia Brasileira, sendo necessário achar o caminho para se ter o controle sobre a propriedade e o uso da terra no país, tanto rural, quanto urbano, sendo tangível o fato de que do marco da Independência Nacional até o ano de 1850, houve ocupação do solo pela tomada da posse sem qualquer título.

Atualmente a problemática fundiária além de passar pela função social da propriedade tem que passar necessariamente sobre o exercício da posse como forma de aquisição originária da propriedade, outro grande empecilho são os chamados "contratos de gaveta", que dentro da nova realidade econômica do país tem se mostrado como a ferramenta mais utilizada por aqueles que não possuem condições financeira de regularizar seus bens imóveis, visto que a Escritura Pública, documento correto para comprovar a compra é altíssima no Brasil. A escritura de imóvel é um contrato registrado em cartório que oficializa a transferência de uma propriedade do vendedor para o comprador. É ela que dá o direito ao imóvel, ou seja, que assegura a compra e posse de um imóvel, seja rural

ou urbano. Nela, há o registro do nome dos envolvidos na negociação, o valor da venda, meios de pagamento e datas pertinentes ao acordo. Para ser válido, o documento precisa ter as assinaturas dos envolvidos na compra e venda reconhecidas por um tabelião em um cartório de notas. Isso é o que torna a escritura um documento válido juridicamente para comprovar a venda do bem, que fica resguardado esse direito em bancos públicos, diferentemente do contrato de gaveta, que não tem esse alcance público. Normalmente, a taxa da escritura gira em torno de 2% a 3% do valor do imóvel.

Os contratos de gaveta, também chamados de particulares ou de custódia, são de fato um mecanismo muito utilizado no Brasil, especialmente pela população de baixa renda. A Escritura Pública é de fato o instrumento legal e seguro para transferência de propriedade. Abaixo os problemas imediatos e a consequências de longo prazo do Contrato de Gaveta:



Portanto, Um contrato de gaveta de imóvel é um acordo privado informal de compra e venda, firmado diretamente entre comprador e vendedor, sem registro em cartório ou participação de bancos e terceiros. Ele é popular pela economia de custos e burocracias, mas não transfere a propriedade do imóvel, que continua legalmente do vendedor, e expõe ambas as partes a grandes riscos jurídicos e financeiros, como fraudes, perda do bem e dívidas do vendedor.

Desta maneira, o problema da regularização fundiária é mais agudo no território da chamada Amazônia Brasileira, nas terras públicas federais não destinadas, ou seja, para além das reservas indígenas, assentamentos, unidades de conservação e de terras públicas estaduais.

Neste sentido, pontua-se que a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) estima que dos 50 milhões de hectares de áreas

públicas não destinadas na Amazônia (10% do total), cerca de 25 milhões envolvem famílias que aguardam regularização. A Amazônia tem cerca de 500 milhões de hectares. Com a regularização o produtor passará a ter acesso ao crédito, ao seguro rural, à assistência técnica e a novas tecnologias de baixo carbono. É para ele entrar na legalidade, para não desmatar sem saber, porque não tem assistência técnica.

Em muitas áreas não regularizadas persiste uma zona cinzenta, de insegurança jurídica, em que a ausência do Estado e do ordenamento da posse da terra favorece a ação, por vezes violenta, de grileiros e de invasores. O produtor fica esterilizado na possibilidade de utilização de seu imóvel. É um prejuízo para o desenvolvimento socioeconômico de toda uma região.

Ademais, em terras públicas deve-se olhar 11 (onze) quesitos, a saber: é preciso ter o CAR ativo; a planta assinada por engenheiro, ou agrimensor; não pode ser proprietário de outro imóvel, não pode ser invasão de terra; não pode ser funcionário público, tem que cumprir o marco temporal; tem que ter ocupado a terra como manda o Código Florestal; não pode ter nenhuma denúncia de trabalho escravo; não pode ter multa ambiental; não pode ter fracionamento da terra; não pode ter nenhum conflito na junta agrária do Incra. Vale ressaltar que é possível, dentro das regras vigentes, fazer a regularização em propriedades de até 2.500 hectares, que é o limite constitucional. E dá para regularizar a maioria dos produtores dispensando a vistoria pessoal a campo.

De acordo com dados do CAFIR (Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal), há registros de que aproximadamente oitenta por cento (80%) dos imóveis rurais no Brasil não possuem regularização fundiária completa. Esse cadastro, vinculado à Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), revela que, dos cerca de 10 milhões de imóveis rurais declarados, apenas uma pequena parcela tem documentação regularizada.

Temos hoje no país procedimento de demarcação e de titulação complexo e longo com forte influência política; a ausência de um cadastro único de terras; os conflitos fundiários e de concessão de licenças ambientais com ações judiciais; as propostas de alteração da legislação de regularização fundiária flexibilizando processos e procedimentos e

alterando marco temporal; as pressões e as ameaças nas ocupações e nas áreas de proteção integral, de uso sustentável, de povos indígenas, quilombolas, por atividades agropecuárias, florestais, mineração, projetos de infraestrutura; os estímulos a grilagem de terras por inercia e omissão do Estado em não regular as ocupações e fazer a arrecadação de terras remanescentes; e órgãos de terras sem capital humano e de recursos financeiros.

Diante dessas complexidades, ainda há muitos conflitos de competência administrativa e formal, de maneira que processos que deveriam tramitar na Justiça Estadual, tramitam na Justiça Federal, ou vice-versa, chega-se ao absurdo da insegurança jurídica, quando por interesses obscuros, e mesmo de não garantir direitos em relação a ancianidade, para priorizar concessões onerosas para empresas internacionais, abdicam desse direito os Estados em detrimento da União, fornecendo todas as informações errôneas para que ente federal possa atuar através do órgão de controle social e de poder de polícia, contrariando as normas nacionais do direito agrário e ambiental, enquanto progressivamente os entes federados vão negociando essa terra com concessões diversas (florestal, mineral, dentre outras), em verdadeiro calote fundiário diante da invisibilidade rural.

Essas complexidades deveriam ser facilmente solucionadas se houvessem interesses políticos, mecanismo de transparência, monitoramento e controle dos Tribunais de Contas da União e dos Estados, bem como do Comitê de Gestão de Governança de Terra com a participação, principalmente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça, das Advocacias da União e dos Estados, dos órgãos de terras e de meio ambiente da União e dos Estados, dos Cartórios de Registro de Imóveis, das comissões agrárias e ambientais da Ordem dos Advogados do Brasil, das representações das cadeias produtivas, e da pastoral da terra.

Pelos debates e eventos promovidos pela Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da União Brasileira dos Agraristas Universitários (CNAF/UBAU) sugeriu duas formas de ações dessa Governança da Terra com transparência e de segurança jurídica: i) a primeira de caráter de avaliação de casos de títulos com dúvida acerca da validade, da eficácia, da existência jurídica, e para os seus consequentes registros e matrícu-

las. Esse Conselho, em caso de dúvida, ou de conclusão sobre grilagem (no gênero) e nulidades, encaminharia parecer ao Ministério Público Estadual (MPE) e ao Ministério Público Federal (MPF), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), à Corregedoria da justiça do respectivo Estado e ao Ministério da Justiça; ii) a segunda de caráter de fomento para vencer e romper as dificuldades burocráticas existentes na Regularização Fundiária e na Reforma Agrária, que quando houver entraves de interpretação normativas e de competência em que localmente com os órgãos instituídos da justiça, de controle social, de terra, de meio ambiente, com a inclusão dos órgãos de fomento, de pesquisa cientifica, de extensão rural, e das cadeias produtivas, procurariam formas legais e administrativas para celerizar processos e procedimentos sem a necessidade de judicialização e de criminalização.

Desta maneira, ao observar as escolhas institucionais na Amazônia Brasileira ao longo da história percebe-se um déficit no desenvolvimento das relações jurídicas e econômicas, déficit este que interferiu no desenvolvimento regional, corroborando com o agravamento dos problemas de distribuição de terras, aumentando os conflitos socioambientais dentro do contexto espacial. Neste cenário de déficit institucional, o fortalecimento político-institucional da Amazônia Brasileira é um dos pressupostos para o desenvolvimento socioeconômico, que precisam com urgência de verificação, de auditorias fundiárias, e de prestação de contas.

Vale ressaltar que o significado dos direitos de propriedade no ordenamento fundiário dos Estados que integram a Amazônia Brasileira configurou como condição indispensável no planejamento de políticas públicas na promoção do desenvolvimento econômico e social.

A regularização fundiária é uma necessidade premente de todos os Estados que compõem a Amazônia Brasileira. Nesse termo, a regularização fundiária emerge como uma possibilidade de assegurar a cidadania ao ensejar uma série de ações que tem o escopo de proteger a posse das famílias de agricultores, além da promoção da qualidade de vida e da segurança jurídica em relação à propriedade, resguardando o instituto da ancianidade das posses e de ocupações legitimas e da propriedade consolidada, que por política errônea e proposital tem desconstituídos esses interesses com o fito arrecadatório, mercantilistas e negocial.

Nesses aspectos há necessidade de um olhar sistêmico sobre a distribuição da terra nos Estados da Amazônia Brasileira, inclusive com Auditoria Fundiária da Reforma Agrária sobre os beneficiários contemplados para comprovar existências de laranjas e de contratos de gavetas, dando destinação adequada a terra com os verdadeiros beneficiários que preenchem os requisitos da Reforma Agrária.

É notório que nos últimos anos, a União através dos órgãos de terra, de meio ambiente, e de florestas, vem fazendo acordos não democráticos, com políticos eleitos por esses Estados da Amazônia Brasileira, concedendo-lhes as pastas fundiárias, ambientais e de florestas, com direitos livres as nomeações e demais procedimentos de concessões, que vem sendo utilizadas como manobras políticas e eleitoreiras, sem nenhum critério isonômico e democrático, ferindo de morte preceitos legais quando acesso à terra e seus recursos naturais, sendo causador de expropriação e de apropriação ilícita.

Deste modo, esse mesmo olhar sistêmico será necessário para as glebas que estão sendo transferidas pela União aos Estados da Amazônia Brasileira e dos acordos de cooperação técnica da transferência da competência material para procedimentos de licenciamento ambiental, no aspecto da regularização fundiária e da destinação final da terra, para não ser mais um modelo de expropriação e apropriação ilícita, principalmente nos Estados da Amazônia Brasileira que há forte harmonia institucional, inclusive em órgãos de poder de polícia, de controle social e de prestação de contas.

Portanto, é necessário na Amazônia Brasileira, esse olhar sistêmico para o novo institucionalismo tem ganhado espaço na medida em que o estudo das instituições tem ajudado a compreender o sucesso, ou o fracasso de determinados países no combate à pobreza e na desigualdade social; ao mesmo tempo se observa a configuração de uma nova orientação orquestrada que produz uma redução nas generalizações e nos objetos de análise, principalmente com formação de blocos regionais, que passam a transacionar diretamente com países europeus, sobre suas terras e suas riquezas minerais e florestais, sem que principalmente a União e a sociedade acompanhem e monitorem esse novo modelo institucional muito atrelado a organismos internacionais de países europeus, desconfigurando e desconstituindo direitos dos verdadeiros ocupantes desses

territórios, que por interesses obscuros, arrecadatório e mercantilista, deixam de ser objeto desse novo modelo institucionalismo para atender interesses internacionais, consistindo em um novo "colonialismo verde"[5]

Pode-se elencar para início desse novo modelo institucionalismo da distribuição de terras e de procedimentos céleres de licenciamento ambiental como políticas públicas na Amazônia Brasileira, as concessões minerarias, as concessões florestais onerosas, e de outorga de água, que tem sido causa de exclusão social, de êxodo rural, de criminalização e de judicialização, por não haver estudos técnicos, com cadastro ocupacional territorial, para indicar ancianidade das posses e das ocupações legitimas e de propriedade consolidada, em que nesse novo modelo público orquestrado predomina atendimento para as empresas transnacionais e internacionais, sendo que o mesmo processo de concessão direcionada pelo poder estatal se replica para os demais recursos naturais em que as cadeias das comunidades tradicionais como garimpeiros, madeireiros e de moveleiro não conseguem anuência para operar, fator que leva para retirada de madeira e de minério de forma ilícita, com constantes ações da Polícia Federal, com destruição de equipamentos e demais produtos utilizados.

4. CONCLUSÃO

O Capítulo tem grande valor e contribuição para o debate sobre o desenvolvimento da Amazônia Brasileira, indo além da superficialidade, mergulhando nas complexidades jurídicas, administrativas e políticas que perpetuam a crise fundiária e ambiental na região.

A análise crítica e sistêmica desenvolvida ao longo deste capítulo permitiu consolidar a tese central de que a regularização fundiária constitui o instrumento primordial e mais urgente para superar a letargia econômica e a crônica insegurança jurídica que assolam a Amazônia Brasileira. A investigação da trajetória histórica da destinação de terras no Brasil, do período colonial ao complexo marco regulatório contemporâneo,

[5] CARRASCO, Lorenzo; LINO, Geraldo Luís; COSTA; Nilda; PALÁCIOS, Silvia. Máfia Verde 2: Ambientalismo, Novo colonialismo. 3.ed. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2005. p. 11-23.

deixou claro que o cerne do problema não reside em um vazio legislativo, mas em um abismo entre o direito formal e o direito vivo – entre a "lei no papel" e a "lei na prática", ante a ausência de uma política pública de Estado, não de governança, para o setor.

Destarte, ficou demonstrado que este abismo é sustentado por uma combinação perversa de fatores: a capacidade estatal insuficiente para gerir um território de dimensões continentais; a complexidade e sobreposição de normas que geram insegurança e litigiosidade; a desarticulação institucional entre os entes federativos; as poderosas pressões econômicas que incentivam a ilegalidade e a fragilidade crônica da governança. Neste contexto, a simples existência de um arcabouço legal sofisticado, que inclui desde o Estatuto da Terra e a Constituição Cidadã de 1988 até o Código Florestal e leis específicas de regularização fundiária para a Amazônia Brasileira mostram-se insuficientes para conter a grilagem de terras, os conflitos socioambientais e a esterilização do potencial econômico da região.

Deste modo, conclui-se que a superação deste cenário exige a adoção de uma abordagem sistêmica e multidimensional, com a adoção de uma política de Estado voltado para este importante setor produtivo. A prioridade deve ser a implementação de um projeto de Estado robusto, capaz de operacionalizar a governança fundiária por meio de ações concretas e interligadas: a realização de auditorias fundiárias para desvendar a teia de irregularidades; o fortalecimento técnico e orçamentário dos órgãos ambientais e fundiários; e a criação de mecanismos de governança transparentes e multissetoriais, como um Comitê de Gestão, que garanta a participação social e a articulação entre diferentes níveis de poder e setores da sociedade.

Este capítulo reforça que a segurança jurídica provida pela regularização fundiária consiste no alicerce incontornável sobre o qual devem ser construídos qualquer projeto de desenvolvimento socioeconômico sustentável e qualquer estratégia efetiva de conservação ambiental na Amazônia Brasileira. Sem a correta destinação e o reconhecimento legal dos direitos sobre a terra, políticas de crédito, assistência técnica, incentivos à bioeconomia e o próprio licenciamento ambiental veem sua eficácia drasticamente reduzida.

A regularização fundiária, assim, não é um fim em si mesma, mas a condição de possibilidade para um novo paradigma de desenvolvimento para a região, que harmonize a produção, a inclusão social e a integridade do bioma. O futuro da Amazônia Brasileira depende da capacidade de transformar seu complexo ordenamento jurídico em uma realidade ordenada no território.

O Capítulo não é uma palavra final, mas um convite urgente e bem-fundamentado para um debate mais qualificado e para a ação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n.º 2757, de 2022**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155086. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.757, de 19 de dezembro de 2023**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14757.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 10.592, de 2020**. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas

rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10592.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 12.111, de 11 de julho de 2024**. Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12111.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei. nº. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Vide Decreto nº 4.519, de 2002. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º. 4.519, de 13 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre o serviço voluntário em unidades de conservação federais, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4519.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 140, de 11 de julho de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 15.190, de 8 de agosto de 2025**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), 9.985, de 18 de julho de 2000, e 6.938, de 31 de agosto de 1981; revoga dispositivos das Leis n.º 7.661, de 16 de maio de

1988, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: zttps://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2025/lei-15190-8-agosto-2025-797833-publicacaooriginal-176089-pl.html. Acesso em: 29 set. 2025.

CARRASCO, Lorenzo; LINO, Geraldo Luís; COSTA; Nilda; PALÁCIOS, Silvia. **Máfia Verde 2:** Ambientalismo, Novo colonialismo. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2005. 141p.

DEWAR; Elaine. **Uma demão de verde**. Os laços entre grupos ambientais, governos e grandes negócios. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2012.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. **Um olhar para o novo institucionalismo da distribuição de terras como políticas públicas na Amazônia Legal**. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/um-olhar-para-o-novo-institucionalismo-da-distribuicao-de-terras-como-politicas-publicas-na-amazonia-legal/1764451787. Acesso em: 26 set. 2025.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. **O Desenvolvimento das Cadeias Produtivas na Amazônia, a partir da Experiência do Amapá**. Macapá: CNAF/UBAU, 2021. 628p.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogério Reis (Coord.). **Direito Agrário e Ambiental da Amazônia Brasileira**. Porto Alegre (RS): UBAU, 2025. 1166p.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogério Reis (Coord.). **Regularização Fundiária:** Experiências Regionais. Brasília (DF): Gráfica do Senado Federal, 2022. 584p.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogério Reis (Coord.). **Direito Agrário Brasileiro**. Porto Alegre (RS): UBAU, 2024. 808p.

MILARÉ; Edis. **Direito do Ambiente**. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais; 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Der Philosophische Diskurs der Moderne**. Frankfurt: Suhrkamp Verlag. 1985.

LIMA, Graziela F. Buscarin. **Evolução histórica da propriedade territorial no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Direito Civil. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2002.

OPITIZ; Oswald. **Curso Completo de Direito Agrário**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

- CAPÍTULO 5 -

CADASTRO E TRIBUTAÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO BRASIL

RURAL PROPERTY REGISTRATION AND TAXATION IN BRAZIL

Carlos Augusto Arantes

Carla de Arantes

RESUMO: Este artigo analisa de forma detalhada o sistema de cadastro e tributação do imóvel rural no Brasil, com foco no Cadastro Ambiental Rural (CAR), no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA para emissão do CCIR, no Ato Declaratório Ambiental (ADA) do IBAMA e na Declaração do Imposto Territorial Rural (DITR). A pesquisa teórica examina a legislação pertinente, como as Leis nº 9.393/1996, nº 10.267/2001 e nº 12.651/2012, e investiga os conflitos cadastrais decorrentes de terminologias distintas para áreas ambientais e diferenças no número de casas decimais (DITR com 1 casa decimal, CAR e CCIR com 4 casas, ADA com 3 casas). Os resultados mostram que essas inconsistências geram sobreposições de registros, dificuldades na concessão de isenções tributárias e entraves na regularização fundiária. Propõe-se a unificação dos sistemas cadastrais e a padronização de terminologias e formatos de dados como solução para promover a sustentabilidade e a gestão eficiente no campo.

PALAVRAS-CHAVE: Cadastro Ambiental Rural. Imposto Territorial Rural. CCIR. Ato Declaratório Ambiental. Regularização Fundiária.

ABSTRACT: This article provides a detailed analysis of the rural property registration and taxation system in Brazil, focusing on the Rural Environmental Registry (CAR), the INCRA's National Rural Registration System (SNCR) for issuing the CCIR, the IBAMA's Environmental De-

claration Act (ADA), and the Rural Territorial Tax Declaration (DITR). The theoretical research examines relevant legislation, including Laws No. 9,393/1996, No. 10,267/2001, and No. 12,651/2012, and investigates cadastral conflicts arising from differing terminologies for environmental areas and variations in decimal places (DITR with 1 decimal place, CAR and CCIR with 4 decimal places, ADA with 3 decimal places). The findings reveal that these inconsistencies lead to overlapping records, challenges in granting tax exemptions, and obstacles to land regularization. The study proposes the unification of registration systems and the standardization of terminologies and data formats as a solution to promote sustainability and efficient land management.

KEYWORDS: Rural Environmental Registry. Rural Territorial Tax. CCIR. Environmental Declaration Act. Land Regularization.

1. INTRODUÇÃO

O sistema de cadastro e tributação do imóvel rural no Brasil é um componente essencial para a gestão fundiária e ambiental, especialmente em um país onde o agronegócio representa cerca de 27% do PIB, segundo o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA, 2024).

Instrumentos como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA, o Ato Declaratório Ambiental (ADA) do IBAMA e o Imposto Territorial Rural (ITR) desempenham papéis complementares na regularização fundiária, na fiscalização ambiental e na promoção da sustentabilidade. Contudo, a falta de integração entre esses sistemas, somada às diferenças em terminologias e formatos de dados, gera conflitos que comprometem sua eficácia.

Este artigo analisa essas questões em profundidade, examinando as bases legais, os desafios técnicos e os impactos na gestão fundiária, propondo soluções para harmonizar os sistemas e atender às demandas do campo e das cidades, em linha com o debate sobre o futuro do Direito Agrário e Ambiental.

2. O CADASTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO (CIB): UM SISTEMA UNIFICADO PARA IMÓVEIS RURAIS E URBANOS

2.1. Definição e Objetivos do CIB

O Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), instituído pela Instrução Normativa RFB n.º 2030/2021, é um sistema administrado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que integra o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER). O CIB agrega informações cadastrais de unidades imobiliárias rurais e urbanas, públicas ou privadas, localizadas no território nacional, incluindo áreas no subsolo, no mar territorial e na zona econômica exclusiva. Seu principal objetivo é centralizar dados sobre imóveis em um único banco de dados, fornecendo um código identificador único georreferenciado para cada unidade imobiliária, composto por sete caracteres alfanuméricos e um dígito verificador (formato AAAAAAA-D).

A criação do CIB responde à necessidade de modernizar a gestão fundiária no Brasil, facilitando o acesso a informações geográficas, físicas, econômicas, ambientais e fiscais. Diferentemente dos cadastros anteriores, que operavam de forma fragmentada (como o NIRF para imóveis rurais e os cadastros municipais para imóveis urbanos), o CIB busca unificar essas informações, permitindo uma visão integrada do uso do espaço nacional. Para imóveis rurais, o CIB é gerado automaticamente no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que integra o SNCR do INCRA e o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) da Receita Federal. Para imóveis urbanos, os dados são fornecidos pelas prefeituras, conforme convênios estabelecidos com a Receita Federal.

2.2. A Substituição do NIRF pelo CIB

Antes de 2021, os imóveis rurais eram identificados pelo Número do Imóvel na Receita Federal (NIRF), um código numérico de sete caracteres e um dígito verificador, gerado pelo CAFIR. O NIRF era essencial para operações como a Declaração do ITR (DITR), transações imobiliárias e regularização fundiária. No entanto, com mais de 9,5 milhões de NIRFs emitidos até 2021, o sistema atingiu seu limite de combinações (menos de 10 milhões), exigindo uma reformulação.

A Receita Federal, por meio da Instrução Normativa RFB n.º 2030/2021, substituiu o NIRF pelo CIB, expandindo sua abrangência para incluir imóveis urbanos e adotando uma estrutura que permite caracteres alfanuméricos. Essa mudança, implementada a partir de julho de 2021, foi gradual: os NIRFs existentes permaneceram válidos, mas novos cadastros passaram a usar o CIB. A transição foi motivada pela necessidade de maior capacidade (o CIB permite mais de 34 bilhões de combinações) e pela demanda por um sistema unificado que integrasse dados georreferenciados. Até o segundo semestre de 2024, novos CIBs ainda eram emitidos em formato numérico, mas a partir de então passaram a adotar caracteres alfanuméricos, conforme a Instrução Normativa RFB n.º 2203/2024.

O CIB não substitui outros identificadores, como o Código INCRA ou o CCIR, mas complementa essas ferramentas ao oferecer uma visão georreferenciada do imóvel. A situação cadastral de uma unidade imobiliária no CIB pode ser consultada por meio do Extrato da Consulta Descritiva e Gráfica do CIB (e-CIB), disponível no site da Receita Federal ou no Portal Único do Governo Federal (gov.br).

2.3. Benefícios e Limitações do CIB

O CIB apresenta benefícios significativos para a gestão fundiária. A georreferência permite maior precisão na delimitação de áreas, reduzindo conflitos fundiários e facilitando a fiscalização ambiental e tributária. Além disso, a centralização de dados melhora a transparência, auxiliando em transações imobiliárias, financiamentos e políticas públicas. No contexto do ITR, o CIB pode simplificar a identificação de áreas não tributáveis, como aquelas de interesse ambiental (RL, APP, RPPN e outras), ao integrar informações do CAR e do ADA.

No entanto, o CIB enfrenta limitações. A integração com cadastros de origem, como os municipais e o SNCR, é lenta devido à falta de padronização de dados. Além disso, a transição do NIRF para o CIB gerou confusão entre proprietários rurais, especialmente aqueles com cadastros antigos, que temem a necessidade de recadastramento. Por fim, o CIB não substitui os registros de cartórios ou prefeituras, mantendo a fragmentação de competências entre instituições.

3. O SISTEMA DE CADASTRO RURAL NO BRASIL: CAR, SNCR E CCIR

3.1. O Cadastro Ambiental Rural (CAR)

O CAR, instituído pelo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), é um registro público eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, com o objetivo de integrar informações ambientais e fundiárias. Ele exige a identificação de áreas de Preservação Permanente (APPs), Reservas Legais (RLs), áreas de Uso Consolidado, de Servidão Administrativa e de Uso Restrito. O CAR é gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e, até 2023, registrava mais de 6,5 milhões de imóveis rurais, cobrindo cerca de 600 milhões de hectares (SFB, 2023).

O CAR utiliza um sistema georreferenciado que permite a delimitação de áreas com precisão de 4 casas decimais (ex.: 10,1234 ha). Essa precisão é essencial para o monitoramento ambiental, mas gera discrepâncias quando comparada a outros cadastros em especial quando confrontado com o georreferenciamento previsto em Lei n.º 10.267/01.

Um dos principais desafios do CAR é a sobreposição de registros, especialmente em áreas de conflito fundiário, como terras indígenas e quilombolas. Segundo o SFB (2023), cerca de 10% dos cadastros apresentam inconsistências, o que compromete a regularização fundiária e a eficácia de políticas ambientais.

3.2. O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o CCIR

O INCRA é responsável pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que centraliza informações sobre imóveis rurais para fins de regularização fundiária e emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). O CCIR, regulamentado pela Lei n.º 10.267/2001, é um documento obrigatório para transações imobiliárias rurais, como compra, venda, arrendamento ou financiamentos, além de ser exigido para a apresentação da DITR.

O SNCR também adota 4 casas decimais para a delimitação de áreas (ex.: 50,5678 ha), alinhando-se ao CAR em termos de precisão, mas divergindo da DITR e do ADA. A terminologia do SNCR é focada em aspectos

fundiários, como "área total do imóvel" e "área ocupada", sem detalhar categorias ambientais específicas como APPs ou RLs, o que dificulta a integração com o CAR.

A emissão do CCIR depende da regularidade do cadastro no SNCR, mas divergências entre o SNCR e o CAR frequentemente levam à suspensão do certificado.

No CCIR é identificada a classificação fundiária do imóvel da mesma forma que sua classificação com relação ao cumprimento da função social, identificando-a como produtiva ou improdutiva (Lei n.º 8.629/963 e CF/88[1]). Inclui informações sobre o tamanho da área, culturas, tipo de exploração além da quantidade de animais (categorizando-se por idade e identificando quantidade de unidades animais (UA´s) conforme Instrução Normativa n.º 11/2003 do INCRA. Essa informação é utilizada pelo INCRA para classificar o imóvel em diferentes categorias:

- **Minifúndio:** Imóvel com área inferior à Fração Mínima de Parcelamento – corresponde à menor área de um imóvel rural que pode ser desmembrado ou dividido e essa medida varia de município para município.
- **Pequena Propriedade:** Imóvel com área entre a Fração Mínima de Parcelamento e 4 módulos fiscais (MF são unidades de medida de área, expressas em hectares, utilizadas para definir o tamanho de um imóvel rural e para fins de cálculo do Imposto Territorial Rural - ITR, entre outros).
- **Média Propriedade:** Imóvel com área entre 4 e 15 módulos fiscais.
- **Grande Propriedade:** Imóvel com área superior a 15 módulos fiscais.
- **Propriedade Familiar:** Imóvel que pode ser explorado diretamente por uma família para garantir sua subsistência e progressão socioeconômica, conforme o Estatuto da Terra.

[1] Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I - aproveitamento racional e adequado;
II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

4. A TRIBUTAÇÃO DO IMÓVEL RURAL: ITR, DITR E ADA

4.1. O Imposto Territorial Rural (ITR) e a Declaração do ITR (DITR)

O ITR, regulado pela Lei n.º 9.393/1996, é um tributo federal que incide sobre a propriedade rural, com alíquotas progressivas que variam de 0,03% a 20%, dependendo do tamanho do imóvel e do grau de utilização da terra (Grau de Utilização). O ITR tem um caráter extrafiscal, pois isenta áreas de proteção ambiental (como APPs, RLs e de interesse ambiental) e aplica alíquotas mais altas a propriedades subutilizadas, incentivando a produtividade e a conservação ambiental.

A Declaração do ITR (DITR) é apresentada anualmente à Receita Federal e exige informações detalhadas sobre o uso da terra, incluindo áreas tributáveis e não tributáveis. No entanto, a DITR utiliza apenas 1 casa decimal para a delimitação de áreas (ex.: 10,1 ha), o que reduz a precisão em comparação com o CAR e o CCIR (4 casas decimais) e o ADA (3 casas decimais).

A baixa precisão da DITR pode levar a erros na concessão de isenções tributárias. Por exemplo, uma RL declarada no CAR como 50,1234 ha pode ser arredondada na DITR para 50,1 ha, resultando em uma diferença de 0,0234 ha que pode ser tributada indevidamente. Essa discrepância, embora pequena em um único imóvel, torna-se significativa em larga escala, impactando a arrecadação e a gestão ambiental.

4.2. O Ato Declaratório Ambiental (ADA)

O ADA, instituído pela Lei n.º 6.938/1981 e regulamentado pela Instrução Normativa IBAMA n.º 05/1995, é um instrumento que permite a isenção de ITR sobre áreas de preservação ambiental, como APPs, RLs e áreas de interesse ecológico como Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), Área de Declarado Interesse Ecológico (AIE), Área de Servidão Ambiental (ASA) e Área Coberta por Floresta Nativa (Vegetação Natural) (AFN), além de Área Alagada para Usina Hidrelétrica (AUH). O ADA é apresentado ao IBAMA e utiliza 3 casas decimais para a delimitação de áreas (ex.: 10,123 ha), o que diverge tanto da DITR (1 casa decimal) quanto do CAR e CCIR (4 casas decimais).

A terminologia do ADA também é distinta: ele utiliza categorias como "área de interesse ecológico" e "vegetação nativa", que nem sempre correspondem às definições do CAR (APPs, RLs) ou da DITR ("áreas não tributáveis"). Essa falta de padronização cria dificuldades na validação das isenções tributárias.

5. CONFLITOS CADASTRAIS E SEUS IMPACTOS TÉCNICOS

5.1. Diferenças em Terminologias e Números de Casas Decimais

As diferenças em terminologias e no número de casas decimais entre os sistemas cadastrais geram conflitos significativos. A tabela abaixo resume essas inconsistências:

Tabela 1: Comparativo casas decimais dos distintos sistemas (fonte: do autor, 2025)

SISTEMA	CASAS DECIMAIS	EXEMPLO
CAR	4	10,1234 ha
SNCR/CCIR	4	10,1234 ha
DITR	1	10,1 ha
ADA	3	10,123 ha

Tabela 2: Comparativo terminologias dos distintos sistemas (fonte: do autor, 2025)

	SISTEMA			
TERMINOLOGIAS	CAR	SNCR/CCIR	DITR	ADA
Reserva Legal	X	X	X	X
Preservação Permanente	X	X	X	X
Florestas Nativas		X	X	X
RPPN			X	X
Interesse ecológico		X	X	X
Servidão ambiental			X	X
Alagada para reservatório de UHE			X	X
Restrição de Uso		X		
Mata Atlântica		X		
Área de Proteção Ambiental		X		
Relevante Interesse Ecológico		X		

Outras Unidades de Conservação de Uso Sustentável		X		
Unidades de Conservação de Proteção Integral		X		
Uso consolidado	X			
Uso Restrito	X			
Servidão Administrativa	X			
Remanescente de Vegetação Nativa	X			

Essas discrepâncias têm impactos técnicos diretos:

- **Foco Diferente:** O CAR e o ADA têm foco ambiental, o SNCR/CCIR foca na regularidade e classificação fundiária, e a DITR na tributação, o que leva a categorizações incompatíveis. O CIB, ao agregar dados desses sistemas, pode refletir essas inconsistências.
- **Erro de Precisão:** O arredondamento na DITR (1 casa decimal) pode levar à tributação indevida de áreas preservadas. Por exemplo, uma APP de 10,1234 ha (CAR) é declarada como 10,1 ha na DITR, resultando em uma diferença tributável de 0,0234 ha. Em um imóvel de grande porte, como uma fazenda de 1.000 ha, isso pode representar uma diferença significativa.
- **Conflito de Terminologia:** A falta de padronização, conforme demonstrado, praticamente impossibilita o cruzamento de dados.
- **Sobreposição de Registros:** A divergência entre CAR e SNCR frequentemente resulta em sobreposições de áreas, como em terras indígenas ou quilombolas, dificultando a emissão do CCIR e a regularização fundiária.
- **Dificuldade de implantação:** O CIB, com sua capacidade de centralizar dados georreferenciados, pode ajudar a resolver esses problemas, mas sua implementação ainda é incompleta.

5.2. Impactos na Gestão Fundiária e Tributária

Os conflitos cadastrais têm consequências práticas:

- **Regularização Fundiária:** A emissão do CCIR pode ser afetada devido a divergências entre CAR e SNCR.
- **Isenções Tributárias:** A falta de integração entre os sistemas pode levar à rejeição de isenções de ITR.

- **Fiscalização Ambiental:** A ausência de um sistema unificado pode dificultar a verificação de áreas preservadas, permitindo que proprietários declarem informações incorretas para evitar alíquotas mais altas no ITR.

6. A LIGAÇÃO ENTRE GEORREFERENCIAMENTO E O CCIR

O georreferenciamento e o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) estão intrinsecamente ligados no Brasil, pois o georreferenciamento é um requisito legal para a regularização fundiária e a emissão do CCIR em muitos casos, especialmente para imóveis rurais acima de um determinado tamanho. Vamos explorar essa relação em detalhes nos Itens abaixo.

6.1. O que é o Georreferenciamento no Contexto de Imóveis Rurais

O georreferenciamento consiste na identificação e delimitação precisa de um imóvel rural por meio de coordenadas geográficas (latitude e longitude) associadas a um sistema de referência, como o Sistema Geodésico Brasileiro (SGB), geralmente utilizando o datum SIRGAS2000. Esse processo é realizado por profissionais habilitados, como engenheiros agrimensores, e utiliza tecnologias como GPS de alta precisão, imagens de satélite e sistemas de informação geográfica (SIG).

A obrigatoriedade do georreferenciamento para imóveis rurais foi instituída pela Lei n.º 10.267/2001, que alterou a Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973) e a Lei de Cadastro Rural (Lei n.º 5.868/1972). Essa lei exige que os imóveis rurais sejam georreferenciados para qualquer alteração de matrícula (compra, venda, desmembramento, remembramento, etc.), com prazos escalonados conforme o tamanho do imóvel:

- Imóveis com mais de 500 ha: desde 2003.
- Imóveis entre 250 e 500 ha: desde 2008.
- Imóveis entre 100 e 250 ha: desde 2011.
- Imóveis entre 25 e 100 ha: desde 2016.

- Imóveis menores que 25 ha: até 2025, conforme o Decreto n.º 10.165/2019.

O georreferenciamento resulta na produção de uma planta e um memorial descritivo do imóvel, que devem ser certificados pelo INCRA e registrados no cartório de imóveis, atualizando a matrícula com as coordenadas precisas dos vértices do imóvel.

6.2. O Papel do CCIR e Sua Dependência do Georreferenciamento

O CCIR é um documento emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) com base nos dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Ele comprova a regularidade cadastral de um imóvel rural e é obrigatório para:

- Transações imobiliárias (compra, venda, arrendamento, doação, etc.).
- Obtenção de financiamentos agrícolas.
- Apresentação da Declaração do Imposto Territorial Rural (DITR) à Receita Federal.

A emissão do CCIR depende da regularidade das informações no SNCR, que, por sua vez, passou a exigir o georreferenciamento para imóveis rurais a partir da implementação da Lei n.º 10.267/2001. Antes dessa lei, o cadastro no SNCR era baseado em descrições perimétricas simples (ex.: "confronta ao norte com o rio X"), muitas vezes imprecisas, o que gerava sobreposições e conflitos fundiários.

Com o georreferenciamento, os dados do SNCR passaram a incluir coordenadas geográficas precisas, permitindo a identificação única de cada imóvel rural. O CCIR, ao ser emitido, reflete essas informações georreferenciadas, garantindo que o imóvel esteja devidamente identificado e regularizado. Para imóveis que ainda não foram georreferenciados (geralmente os menores, conforme os prazos escalonados), o CCIR pode ser emitido com base nas informações descritivas tradicionais, mas a regularização definitiva exige o georreferenciamento.

6.3. Integração com Outros Sistemas e Impactos Práticos

O georreferenciamento, ao ser incorporado ao SNCR, também se conecta a outros sistemas, como o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Essa integração é essencial para:

- **Evitar Sobreposições:** As coordenadas georreferenciadas permitem verificar se há sobreposição com outros imóveis, terras públicas, indígenas ou unidades de conservação, reduzindo conflitos fundiários.
- **Facilitar a Fiscalização Ambiental e Tributária:** O georreferenciamento no CAR, que também utiliza 4 casas decimais, pode ser cruzado com o SNCR para validar áreas de preservação permanente (APPs) e reservas legais (RLs), impactando a isenção de ITR.
- **Apoiar Transações Imobiliárias:** O CCIR, respaldado pelo georreferenciamento, garante segurança jurídica nas transações, pois as coordenadas certificadas pelo INCRA evitam disputas sobre os limites do imóvel.

No entanto, a obrigatoriedade do georreferenciamento trouxe desafios práticos, tais como as inconsistências históricas, como pode ocorrer com imóveis com matrículas antigas frequentemente apresentam divergências entre os limites descritivos e os georreferenciados, exigindo retificações complexas.

Um exemplo prático ocorreu no estado de Mato Grosso, onde a exigência de georreferenciamento para emissão do CCIR a partir de 2016 (para imóveis entre 25 e 100 ha) levou a um aumento de 20% na regularização fundiária entre 2016 e 2020, mas também gerou atrasos para 10.000 imóveis devido à sobrecarga no INCRA (Mato Grosso, 2020).

6.4. Benefícios do Georreferenciamento para o CCIR

a) **Precisão e Segurança Jurídica:** O georreferenciamento elimina ambiguidades nos limites do imóvel, garantindo que o CCIR reflita a realidade física do terreno.

b) **Integração com o CIB:** O CIB, que substituiu o NIRF, utiliza dados georreferenciados do SNCR para atribuir um código único a cada imóvel, facilitando a gestão tributária e fundiária.

c) **Combate a Fraudes:** A precisão das coordenadas dificulta a prática de cadastros fraudulentos, como a sobreposição intencional de áreas para fins de grilagem.

7. SISTEMA DE COORDENADAS UTILIZADO PELO CAR E PELO GEORREFERENCIAMENTO

7.1. Sistema de Coordenadas do CAR

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pela Lei n.º 12.651/2012 e gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), utiliza o **Sistema Geodésico Brasileiro** (**SGB**) como referência para o georreferenciamento de imóveis rurais. O datum oficial adotado é o **SIRGAS2000** (Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas), que é compatível com o sistema global WGS84, amplamente usado em sistemas de posicionamento por satélite como o GPS.

No CAR, as coordenadas são expressas em **graus decimais** (latitude e longitude), com precisão de 4 casas decimais (ex.: latitude -15,1234; longitude -47,5678). Esse formato é exigido para a delimitação de áreas como Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reservas Legais (RLs) e áreas de uso consolidado. A Instrução Normativa MMA n.º 2/2014, que regulamenta o CAR, determina que os dados georreferenciados devem ser fornecidos em formato vetorial (como shapefiles), compatíveis com o SIRGAS2000, e podem ser obtidos por meio de levantamentos topográficos, imagens de satélite ou outros métodos geodésicos certificados.

7.2. Sistema de Coordenadas do Georreferenciamento

O georreferenciamento de imóveis rurais, exigido pela **Lei n.º 10.267/2001**, também utiliza o **Sistema Geodésico Brasileiro** (**SGB**) com o datum **SIRGAS2000**. Essa obrigatoriedade é regulamentada pelo **Decreto n.º 4.449/2002** e pela **Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais** do INCRA (atualizada em 2016), que estabelece padrões para a certificação de imóveis rurais.

O georreferenciamento geralmente apresenta as coordenadas em dois formatos:

a) **Graus decimais:** (latitude e longitude), para compatibilidade com sistemas como o CAR e o GPS, com precisão de 4 casas decimais.4

b) **Coordenadas planas UTM** (**Universal Transversa de Mercator**)**:** que convertem as coordenadas geográficas (latitude e longitude) em um sistema cartesiano bidimensional, expresso em metros (ex.: X = 456789,1234 m; Y = 8765432,5678 m). O sistema UTM é dividido em fusos de 6 graus de longitude, e o Brasil abrange os fusos 18 a 25 (dependendo da região).

A escolha do SIRGAS2000 como datum garante maior precisão e compatibilidade com padrões internacionais, substituindo o antigo datum SAD69 (South American Datum 1969), que era menos preciso e apresentava discrepâncias em levantamentos modernos. A Norma Técnica do INCRA exige que os vértices do imóvel sejam levantados com precisão posicional de até 50 cm, utilizando receptores GNSS (como GPS ou GLONASS) ou métodos topográficos tradicionais, e que os dados sejam validados pelo INCRA para certificação.

7.3. Compatibilidade entre CAR e Georreferenciamento

Tanto o CAR quanto o georreferenciamento utilizam o SIRGAS2000 como datum de referência, o que facilita a integração entre os dois sistemas. No entanto, enquanto o CAR aceita dados declaratórios (inclusive com base em imagens de satélite ou croquis), o georreferenciamento para emissão do CCIR exige levantamentos mais rigorosos, certificados pelo INCRA. Essa diferença pode gerar divergências, especialmente em áreas onde os limites declarados no CAR não coincidem com os limites georreferenciados no SNCR.

7.4. Por que a Medida de Área Muda ao Exportar um Arquivo de Georreferenciamento para o CAR?

Embora o CAR e o georreferenciamento de imóveis rurais utilizem o **Sistema Geodésico Brasileiro** (**SGB**) com o datum **SIRGAS2000**, as diferenças nas medidas de área podem surgir devido aos seguintes fatores:

7.4.1. DIFERENÇAS NA PROJEÇÃO CARTOGRÁFICA E NO MÉTODO DE CÁLCULO

a) **Georreferenciamento e Projeção UTM:** O georreferenciamento, conforme a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais do INCRA (2016), frequentemente utiliza a projeção Universal Transversa de Mercator (UTM) para representar os limites do imóvel. A UTM é uma projeção cilíndrica conforme que divide a Terra em fusos de 6 graus de longitude (no Brasil, fusos 18 a 25). Nessa projeção, as coordenadas são expressas em metros (ex.: X = 456789,1234 m; Y = 8765432,5678 m), e a área é calculada diretamente no plano cartesiano bidimensional, usando métodos como a fórmula de Gauss para polígonos. Esse método considera a superfície projetada como plana dentro do fuso, o que pode introduzir pequenas distorções, especialmente em áreas grandes ou próximas às bordas do fuso.

b) **CAR e Coordenadas Geográficas:** O CAR, conforme a Instrução Normativa MMA n.º 2/2014, exige que os dados sejam fornecidos em coordenadas geográficas (latitude e longitude) em graus decimais (ex.: -15,1234; -47,5678), também no datum SIRGAS2000. No entanto, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), que processa os dados do CAR, realiza o cálculo de área diretamente na superfície esférica (ou elipsoidal) da Terra, utilizando algoritmos que levam em conta a curvatura da superfície. Esse método é mais preciso para áreas grandes, pois evita as distorções da projeção UTM, mas pode gerar diferenças em relação ao cálculo planar.

c) **Impacto da Conversão:** Quando um arquivo georreferenciado (geralmente em UTM) é exportado para o CAR, o SICAR converte as coordenadas UTM de volta para coordenadas geográficas (latitude e longitude) e recalcula a área na superfície elipsoidal. Essa conversão e o método de cálculo diferente (plano no georreferenciamento versus esférico no CAR) resultam em pequenas variações na medida de área. Para áreas pequenas (ex.: menos de 100 ha), a diferença é geralmente inferior a 0,5%, mas em áreas maiores ou em regiões com alta curvatura (próximas aos polos ou bordas de fusos UTM), a discrepância pode ser mais significativa, chegando a 1-2%.

7.4.2. GENERALIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DE POLÍGONOS

a) **Georreferenciamento:** O levantamento georreferenciado, realizado por profissionais habilitados, é detalhado e inclui todos os vértices do imóvel com alta precisão (até 50 cm, conforme exigência do INCRA). Isso resulta em um polígono complexo, com muitos pontos, que reflete fielmente os limites do terreno.

b) **CAR e Simplificação:** Ao importar o arquivo para o CAR, o SICAR pode aplicar algoritmos de simplificação para reduzir o número de vértices do polígono, especialmente se o arquivo for muito grande ou se houver necessidade de otimizar o processamento. Essa simplificação, conhecida como "generalização cartográfica", elimina pequenos detalhes (ex.: curvas ou ângulos menores que um certo limiar), o que pode alterar ligeiramente a área calculada. Por exemplo, uma cerca sinuosa pode ser aproximada por uma linha reta, reduzindo a área total.

7.4.3. DIFERENÇAS NA ESCALA DE PRECISÃO E ARREDONDAMENTO

a) **Precisão no Georreferenciamento:** O georreferenciamento utiliza coordenadas com alta precisão (ex.: 456789,1234 m em UTM), e a área é calculada com várias casas decimais, dependendo do software utilizado (ex.: 100,123456 ha).

b) **Arredondamento no CAR:** O CAR, embora utilize 4 casas decimais para as coordenadas (ex.: -15,1234), arredonda as áreas para 4 casas decimais no resultado final (ex.: 100,1234 ha). Esse arredondamento pode gerar pequenas diferenças em relação ao valor original calculado no georreferenciamento, especialmente se o software de georreferenciamento mantiver mais casas decimais.

7.5. Ajustes e Validações no SICAR

O SICAR realiza validações automáticas ao importar arquivos, como a verificação de sobreposições com áreas públicas (terras indígenas, unidades de conservação, etc.). Durante esse processo, o sistema pode

ajustar os limites do polígono para evitar inconsistências, o que também pode alterar a área. Por exemplo, se o polígono georreferenciado sobrepõe uma área pública, o SICAR pode excluir essa porção, reduzindo a área total declarada no CAR.

7.6. Erros Humanos ou de Configuração

a) **Configuração do Datum:** Embora ambos devam usar o SIRGAS2000, erros na configuração do datum ou do fuso UTM no software de georreferenciamento (ex.: uso acidental do datum SAD69 ou fuso incorreto) podem gerar discrepâncias. Esses erros são raros, mas podem ocorrer em levantamentos mais antigos ou mal configurados.

b) **Erro de Importação:** Problemas no formato do arquivo (ex.: shapefile mal estruturado ou com camadas incorretas) podem levar a interpretações erradas pelo SICAR, afetando o cálculo da área.

7.7. Exemplo Prático

Considere um imóvel rural de 1.000 ha no estado de Mato Grosso (fuso UTM 21S). No georreferenciamento, a área calculada na projeção UTM é de 1.000,5678 ha. Ao exportar para o CAR, o SICAR converte as coordenadas UTM para graus decimais e recalcula a área na superfície elipsoidal, resultando em 1.002,1234 ha. A diferença (1,5556 ha, ou 0,16%) decorre da curvatura da Terra, que é ignorada no cálculo planar da UTM, mas considerada no cálculo esférico do CAR. Se o SICAR também simplificar o polígono (reduzindo vértices), a área pode diminuir ainda mais, para 1.001,9876 ha.

8. PROPOSTAS PARA HARMONIZAÇÃO DOS SISTEMAS CADASTRAIS

8.1. Plataforma Unificada de Cadastro Rural

A criação de uma plataforma unificada que integre CAR, SNCR, ADA e DITR é uma solução viável para resolver os conflitos cadastrais. Essa

plataforma deveria:

- Padronizar o número de casas decimais (sugere-se adotar 4 casas decimais, alinhando-se ao CAR e ao SNCR).
- Uniformizar terminologias, definindo categorias ambientais comuns (ex.: APPs, RLs, áreas de interesse ecológico).
- Automatizar a validação de isenções tributárias, cruzando dados do CAR e do ADA com a DITR.

8.2. Capacitação e Tecnologia

Investir em capacitação de agentes públicos e no uso de tecnologias como inteligência artificial para análise de dados georreferenciados pode melhorar a eficiência dos cadastros. O uso de blockchain, por exemplo, poderia garantir a integridade dos registros fundiários, reduzindo fraudes e inconsistências.

8.3. Incentivos à Conservação Ambiental

O ITR pode ser potencializado como ferramenta de conservação ambiental por meio de incentivos claros. Propriedades que cumprem as exigências do CAR e do ADA deveriam receber isenções automáticas no ITR, com base em dados unificados.

9. CONCLUSÕES

O sistema de cadastro e tributação do imóvel rural no Brasil enfrenta desafios técnicos e operacionais que comprometem sua eficácia na gestão fundiária e ambiental. As diferenças em terminologias e no número de casas decimais entre CAR, SNCR, ADA e DITR geram conflitos que dificultam a regularização fundiária, a concessão de isenções tributárias e a fiscalização ambiental.

A integração desses sistemas, com padronização de dados e terminologias, é essencial para promover a sustentabilidade e harmonizar as relações entre o campo e as cidades. A integração é viável, mas exige in-

vestimento em tecnologia, capacitação e cooperação interinstitucional.

O CIB representa um avanço na gestão fundiária ao substituir o NIRF e unificar o cadastro de imóveis rurais e urbanos. Contudo, sua integração com sistemas como CAR, SNCR, ADA e DITR é limitada por inconsistências técnicas e operacionais.

As diferenças nas medidas de área entre georreferenciamento e CAR evidenciam a necessidade de harmonização técnica. O CIB e o georreferenciamento podem melhorar a gestão fundiária, mas a harmonização desses sistemas é crucial para promover a regularização fundiária, a sustentabilidade e a conexão entre áreas rurais e urbanas, alinhando-se aos objetivos do Direito Agrário e Ambiental.

Assim, o Brasil poderá avançar na construção de um futuro mais equilibrado, atendendo às demandas do Direito Agrário e Ambiental.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. "**Relatório de Gestão Fundiária e Ambiental - 2022.**" Manaus: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 4.449, de 30 de outubro de 2002**, regulamenta a Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera diversos dispositivos das Leis nºs. 4.947/66, 5.868/72, 6.015/73, 6.739/79 e 9.393/96, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.165 de 10 de dezembro de 2019, altera o Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018, que dispõe sobre a regularização fundiária das áreas rurais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10165.htm. Acesso em: 4 maio 2025. Revogado pelo Decreto n.º 10.592, de 2020.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Diário Oficial da União,

Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos de leis que regulam o cadastro de imóveis rurais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm. Acesso em: 7 maio de 2025.

BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Instrução Normativa RFB nº 2030, de 24 de junho de 2021. Institui o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 2021. Disponível em: https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/instrucao-normativa-rfb-n-2-030-de-24-de-junho-de-2021. Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 2203, de 17 de julho de 2024**. Altera normas do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 ago. 2024.

CEPEA. **PIB do Agronegócio Brasileiro - 2024**. Piracicaba: Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada, 2024.

IBAMA. **Relatório de Isenções Tributárias via ADA - 2022**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2022.

INCRA. **Relatório de Gestão do Sistema Nacional de Cadastro Rural - 2024**. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2024.

IPEA. **Relatório de Sonegação Fiscal no ITR: Impactos e Perspectivas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Relatório de Isenções Tributárias no ITR - 2021**. Campo Grande: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 2021.

MATO GROSSO. **Programa de Regularização Ambiental: Resultados 2020-2023**. Cuiabá: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 2023.

Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa MMA n.º 2/2014**. Disponível em: https://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf. Acesso em: 22

jun. 2025.

PARÁ. **Impactos da Sobreposição Cadastral na Regularização Fundiária**. Belém: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, 2023.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Relatório Anual do Cadastro Ambiental Rural - 2023**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2023.

- CAPÍTULO 6 -

LOGÍSTICA NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: IMPACTOS ECONÔMICOS E DESAFIOS DE INFRAESTRUTURA SUSTENTÁVEL

LOGISTICS IN BRAZILIAN AGRIBUSINESS: ECONOMIC IMPACTS AND SUSTAINABLE INFRASTRUCTURE CHALLENGES

Julson Nélio de Lima Arantes Costa Filho[1]

RESUMO: O agronegócio no Brasil tem um papel fundamental na economia, contribuindo para uma parte considerável das exportações e fornecendo alimentos tanto para o mercado doméstico quanto para o internacional. Entretanto, o Brasil enfrenta vários desafios quanto à logística de transporte de sua produção. Existem gargalos na sua logística para o fluxo dos produtos agrícolas, o que pode levar a uma redução dos seus níveis de produtividade e competitividade. Nesse contexto, o estudo objetiva analisar os impactos econômicos dos gargalos logísticos no transporte de commodities agrícolas no Brasil, destacando como esses desafios afetam a competitividade do agronegócio. Busca-se especificamente contextualizar o papel da logística no agronegócio e sua relevância para a economia nacional e global, identificar os principais gargalos logísticos, além de apresentar soluções e propostas para superar os gargalos, com ênfase na sustentabilidade. O estudo caracteriza-se metodo-

[1] Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil – PI. Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário UNIFACID WYDEN. Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Especialista em Direito Aplicado ao Agronegócio pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania - IDCC. Possui MBA em Agronegócio pela USP/Esalq. Mestrando em Direito, Sociedade e Tecnologias pela Faculdades Londrina. E-mail: julsonarantes.adv@outlook.com.

logicamente como uma Revisão Bibliográfica que se baseia em material já produzido, como livros, teses, dissertações e artigos científicos. Após o estudo notou-se que, no Brasil, os gargalos identificados em vários modais, como o armazenamento e os portos, comprometem não apenas a eficiência das operações, mas também a competitividade do país frente aos competidores internacionais. A logística de transporte afeta negativamente a competitividade, sobretudo devido à dependência excessiva do transporte rodoviário e à subutilização do potencial de outros meios de transporte. A busca por uma infraestrutura logística sustentável é vital para maximizar o potencial do setor agrícola, ao mesmo tempo que se enfrenta grandes desafios estruturais e ambientais.

PALAVRAS-CHAVE: Logística no agronegócio. Infraestrutura de transporte. Gargalos logísticos. Economia. Competitividade.

ABSTRACT: Agribusiness in Brazil plays a fundamental role in the economy, contributing to a considerable share of exports and supplying food to both the domestic and international markets. However, Brazil faces several challenges when it comes to the logistics of transporting its production. There are bottlenecks in its logistics for the flow of agricultural products, which can lead to a reduction in its levels of productivity and competitiveness. In this context, the study aims to analyze the economic impacts of logistical bottlenecks in the transportation of agricultural commodities in Brazil, highlighting how these challenges affect the competitiveness of agribusiness. It specifically seeks to contextualize the role of logistics in agribusiness and its relevance to the national and global economy, identify the main logistical bottlenecks, and present solutions and proposals to overcome the bottlenecks, with an emphasis on sustainability. The study is methodologically characterized as a Bibliographical Review based on material already produced, such as books, theses, dissertations and scientific articles. After the study, it was noted that the bottlenecks identified in various modes in Brazil, such as storage and ports, jeopardize not only the efficiency of operations, but also the country's competitiveness against international competitors. Transport logistics has a negative impact on competitiveness, mainly due to the excessive dependence on road transport and the underutilization of road transport.

KEYWORDS: Agribusiness logistics. Transportation infrastructure. Logistics bottlenecks. Economy. Competitiveness.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil figura entre os maiores produtores e exportadores globais de alimentos, sendo o setor agrícola um dos principais propulsores do desenvolvimento econômico do país nas últimas décadas. O agronegócio no Brasil tem um papel fundamental na economia nacional, contribuindo para uma parte considerável das exportações e fornecendo alimentos tanto para o mercado doméstico quanto para o internacional (Wilkinson, 2020)

Nesse contexto, o Brasil ocupa uma posição proeminente no comércio global de produtos agrícolas e pecuárias, sendo um dos principais exportadores mundiais de alimentos ao passo que diversos elementos contribuem para a posição de destaque do agronegócio brasileiro no cenário internacional. O país conta com extensas áreas agrícolas, condições climáticas propícias e uma agricultura variada, possibilitando a produção em larga escala de uma vasta gama de produtos, como também investe em tecnologia agrícola, aprimoramento genético e métodos produtivos eficazes (Quintam; Assunção, 2023).

Ademais, no setor agropecuário do Brasil, pode-se destacar que alguns produtos são considerados fundamentais, tais como a soja, o milho, a carne bovina, o frango, o suíno, o café, a cana-de-açúcar, o algodão, entre outros. O Brasil ocupa a posição de liderança global na produção e exportação de vários desses produtos, contribuindo de maneira significativa para o resultado positivo da balança comercial nacional (Costa; Camelo, 2018).

Entretanto, o Brasil enfrenta vários desafios quanto à logística de transporte de sua produção. No que diz respeito à capacidade do Brasil de produzir e exportar insumos agrícolas, existem obstáculos e gargalos na sua logística de transporte para o fluxo dos produtos agrícolas produzidos, o que pode levar a uma redução dos seus níveis de produtividade e competitividade no cenário internacional (Gonçalves et al., 2024).

Nesse contexto, a relevância do estudo consiste na discussão de um tema com destaque social, ao passo que as dificuldades logísticas que afetam os custos de transporte, elevam os preços ao consumidor, além de enfatizar seu potencial para fomentar o crescimento regional e práticas

de sustentabilidade ambiental. Além disso, a pesquisa auxilia no progresso do entendimento acerca dos impactos da logística na competitividade do setor agrícola, ao estar ligado à eficiência econômica, igualdade social e proteção ambiental.

Ainda, o estudo objetiva analisar os impactos econômicos dos gargalos logísticos no transporte de commodities agrícolas no Brasil, destacando como esses desafios afetam a competitividade do agronegócio. Busca-se especificamente contextualizar o papel da logística no agronegócio e sua relevância para a economia nacional e global, identificar os principais gargalos logísticos e avaliar como eles afetam a competitividade do agronegócio, além de apresentar soluções e propostas para superar os gargalos, com ênfase na sustentabilidade.

O estudo caracteriza-se metodologicamente como uma Revisão Bibliográfica. A pesquisa bibliográfica é um tipo de pesquisa científica que se baseia em material já produzido, como livros, teses, dissertações e artigos científicos. O objetivo é atualizar o saber científico, acompanhar o avanço de um tema, condensar textos já publicados que abordam o mesmo tema, examinar e avaliar informações já divulgadas, descobrir, coletar e examinar as principais contribuições teóricas sobre um dado acontecimento, tema ou conceito, como se realizou no presente estudo (Campos et al., 2023).

Desse modo a pesquisa se estrutura em capítulos que discutem de forma pormenorizada o tema em questão, e, posteriormente, apresenta as conclusões obtidas a partir da revisão da literatura realizada por meio do tópico de considerações finais, conforme se verá adiante.

2. O AGRONEGÓCIO BRASILEIRO E A IMPORTÂNCIA DA LOGÍSTICA

O agronegócio brasileiro desempenha um papel fundamental na economia mundial, contribuindo diretamente para o Produto Interno Bruto (PIB) do país. Contudo, a eficácia dessa cadeia de produção está fortemente atrelada à logística, que tem um papel fundamental no transporte de produtos agrícolas, ligando regiões produtoras a mercados de consumo tanto internos quanto externos. Uma logística eficaz não só assegura

a competitividade da indústria no contexto global, como também impacta nos custos e na qualidade dos produtos disponibilizados à população (Pacheco, 2020).

Assim, o presente capítulo destaca a relevância da logística no cenário do agronegócio no Brasil, destacando sua função como elemento central para o progresso econômico e social da nação.

2.1. A visão geral do agronegócio no brasil: participação no pib, exportações e geração de empregos

No Brasil o agronegócio tem crescido consideravelmente nos últimos 40 anos, aumentando a produtividade e tornando o país um importante fornecedor de alimentos para o mundo, no presente e até mesmo no futuro. Segundo uma pesquisa realizada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), no ano de 2022, o Brasil tem hoje uma agricultura adaptada a diferentes regiões e com agricultores cada vez mais conscientes de suas obrigações com o crescimento da produção de alimentos, mas também com responsabilidade ambiental, ao passo que se está adotando cada vez mais técnicas avançadas, que resulta em melhorias nos indicadores econômicos do país (CNA, 2022).

Atualmente, o Brasil é reconhecido no cenário global como um centro de prosperidade no setor agroindustrial. O país detém 22% das áreas agrícolas globais e utiliza uma tecnologia avançada no setor agrícola, características que tornam o agronegócio brasileiro um segmento moderno, eficaz e competitivo no contexto global. O crescimento do agronegócio no mundo tem sido expressivo, afetando positivamente o PIB e estabelecendo o Brasil como um líder no mercado global de commodities. Em 2017, o Brasil ocupava a terceira posição na exportação de alimentos e a segunda posição na produção (Reis, 2022).

De acordo com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA) a trajetória do agronegócio no Brasil é caracterizada por momentos marcantes e várias mudanças que favoreceram sua diversificação nos últimos anos, reforçando assim sua significativa participação na economia mundial. Assim, o agronegócio é uma importante força nacional, contribuindo com aproximadamente 26,6% para o PIB brasileiro em 2020, superando o ano de 2019, quando teve uma participação de

20,5% (CEPEA, 2020).

Destaca-se que, no segundo trimestre de 2024, o PIB do agronegócio brasileiro diminuiu 1,28%, acumulando uma queda de 3,50% no ano. Baseado nesse desempenho, o PIB do agronegócio brasileiro no primeiro semestre de 2024 atingiu R$ 2,50 trilhões, sendo R$ 1,74 trilhão no setor agrícola e R$ 759,82 bilhões no setor pecuário, considerando os preços do segundo trimestre do mesmo ano. Assim, levando em conta esses resultados e a evolução do PIB do Brasil no período, prevê-se que a contribuição do setor econômico alcance aproximadamente 21,8% em 2024, inferior aos 24,0% observados em 2023 (CEPEA, 2024).

Ademais, o fortalecimento do agronegócio no Brasil ocasiona também a geração de empregos. Nessa seara, nota-se que, no terceiro trimestre de 2023, o número de pessoas empregadas no agronegócio brasileiro atingiu 28,5 milhões, um novo recorde na série histórica que começou em 2012. Portanto, o setor representou 26,8% do total de empregos no Brasil (CEPEA, 2023).

No que diz respeito ao perfil dos trabalhadores, notou-se um crescimento no setor agropecuário de empregados com carteira assinada (o que indica um aumento na formalização do trabalho), como também de trabalhadores com maior escolaridade (ensino médio e superior, completo e incompleto). Ao contrário do primeiro trimestre, em relação ao gênero, as variações foram quase idênticas, levemente positivas, para trabalhadores e trabalhadora (CEPEA, 2023).

Portanto, nota-se que o agronegócio no Brasil tem um papel central no crescimento econômico do país, posicionando o Brasil como um dos principais produtores e exportadores mundiais de alimentos. Mesmo diante de desafios recentes, como a diminuição do PIB do setor em 2024, o agronegócio mantém-se como um propulsor de desenvolvimento, fomentando a criação de postos de trabalho, a formalização laboral e a implementação de práticas sustentáveis e inovadoras.

2.2. A cadeia logística no agronegócio: a importância do transporte para o escoamento de commodities agrícolas

Como destacado, nas últimas décadas, houve um crescimento significativo do agronegócio brasileiro, tanto em termos de volume quanto

de valor gerado. O crescimento foi impulsionado principalmente pelo mercado externo e as exportações tiveram um desempenho notável. Esta expansão foi impulsionada pela maior participação do país nas cadeias globais de produção de commodities agrícolas, que se alinha ao significativo crescimento dos preços internacionais desses produtos (Sakamotoe; Maia, 2023).

Assim, sendo o agronegócio fator de grande importância tanto para o Brasil quanto para o mundo, que impacta de maneira positiva no PIB, a logística empregada no agronegócio é eixo central para o avanço das cadeias produtivas, incluindo as ligadas ao setor agroindustrial, funcionando também como um dos maiores desafios para o transporte da produção agrícola e nas operações produtivas (Pacheco, 2020).

Nesse contexto, observa-se que a logística tem um papel fundamental nas cadeias produtivas, pois é responsável pelo planejamento, implementação e controle do fluxo e armazenamento de produtos, serviços e informações. Gerir a logística é essencial para reduzir perdas e manter as empresas competitivas no mercado mundial. (Reis, 2022).

Segundo Jesus et al., (2023), a logística é um problema evidente nas exportações de produtos agrícolas do Brasil. No cenário global, o Brasil possui vantagens comparativas na produção de alimentos em comparação com outros produtores globais, contudo, sofre com os custos logísticos.

A infraestrutura e a logística contribuem para toda a cadeia produtiva, especialmente no transporte da produção do interior do país para os portos de exportação, utilizando os principais meios de transporte disponíveis no país, como a via rodoviária, ferroviária, marítima, fluvial e aérea, entretanto, o país demonstra não utilizar da melhor logística para o transporte e para o escoamento de commodities agrícolas (Jesus et al., 2023).

A palavra "logística" é de origem grega e tem como significado a contabilidade e a organização. Ela deriva do termo francês logistique, que se refere a uma arte que lida com o planejamento e execução de diversos projetos, sendo amplamente aplicada durante as guerras (Jesus et al., 2023).

De acordo com Bowersox e Closs (2001) a logística engloba a integra-

ção de dados, deslocamentos, armazenamento, manuseio de materiais e embalagens. Assim, a logística envolve o processo de movimentação e troca de produtos, serviços e informações, com o objetivo de atender às necessidades de tempo, localização e qualidade, com o objetivo de minimizar a distância entre os agentes ao menor custo possível.

Para o Conselho Internacional de Profissionais de Logística e Supply Chain (CSCMP), a logística se refere à organização, implementação e supervisão do fluxo eficiente e eficaz de produtos, serviços e informações desde o local de produção até o local de consumo, visando satisfazer as demandas dos consumidores. Dito de outra forma, a logística é encarregada de gerenciar os recursos materiais, financeiros e as informações pertinentes aos produtos vendidos. A logística é responsável por toda a gestão, desde a entrada de materiais, planejamento da produção, armazenamento, transporte e distribuição de produtos (Jesus et al., 2023).

Nesse contexto, a logística desempenha um papel categórico no ciclo de produção desde a cadeia de suprimentos, controlando a movimentação de insumos e serviços para garantir a disponibilidade de materiais necessários para a produção. Neste primeiro, os custos logísticos já começam a ter um impacto significativo no processo, já que as despesas com transporte podem frequentemente exceder o valor desses insumos (Oliveira et al., 2021).

Ademais, os procedimentos adotados são aspectos relevantes, pois a produção precisará ser armazenada e/ou transportada até alcançar o consumidor final ou a indústria de transformação. Neste momento, fatores como o extenso território brasileiro, a perecibilidade de diversos produtos agrícolas, a sazonalidade da produção, entre outros, destaca a constante necessidade de investimentos e a criação de rotas intermodais pelo setor público (Oliveira et al., 2021).

É evidente que a logística é um componente estratégico e decisivo para o êxito do agronegócio brasileiro, particularmente no contexto global de aumento na procura por produtos agrícolas. Embora o Brasil possua vantagens competitivas na produção, os altos custos logísticos e as ineficiências no transporte persistem como obstáculos consideráveis para a competitividade do setor. A integração eficaz de meios de transporte, a atualização da infraestrutura e a administração eficaz dos fluxos

de produtos e informações poderão ser elementos cruciais para vencer esses obstáculos, conforme se observará adiante.

3. OS GARGALOS LOGÍSTICOS E IMPACTOS ECONÔMICOS NO TRANSPORTE DE COMMODITIES AGRÍCOLAS

Os gargalos logísticos representam um dos principais obstáculos para o transporte de produtos agrícolas no Brasil, impactando diretamente a competitividade do setor agropecuário no contexto mundial. Com um sistema de transporte majoritariamente rodoviário, como se verá adiante, o país lida com restrições estruturais que elevam os custos operacionais, ampliam os tempos de viagem e diminuem a eficácia na distribuição de produtos (Santos; Baptista 2023).

Ademais, alguns pontos como a ausência de conexão entre os meios de transporte, as dificuldades na infraestrutura portuária e ferroviária, bem como as extensas distâncias entre as áreas produtoras e os mercados consumidores podem resultar em perdas econômicas consideráveis ao país. Nesse contexto, o presente tópico examina os principais obstáculos logísticos que o agronegócio brasileiro enfrenta e suas consequências econômicas, enfatizando como essas dificuldades prejudicam o rendimento do setor e a participação do Brasil nas cadeias globais de valor (Santos; Baptista 2023).

3.1. A Infraestrutura de Transporte no Brasil: Desafios nos Modais Rodoviário, Ferroviário, Hidroviário e Portuário

Ao contrário de outras nações, o Brasil não tem feito investimentos suficientes em infraestrutura logística, o que tem levado a uma diminuição de qualidade e extensão em comparação com seus rivais internacionais, tais como Rússia, Índia e China. Nações próximas como Chile e Colômbia destinam uma parcela maior do seu PIB para melhorias no setor de infraestrutura e transporte. Contudo, embora tenha havido concessões e privatizações nos últimos anos, o investimento ainda não é adequado para suprir a necessidade do setor (Santos; Baptista 2023).

De acordo com a Confederação Nacional do Transporte (CNT), no

Brasil, cerca de 65% do transporte é feito através da via rodoviária. Ademais, o país conta com aproximadamente 120.767,3 km de estradas federais, considerando tanto as vias pavimentadas quanto as não pavimentadas e planejadas. Desse total, 64 mil quilômetros são pavimentados, sendo que 12,6% dessa pavimentação é de Minas Gerais, enquanto 9,9% é da Bahia (CNT, 2020).

Nesse contexto, embora o agronegócio no Brasil possua vantagens competitivas quanto às características naturais de clima e solo propícios, favorecendo o comércio global e tornando o país um dos principais exportadores de alimentos do planeta, a dependência excessiva do transporte rodoviário, bem como a baixa integração entre os modais (intermodalidade), afeta negativamente a competitividade e o potencial nacional de elevação do setor (Corrêa; Camargo, 2024).

Destaca-se que é possível identificar cinco categorias de gargalos que salientam os principais problemas logísticos no agronegócio brasileiro a partir da leitura da literatura acerca da temática, são eles: os gargalos na armazenagem, os gargalos no modal rodoviário, os gargalos no modal ferroviário, os gargalos no modal hidroviário e ainda os gargalos nos portos (Corrêa; Camargo, 2024).

Segundo Corrêa e Camargo (2024), os gargalos na armazenagem consistem na insuficiência de capacidade de armazenamento, na baixa eficiência, nas perdas durante o transporte, bem como no armazenamento nas propriedades rurais. Já gargalos no modal rodoviário podem ser observados através da precariedade das estradas, nos métodos impróprios para viagens longas, nas perdas de produtos devido às condições ruins das estradas, nas faltas de controle de excesso de peso e na demora no embarque e desembarque.

Os gargalos no modal ferroviário, por sua vez, podem ser constatados na observação da infraestrutura insuficiente (restrição de capacidade e limitação do número de linhas), na falta de vagões, na baixa velocidade versus elevado tempo de trânsito, no estado de conservação deficitário das ferrovias (infraestrutura e superestrutura), nos problemas regulatórios de integração com os demais modais (Corrêa; Camargo, 2024).

Nada obstante, os gargalos no modal hidroviário tratam-se da infraestrutura insuficiente, da quantidade insuficiente de eclusas, das restri-

ções de calado/seca de rio, das pontes com vãos estreitos, das restrições vinculadas às barcaças, das dificuldades de obter licenças ambientais, da falta de operadores de transbordo nos principais portos fluviais, como também nas dificuldades na intermodalidade (Corrêa; Camargo, 2024).

Por fim, os gargalos no porto demonstram-se através da capacidade de armazenamento insuficiente, da ineficiência (baixa produtividade; infraestrutura e equipamentos insuficientes), das dificuldades de acesso aos portos através dos meios Rodoviário e/ou Ferroviário, das filas de caminhões, vagões e navios para descarregar, da interferência entre o envio e recebimento de mercadorias, da restrição do fluxo de carga através de ferrovias, da escassez de píeres e da lentidão causada pela burocracia (Corrêa; Camargo, 2024).

Scudeler e Ribeiro (2019) citam que além da falta de investimento e o enfrentamento dos gargalos da infraestrutura precária nas estradas, nas dimensões do Brasil, a burocracia nos portos, a localização da entrega, o descaso com as ferrovias e o elevado custo do transporte aéreo, representando obstáculos danosos ao transporte que resulta na redução das opções de multimodalidade para apenas um modal viável: o rodoviário.

Como exposto, apesar das vantagens competitivas naturais do Brasil que impulsionam o agronegócio no cenário mundial, a falta de investimentos em infraestrutura logística persiste como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento completo do setor. Os gargalos e obstáculos detectados em diversos modais de transporte, como no armazenamento e nos portos, prejudicam não só a eficácia das operações, mas também a competitividade do país em relação aos concorrentes internacionais.

3.2. Os efeitos econômicos e ambientais: a perda de competitividade, a poluição e os danos causados pelo alto tráfego

Como o Brasil é um país de dimensões continentais, o transporte ferroviário apresenta um grande potencial para a redução de custos através da sua viabilidade. No entanto, acaba sendo subestimado devido à exigência de grandes investimentos para expandir sua capacidade operacional (Holanda et al., 2020).

Assim, o transporte rodoviário é o meio de transporte mais empregado para o transporte de cargas agrícolas e pecuárias, devido à sua facili-

dade de acesso, representando mais de 60% do uso total dos modais. Isso resulta em níveis elevados de poluição, tráfego, acidentes rodoviários e danos indiretos ligados a esses elementos, como estresse, perda de audição com o passar do tempo, complicações respiratórias, entre outros. A má conservação das estradas, as dificuldades de acesso em certas vias e a impossibilidade de viajar longas distâncias elevam os gastos com transporte (Parra et al., 2021).

Nesse contexto, conforme informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do ano de 2022, a situação atual da logística no Brasil não é encorajadora, apresentando um déficit. Em um país que não possui planejamento de longo prazo e investimentos tanto públicos quanto privados em infraestrutura, o investimento público em infraestrutura representou apenas 1,7% do PIB em 2020 (IPEA, 2022).

Nota-se que o Brasil perde competitividade em comparação com outras nações exportadoras por causa de sua precária infraestrutura logística, o que resulta na venda do produto a preços baixos pelos produtores e na chegada do produto ao seu destino a custos elevados (Corrêa; Camargo, 2024).

Um fator adicional que complica a logística no Brasil consiste na interiorização da produção de grãos, ao passo que esta cultura dificulta sua exportação, fazendo com que o grão tenha de percorrer grandes distâncias até chegarem aos principais portos graneleiros do país. Nota-se que a partir dos anos 70, a maior parte da produção de soja e milho no país passou a se concentrar na região Centro-Oeste, por exemplo (Corrêa; Camargo, 2024).

Portanto, observa-se que a logística de transporte no Brasil lida com desafios consideráveis que prejudicam a competitividade, principalmente por causa da dependência excessiva do transporte rodoviário e da subaproveitação do potencial de outros modais. As proporções continentais do país e a expansão da produção agrícola tornam determinante o aporte em uma infraestrutura logística mais eficaz e unificada.

Assim, ao apostar em estratégias logísticas mais eficientes, o setor agropecuário do Brasil pode não só consolidar sua posição no cenário internacional, mas também provocar efeitos benéficos na economia do país e na qualidade de vida da população.

4. OS DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA UMA INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

A procura por uma infraestrutura logística sustentável no Brasil representa um desafio estratégico que requer o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a eficácia operacional e a conservação do meio ambiente. No setor agrícola, a sustentabilidade logística vai além da diminuição de despesas, englobando a implementação de práticas que reduzam os impactos ambientais, como o uso de meios de transporte menos poluentes e a aplicação de tecnologias avançadas (Mendes; Santos, 2021).

No entanto, o país ainda se depara com obstáculos consideráveis, tais como a falta de investimentos em infraestrutura e a ausência de integração intermodal. Este tópico explora os desafios para a construção de uma logística mais sustentável no Brasil, ao mesmo tempo em que apresenta as oportunidades para inovação e desenvolvimento (Mendes; Santos, 2021).

Nessa seara, Parra et al., (2021) destaca que a utilização de inter e multimodalidade para o fluxo de produção, constituem métodos eficazes para combater o desperdício, as perdas, o atraso nas entregas, o aumento dos custos de produção, manutenção e, consequentemente, do produto final. Ademais, contribui também para a diminuição dos elevados níveis de emissão de Gases de Efeito Estufa e outros problemas ambientais que afetam o país. Essas modalidades de distribuição de produção são também mais sustentáveis em termos energéticos, permitindo ao mercado nacional alcançar elevados níveis de produtividade e rentabilidade.

Dentre as principais vantagens da inter/multimodalidade incluem a melhoria na eficiência logística, a melhoria na cadeia de suprimentos, o crescimento econômico e industrial do país a diminuição dos gastos com frete, o levado nível de adaptação e abrangência geográfica, a redução das emissões de gases de efeito estufa, a redução do tráfego de veículos nas estradas, a redução de acidentes nas estradas, a geração de novos postos de trabalho, os novos caminhos de transporte, bem como as melhorias nas condições de segurança da carga etc. (Parra et al., 2021).

Corroborando com tal ideal, Jesus et al., (2023), alude que o transporte

mais comum para o transporte de colheitas é o rodoviário, no entanto, o uso da multimodalidade com o encaixe do transporte ferroviário se mostra mais adequado devido à sua alta capacidade de carga, menor tempo de viagem e custos inferiores com fretes, manutenções e combustíveis, quando comparado ao transporte rodoviário, por exemplo.

Nota-se que este setor, assim como qualquer outro, traz desafios na administração, entretanto, abrem uma gama de oportunidades de trabalho com a sua expansão e incorporação da tecnologia em seus processos. Vários profissionais podem se destacar, tais como o administrador, o encarregado do gerenciamento e a orientação de grandes corporações que operam neste setor, tendo em vista que, atualmente, destacam-se como desafios também a escassez de trabalhadores qualificados, a logística e infraestrutura inadequadas, o planejamento estratégico, os custos de produção e a demanda crescente para o futuro (Pessoa; Rigotto, 2022).

A aplicação de tecnologias no setor agroindustrial focado na distribuição de alimentos é importante para reduzir os obstáculos, assim como a terceirização contribui para a redução dos custos logísticos. Soluções tecnológicas, tais como sistemas de gestão unificada e inteligência artificial, possibilitam o acompanhamento em tempo real dos fluxos de transporte, a previsão de demandas, a diminuição de desperdícios e o aumento da eficácia operacional (Scudeler; Ribeiro, 2019).

Destaca-se também que é imperativo a aplicação de políticas públicas que estimulem investimentos sólidos, dê prioridade à integração intermodal e fomentem uma infraestrutura moderna e eficaz. Assim, poderemos tornar o potencial do agronegócio brasileiro uma realidade ainda mais relevante para a economia brasileira e mundial (Pessoa; Rigotto, 2022).

Por fim, observa-se que a procura por uma infraestrutura logística sustentável no Brasil é determinante para potencializar o potencial do setor agrícola, enquanto se lida com consideráveis desafios estruturais e ambientais. A integração intermodal, o investimento em tecnologias de ponta e a implementação de práticas sustentáveis são estratégias essenciais para diminuir despesas, aprimorar a eficácia e atenuar os efeitos no meio ambiente. Ademais, a implementação de políticas públicas que promovam investimentos sólidos e a capacitação de profissionais competentes são essenciais para ultrapassar as limitações atuais.

5. DOS IMPACTO DA AUTOMAÇÃO E INFRAESTRUTURA DIGITAL

A atualização de portos, ferrovias e estradas requer a aplicação de tecnologias de ponta para otimizar o fluxo de mercadorias. Por exemplo, a implementação de sistemas de gestão eficientes em terminais de carga pode diminuir os gastos operacionais e os tempos de espera. Este tópico faria a interligação com temas tecnológicos, de modo que os desafios logísticos fiquem evidentes?

Com a crescente integração entre os mercados de vários blocos e nações globais, a urgência em incrementar a produtividade para ampliar a competitividade se torna cada vez maior. Em especial, a criação de blocos econômicos tem sido realizada com o propósito de intensificar o comércio entre as nações e, simultaneamente, promover a integração em suas várias dimensões: produtiva, social, política e cultural (Pêgo, 2016).

A avaliação dos portos do Brasil destaca a relevância estratégica desses equipamentos para o crescimento econômico do país. Os portos têm um papel decisivo no transporte da produção agrícola, industrial e de commodities, representando a maior parte do comércio exterior do Brasil. Os portos de Santos, Paranaguá e Suape, cada um com suas particularidades, são cruciais para a logística e a competitividade do Brasil no cenário internacional. Ademais, outros portos estratégicos também desempenham um papel importante na movimentação de mercadorias no país (Fontes, 2024).

A tecnologia da informação, que fornece ferramentas e progressos significativos no campo empresarial e logístico, permite prever as vantagens competitivas proporcionadas pelas novas estruturas que surgem no cenário econômico contemporâneo. Neste cenário, a logística, seja no transporte do produto ou na distribuição de informações relacionadas, se torna essencial para o êxito das organizações. Silva, Ribeiro e Benvenuto, 2006, p. A 527). Uma das tecnologias mais importantes empregadas na indústria é a IoT (Internet das Coisas), que emprega robôs para fazer movimentações no armazém em vez de trabalhadores humanos, e o uso de óculos de realidade virtual para ajudar na operação de picking (Pires, 2021).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o agronegócio desempenha um papel fundamental no desenvolvimento econômico, colocando o país como um dos maiores produtores e exportadores de alimentos do mundo. Apesar das vantagens competitivas do Brasil na produção, as elevadas despesas logísticas e as ineficiências no transporte continuam a ser barreiras significativas para a competitividade do setor.

Os gargalos e obstáculos identificados em vários meios de transporte, como o armazenamento e os portos, comprometem não apenas a eficiência das operações, mas também a competitividade do país frente aos competidores internacionais. No Brasil, a logística de transporte afeta negativamente a competitividade, sobretudo devido à dependência excessiva do transporte rodoviário e à subutilização do potencial de outros meios de transporte.

Portanto, ao optar por estratégias logísticas mais eficazes, o setor agrícola brasileiro pode não apenas reforçar sua posição no cenário global, mas também gerar impactos positivos na economia nacional e na qualidade de vida dos cidadãos. No Brasil, a busca por uma infraestrutura logística sustentável é vital para maximizar o potencial do setor agrícola, ao mesmo tempo que se enfrenta grandes desafios estruturais e ambientais.

A integração de modais, o aporte em tecnologias avançadas e a adoção de práticas ecológicas são táticas cruciais para reduzir custos, melhorar a eficiência e amenizar os impactos no meio ambiente. Além disso, a execução de políticas públicas que incentivem investimentos robustos e a formação de profissionais qualificados são fundamentais para superar as restrições presentes.

REFERÊNCIAS

BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J. Logística empresarial: o processo de integração da cadeia de suprimentos. São Paulo: Atlas, 2001.

CAMPOS, L. R. M.; CRUVINEL, B. V.; SANTOS, A. O.; OLIVEIRA, G.

S. de. A revisão bibliográfica e a pesquisa bibliográfica numa abordagem qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, v. 22 n. 57, 2023. Disponível em: https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/3042. Acesso em: 11 agos. 2025.

CEPEA, Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **O boletim mercado de trabalho do agronegócio brasileiro**. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). 2023. Disponível em: https://cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Boletim%20MT%20Agro%20(2).pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

CEPEA, Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **PIB do Agronegócio alcança participação de 26,6% no PIB brasileiro em 2020**. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/boletins/pib-do-agronegocio-alcanca-participacao-de-26-6-no-pib-brasileiro-em-2020#:~:text=O%20PIB%20dos%20agrosservi%C3%A7os%20do,(Tabelas%202%20e%203). Acesso em: 14 maio 2025.

CEPEA, Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **Pib do agronegócio mantém queda no segundo trimestre, acumulando recuo de 3,5% em 2024. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). 2024**. Disponível em: https://cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/PIB%20do%20Agroneg%C3%B3cio_Sum%C3%A1rio%20Executivo%202o%20trim%202024.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

CNA, **Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Panorama do agro.** 2022. Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/cna/panorama-do-agro. Acesso em: 09 jul. 2025.

CNT, Confederação Nacional do Transporte. **Agência CNT transporte atual lança painel com dados do transporte rodoviário no Brasil**. 2020. Disponível em: https://cnt.org.br/agencia-cnt/cnt-lanca-painel-com-dadosdo-transporte-rodoviario-no-brasil. Acesso em: 07 jul. 2025.

CORRÊA, L. R.; CAMARGO, C. F. B. de. Desafios logísticos para exportação de soja e milho: estudo de caso em uma grande empresa do agronegócio brasileiro. Editora Atena, Engenharias: Qualidade, produtividade e inovação tecnológica, Capítulo 4, p. 35-47, 2024. Disponível em: https://atenaeditora.com.br/catalogo/dowload-post/84589. Acesso em: 22 jun. 2025.

COSTA, A. C. R.; CAMELO, G. L. P. A inserção do potencial exportador

ocioso no mercado internacional: perspectivas e desafios na geração de trabalho e renda. Revista Brasileira de Gestão Negócio e Tecnologia da Informação, v. 1, n. 1, p. 166-203, 2018. Disponível em: https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/EmpiricaBR/article/view/304. Acesso em: 23 jul. 2025.

FONTES, Camila Guimarães Teixeira. Gestão portuária no Brasil. Revista FT, v. 28, n. 138, set. 2024. Disponível em: https://revistaft.com.br/gestao-portuaria-no-brasil/. Acesso em: 18 jun. 2025.

GONÇALVES, E. M. de O.; TIBOLA, G.; VARGAS, G. M.; MACHADO, A. S.; NECKEL, A.; MORO, L. D.; MORES, G. Os principais desafios da logística de transporte do agronegócio brasileiro: uma revisão sistemática da literatura. Revista de Gestão e Secretariado, v. 15, n. 8, p. 4073, 2024. Disponível em: https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/4073. Acesso em: 13 jul. 2025.

HOLANDA, G. G. de.; SILVA, A. F. da.; LAVOR, N. B. de.; SOUSA, F. N. T. de. Custos Logísticos do Transporte no Modal Rodoviário: Desafios para a Competitividade das Empresas. Revista de Psicologia, v. 14 n. 51, 2020. Disponível em: https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/2579. Acesso em: 23 jum. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Logística no Brasil: gargalos e desafios para o crescimento econômico sustentável. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7420/1/RP_Log%C3%ADstica_2016.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Planejamento das infraestruturas de logística e transporte. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/radar/temasradar/infraestrutura-2/14797-planejamento-das-infraestruturas-de-logistica-e-transporte?highlight=WyJyYWRhciIsIidyYWRhciJd. Acesso em: 12 jul. 2025.

JESUS, A. L. O. de.; SILVA, L. G. da.; CASTRO, M. F. F. de.; KELLY, C. A.; NETO, B. C.; CORRÊA, C. R. A influência da infraestrutura logística na exportação agrícola brasileira. Revista de Ciências Humanas, v. 27, edição 126, set. 2023. Disponível em: https://revistaft.com.br/a-influencia-da-infraestrutura-logistica-na-exportacao-agricola-brasileira/. Acesso em: 12 jun. 2025.

MENDES, A. T.; SANTOS, G. R. dos. Infraestruturas sustentáveis no

Brasil: oportunidades para o saneamento e políticas urbanas. Boletim regional, urbano e ambiental, v. 25, jan.-jun, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12980/1/BRUA_25_Artigo_3_infraestruturas_sustentaveis.pdf. Acesso em: 26 jul. 2025.

OLIVEIRA, C. L. de.; EZIQUIEL, D. S.; MUÇOUÇAH, M. F. S. A infraestrutura brasil para o escoamento de safras no agronegócio. Brazilian Journal of Development, v. 7, n. 11, p. 109701–109717, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n11-545. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/40364. Acesso em: 04 jun . 2025.

PACHECO, Tiago Resende. A logística 4.0 no agronegócio: estudo de caso da John Deere. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios.

PARRA, D. C.; MOREIRA, E. E. L.; ROCHA, A. M. C. da.; CONCEIÇÃO, G. L. A intermodalidade e multimodalidade logística no agronegócio nacional: uma síntese da literatura. XII Fateclog - Gestão Da Cadeia De Suprimentos No Agronegócio: Desafios e Oportunidades No Contexto Atual. 2021. Disponível em: https://fateclog.com.br/anais/2021/parte4/77-67-1-RV.pdf. Acesso em: 04 jul. 2025.

PESSOA, V. M.; RIGOTTO, R. M. Agronegócio: geração de desigualdades sociais, impactos no modo de vida e novas necessidades de saúde nos trabalhadores rurais. Rev. bras. Saúde ocup. 37 (125), Jun 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbso/a/LQHq4rgQWKgJphBKQ8Z3dmy/?lang=pt. Acesso em: 21 jun. 2025.

PIRES, Thiago de Lima. Logística 4.0: Tecnologias aplicadas no armazém como diferencial de produtividade. In: XII FATECLOG - GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS NO AGRONEGÓCIO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO CONTEXTO ATUAL, 2021, Mogi das Cruzes, SP. Anais [...]. Mogi das Cruzes: FATEC Mogi das Cruzes, 2021. Disponível em: https://fateclog.com.br/anais/2021/154-155-1-RV.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

QUINTAM, C. P. R.; ASSUNÇÃO, G. M. de. Perspectivas e desafios do agronegócio brasileiro frente ao mercado internacional. Revista Científica Multidisciplinar - RECIMA21, v. 4, n. 7, p. e473641, 2023. Disponível em: https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/3641. Acesso em: 04 maio 2025.

REIS, N. F. dos.; SILVA, G. G. da.; CAMPOS, I. G. S.; et al. Estratégias de

logística 4.0 aplicados no agronegócio: uma análise do sistema de transporte e das cadeias produtivas. XIII Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental, Teresina/PI – 21 a 24/11/2022. Disponível em: https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2022/XI-019.pdf. Acesso em: 05 jun. 2025.

SAKAMOTO, C. S.; MAIA, A. G. Mercado de trabalho agrícola no Brasil: Evolução e características dos ocupados nas áreas rurais (1991-2010). Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho - RBEST, Campinas, SP, v. 4, n. 00, p. e022002, 2022. Disponível em: https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/rbest/article/view/14793. Acesso em: 04 jul. 2025.

SANTOS, A. da S.; BAPTISTA, J. A. de A. Gargalos da Infraestrutura Logística do Brasil e o Impacto no Comércio Exterior. Advances in Global Innovation & Technology, v. 2, n. 1, p. 44–53, 2023. Disponível em: https://revista.fateczl.edu.br/index.php/git/article/view/54. Acesso em: 18 jun. 2025.

SCUDELER, D. G.; RIBEIRO, G. A. de C. Custos logísticos o gargalo rodoviário no Brasil. X Fateclog - Logística 4.0 & A Sociedade Do Conhecimento. 2019. Disponível em: https://fateclog.com.br/anais/2019/CUSTOS%20LOG%C3%8DSTICOS%20O%20GARGALO%20RODOVI%C3%81RIO%20NO%20BRASIL.pdf. Acesso em: 24 jul. 2025.

Universidade Federal da Grande Dourados, 2020. 106 f. Disponível em: https://www.sadsj.org/index.php/revista/article/view/327. Acesso em: 04 dez. 2024.

WILKINSON, John. Transformações e perspectivas dos agronegócios brasileiros. Revista Brasileira de Zootecnia, v. 39, p. 26-34, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbz/a/fJNYpSwQ6n8xmxwDT5dzd5D/. Acesso em: 04 jun. 2025.

- CAPÍTULO 7 -

COMPLIANCE AGRÁRIO-AMBIENTAL E A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL: CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

AGRICULTURAL-ENVIRONMENTAL COMPLIANCE AND THE SOCIO-ENVIRONMENTAL FUNCTION OF RURAL PROPERTY: PATHS TOWARDS SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Douglas Antonio Peron Ribeiro[1]

RESUMO: O artigo realiza uma análise crítica da intersecção entre o Direito Agrário, o Direito Ambiental e os mecanismos de Compliance, examinando como essa convergência pode promover o desenvolvimento sustentável no setor rural brasileiro. Considerando o aumento da fiscalização ambiental, as exigências nacionais e internacionais por práticas sustentáveis e a complexidade normativa enfrentada pelos produtores, discute-se o papel do Compliance na prevenção de riscos jurídicos, na adequação legal das atividades agrícolas e no incentivo à governança socioambiental. A partir de abordagem qualitativa e revisão normativa e doutrinária, conclui-se que o Compliance agrário-ambiental constitui ferramenta essencial para fortalecer a segurança jurídica, garantir o acesso a políticas públicas e consolidar a função socioambiental da

[1] Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Inovação e Regulação pelo Centro Universitário UNIVEL/PR. Pós-Graduado Lato Sensu em Direito Processual do Trabalho e Direito do Trabalho pelo Centro Universitário UNIVEL/PR. Graduação em Direito pela União de Ensino do Sudoeste do Paraná, UNISEP/PR, advogado; e-mail para contato: dr.douglasperon@gmail.com; Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/4814158301797365. iD ORCID: http://orcid.org/0009-0003-9364-4920.

propriedade rural no Brasil contemporâneo.

PALAVRAS-CHAVE: Propriedade Rural. Governança Ambiental. Responsabilidade Socioambiental.

ABSTRACT: This article critically analyzes the intersection between Agrarian Law, Environmental Law, and Compliance mechanisms, examining how this convergence can promote sustainable development in the Brazilian rural sector. Considering the increase in environmental oversight, national and international demands for sustainable practices, and the regulatory complexity faced by producers, the article discusses the role of Compliance in preventing legal risks, ensuring the legal adequacy of agricultural activities, and encouraging socio-environmental governance. Based on a qualitative approach and a review of normative and doctrinal data, it is concluded that agrarian-environmental Compliance constitutes an essential tool for strengthening legal certainty, guaranteeing access to public policies, and consolidating the socio-environmental function of rural property in contemporary Brazil.

KEYWORDS: Rural Property. Environmental Governance. Social and Environmental Responsibility.

1. INTRODUÇÃO

O agronegócio brasileiro ocupa posição estratégica no cenário global, sendo o país considerado o "celeiro do mundo". De acordo com levantamento do Insper Agro Global, divulgado em fevereiro de 2025, no Portal Dinheiro Rural, as exportações brasileiras de commodities agropecuárias e agroindustriais atingiram US$ 137,7 bilhões em 2024, consolidando o país como o maior fornecedor mundial dessa classe de produtos (Dinheiro Rural, 2025).

Esse crescimento, no entanto, ocorre em meio a um cenário de crescente rigor regulatório, pressão internacional por padrões ambientais mais rígidos e intensificação da fiscalização por órgãos ambientais internos. O Instituto Água e Terra (IAT), por exemplo, relatou que, entre 27 de abril e 4 de maio de 2025, fiscalizou 27 municípios do sudoeste paranaense, resultando em 141 autos de infração e mais de R$ 2,2 milhões

em multas, além do embargo de 244 hectares de Mata Atlântica. As ações incluíram o uso de drones, helicópteros e tecnologia de sensoriamento remoto, como imagens dos satélites Planet e Sentinel-2, cruzamento com dados do MapBiomas, Rede M.A.I.S., SICAR e INPE (Paraná, 2025).

No plano internacional, as discussões sobre a sustentabilidade ambiental do agronegócio brasileiro vêm ganhando destaque. A Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de sua agência de notícias, manifestou preocupação com o Projeto de Lei n.º 2159/2021, aprovado pelo Congresso Nacional e voltado à simplificação do licenciamento ambiental. Segundo a organização, a proposta representa um retrocesso ambiental, pois pode resultar na perda de biodiversidade, poluição tóxica e agravamento das desigualdades sociais, especialmente entre povos e comunidades tradicionais (UN NEWS, 2025).

A complexidade do arcabouço legal ambiental, associada às sanções administrativas, penais e civis aplicáveis ao setor produtivo rural, evidencia a necessidade de ferramentas eficazes de prevenção e gestão da conformidade no setor do agronegócio. Dentre essas, destaca-se o Compliance como instrumento essencial para promover condutas preventivas, reforçar a segurança jurídica, garantir acesso a crédito rural e alinhar a atividade agrária aos parâmetros de sustentabilidade exigidos pelo ordenamento nacional e internacional.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a convergência entre o Agronegócio e o protecionismo Ambiental e os mecanismos de Compliance, avaliando como vetor estruturante para o desenvolvimento sustentável no Brasil. Parte-se da hipótese de que a conformidade jurídica ambiental no agronegócio fortalece a função socioambiental da propriedade rural e amplia a competitividade do produtor diante de mercados cada vez mais exigentes quanto à rastreabilidade e a responsabilidade socioambiental.

A metodologia adotada é de cunho qualitativo, com base em revisão bibliográfica, análise normativa, além do exame de políticas públicas e sistemas de controle ambiental, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), Auto de Infração Ambiental (AIA) e o monitoramento existentes.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1. Da propriedade privada e função social: Contexto histórico

A Constituição assegura o direito à propriedade privada, condicionado ao cumprimento da função social (art. 5º, XXIII), especialmente no meio rural, onde esse princípio exige uso racional da terra e preservação ambiental (art. 186).

O direito à propriedade e o princípio da função social foram historicamente moldados durante a evolução da sociedade, que sofreu alterações desde a garantia da sobrevivência até seu uso como instrumento de poder e exploração econômica, refletindo em mudanças estruturais das sociedades ao longo do tempo.

Como explica Silva (2014), no modelo feudal, a estrutura da propriedade era marcada por uma profunda concentração de poder, em que o senhor feudal detinha o domínio da terra e concedia seu uso a vassalos mediante obrigações de serviço e cultivo, revelando uma lógica de posse que contrasta fortemente com os princípios modernos de propriedade civil e registral (Silva, 2014, p. 35).

Conforme destaca Silva (2014, p. 34), ao referenciar Pernoud, a ausência de um poder público centralizado, durante certos períodos históricos, colocava os indivíduos em situação de vulnerabilidade, forçava à proteção daqueles que detinham a terra, principal recurso disponível à época. Muitos indivíduos cediam não apenas seus poucos bens, mas também a força de trabalho em troca de segurança, sustento e abrigo (Silva, 2014, p. 34).

Segundo Silva (2014), a transição do antigo regime para a modernidade é geralmente associada à Revolução Francesa, que representou não apenas uma ruptura institucional, mas um momento de articulação política da burguesia, que estimulou e mobilizou a população sob os ideais de "liberdade, igualdade e fraternidade", buscando validar um novo projeto de governo orientado para o povo (Silva, 2014, p. 41).

Explica Silva (2014) que a construção da propriedade, associada à Revolução Francesa, passou a ocupar posição central na ordem jurídica emergente, sendo concebida como um direito absoluto, individual e sagrado, dotado de eficácia erga omnes e até passível de defesa, ou seja,

reagir diretamente à violação (Silva, 2014, p. 43).

Silva (2014) observa que esse novo paradigma pós-Revolução Francesa não apenas subordinou a noção de pessoa ao patrimônio, mas também exigiu a criação jurídica do sujeito de direito, um ente titular de bens (Silva, 2014, p. 45-46).

Conforme as análises de Silva (2014), não foi o sujeito que deu origem à propriedade, mas o contrário, a propriedade construiu o sujeito, discurso que ganhou força com o Code Napoléon, de 1804, que possuía uma visão absolutista e individualista da propriedade, fortalecendo a burguesia e a consolidação de um mercado orientado ao lucro, (Silva, 2014, p. 45-46).

Silva (2014) destaca que ganhou importância o princípio do pacta sunt servanda, segundo o qual aquilo que é acordado entre as partes tem força obrigatória e deve ser cumprido, privilegiando a autonomia da vontade, própria do pensamento liberal. As partes têm liberdade para firmarem contratos conforme seus próprios interesses, os compromissos assumidos devem ser honrados:

> A revolução, que inicialmente pretendia fomentar o acesso a condições de igualdade de vidas e possibilidade de equilíbrio social sonegados no antigo regime, realizou, em verdade, os interesses do mercado, com o acúmulo do capital nas mãos de poucos. A autonomia – daquela época – prestou-se a fio condutor da exploração e do contratualismo com desequilíbrio de forças, em frequente prejuízo da parte mais fraca, sob o fundamento da pacta sunt servanda. (Silva, 2014, p. 46)

Como observado por Silva (2014), parafraseando Capella, quando se fala sobre a propriedade de imóveis, muitas vezes a forma como as leis funcionam faz parecer que o dono pode usar o que é seu sem precisar se preocupar com mais ninguém. Nessa visão, a propriedade é tratada de maneira bem distante da realidade das outras pessoas (pela ideia abstração[2]), como se o que cada um tem fosse mais importante do que o que

[2] "A abstração, reitere-se, que se constitui na vã tentativa de regrar genericamente todos os fatos de possível ocorrência no "mundo do Direito" – quase sempre à margem do "mundo da realidade"

todos precisam (pelo individualismo[3]) (Silva, 2014, p. 50-51)

De acordo com a visão apresentada, Silva (2014), mesmo que existam pessoas com necessidades urgentes, o direito do proprietário continua protegido, refletindo o jeito capitalista de organizar a sociedade, que prioriza os interesses individuais em nome de uma segurança jurídica, mesmo que isso mantenha desigualdades (Silva, 2014, p. 50-51).

Silva (2014) explica que no Brasil império, em 1824, foi criada a nossa primeira Constituição, com direitos que não poderiam ser retirados, como previsto no artigo 179, "a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade [...]". Segundo o autor, quem era dono de alguma coisa tinha total direito sobre aquilo, garantindo a propriedade "em toda a sua plenitude". De acordo com Silva (2014), desde o começo, a preocupação maior era proteger os donos da terra, sem discutir de onde essas posses vinham ou se eram justas (Silva, 2014, p. 65). Nesse contexto, Silva (2014, p. 67) observa:

> A Lei de Terras (Lei nº. 601 de 18 de setembro de 1850) vem a auxiliar nesse processo, promovendo a transição da economia escravagista para a do mercado imobiliário, encerrando, definitivamente, qualquer possibilidade de se cogitar em sesmarias. O final do modelo sesmarial no Brasil trouxe consigo um sem número de litígios de natureza possessória, como resultado da inexistência de um sistema de individualização proprietária. O período compreendido entre 1822 e 1850 é considerado como o "da predominância das posses." Com a nova ordem constitucional, cuja promessa era de "propriedade em toda a sua plenitude", crescia o anseio por segurança na apropriação dos bens, de maneira absoluta, para que fosse possível evitar qualquer perturbação ou questionamento sobre a qualidade e quantidade de terras que se tivesse. O momento é de emanci-

–, nada mais representa do que a fuga ao enfrentamento dos problemas do ser concreto, que tem problemas específicos e pendentes de atenção pelo ente público que se determinou a concentrar em suas mãos o poder de conduzir os rumos da vida comum" (Silva, 2014, p. 50).

[3] "O individualismo, por sua vez, que se consubstancia na consideração do indivíduo atomizado, solitário e separado do grupo em que vive, da mesma forma, não mais atende ao ideal constitucional de vida em sociedade." (Silva, 2014, p. 50)

> pação política da nação e de transição do Antigo Regime para a Modernidade. Os intelectuais da época162 já vislumbram a importância da propriedade privada e da liberdade contratual. A terra, e os imóveis em geral, passam a ser acessíveis a todos os que tivessem condições econômicas de adquirir. A partir desse momento a propriedade imobiliária começa a ser encarada como mercadoria. No formato que se inaugura, a relação entre o poder público e a pessoa transita do arbítrio do monarca em conceder bens, para a densificação do caráter econômico da propriedade. O prestígio social, a partir de então, decorrerá muito mais do poder econômico do proprietário do que de sua fidalguia, títulos de nobreza ou influências junto ao poder político. (Silva, 2014, p. 67)

Silva (2014), recorrendo às análises de Carlos Frederico Marés e de Laura Beck Varela, informa que a forma de alguém "ter sua própria casa" no Brasil foi se formando desde a época da colonização, em que inicialmente, os colonizadores se apropriaram das terras e riquezas, então grandes fazendas passaram do governo para poucos indivíduos, sempre favorecendo quem tinha poder. Segundo o autor, com o tempo, isso consolidou um sistema parecido com o capitalismo europeu do século XIX, onde poucas pessoas concentram a maior parte das terras, sistemas antes mesmo do primeiro Código Civil de 1916, modelo de registrar imóveis que praticamente não mudou até hoje (Silva, 2014, p. 77).

Esse modelo foi progressivamente superado pela ideia de que a propriedade deve atender a uma função social, conforme expressamente previsto no artigo 5º, XXIII, da Constituição da República. A propriedade privada é assegurada; no entanto, deixou de ser um direito absoluto, passando a estar subordinada ao interesse coletivo e à sustentabilidade das relações sociais e ambientais.

Essa mudança histórica na legislação e na compreensão do direito de propriedade é de difícil compreensão para grande parte da população agrária, que ainda resiste a essa ideia. No entanto, essa transformação deve ser compreendida por parte de quem é do agronegócio, justamente para mitigar danos na exploração rural.

Para Silva (2014), antes de se discutir a "função social" é preciso escla-

recer o que se entende por "função". O autor chama a atenção para esse ponto e, em seguida, reproduz as lições de Carlos Eduardo Pianovski Ruzyk e outros:

> Antes de se pensar na "função social" de algum instituto do Direito Civil, primeiro faz-se mister conceber o alcance do vocábulo "função". Para tal via, utilizarse-á das reflexões de Carlos Eduardo Pianovski Ruzyk, no que pertine às premissas mais relevantes para compreensão do assunto. A partir de Norberto Bobbio, que considera a função como "prestação", e de Guy Rocher, que entende prestação como "contributo", o autor extrai que uma análise funcional pode passar por três elementos: algo que exerce uma prestação/contributo/papel; algo que se destina a esse papel; e a prestação/contributo/papel que é a função propriamente dita. Sob a batuta de Norberto Bobbio, continua mencionando que o conceito de função relaciona meios e fins, de maneira que "se cogita de uma finalidade de um elemento com relação, ao menos na literalidade do conceito, a um 'todo'". A partir disso, pondera que como Bobbio analisa a questão sob o enfoque funcionalista, tomando por "todo" o sistema social, este mesmo "todo" não precisa ser tomado em um "sentido totalizante, e que pode ser, inclusive, os indivíduos." A função, desse modo, não se perfaz tão somente nas atitudes de alguém em prol de um todo social. Por função deve-se entender, igualmente, ações pretendidas por uma pessoa, ou várias, ou ainda do Direito em sua totalidade, em face de pessoas específicas, em situações individualizadas. (Silva, 2014, p. 134-135)

Na visão de Silva (2014), quando falamos em "função" de algo, no Direito, estamos pensando no que essa coisa deve ajudar alguém a alcançar alguma coisa, isso se chama "função como liberdade", ou seja, a liberdade que o dono da propriedade tem só faz sentido se o uso do bem também trouxer algum benefício concreto para outras pessoas ou para uma situação jurídica que precise desse resultado (Silva, 2014, p. 136).

Segundo Silva (2014), na passagem do antigo Estado Liberal, em que o dono podia usar o que era seu sem quase nenhuma regra, passando para

o Estado Constitucional de hoje, Estado Democrático de Direito, a ideia de propriedade passou a ser uma propriedade com responsabilidade, em que o dono continua podendo usar, aproveitar o que é seu, mas deve fazer isso de um jeito consciente, pensando no bem-estar coletivo e não só no próprio interesse (Silva, 2014, p. 136).

Conforme Chalhub (2003), parafraseando Schreiber e Grau, dizer que a terra ou o imóvel precisa ter "função social" não significa tirar poder do dono nem acabar com a ideia de propriedade privada. Segundo o autor, quando falamos em função social estamos olhando para o que cada proprietário particular deve fazer (Chalhub, 2003, p. 308).

Silva (2014) refuta a visão clássica de "proprietário absoluto", enfatizando que o bem só se legitima quando serve a finalidades coletivas:

> O individualismo proprietário configurado como a absoluta relação da pessoa com a coisa, que coloca "o outro" à margem de qualquer consideração é dogma superado em face do contexto de funcionalização. A propriedade deve atender a uma função, e essa função, nos dias atuais, é a que permita favorecer as esferas de vida concreta no contexto social. Sua compreensão está para além do mero papel de limitadora dos poderes proprietários como outrora, mas, ao contrário, é contributo que tem por finalidade tornar o uso do bem coerente e em favor de toda a coletividade, assim como do próprio dono e dos "não proprietários" (Silva, 2014, p. 148).

Observa Iwasaki (2007) que a função social da propriedade rural só se realiza quando atingir ao mesmo tempo três requisitos inseparáveis e complementares, "econômico, humano e ambiental". O Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504/1964, artigo 2°, reforça exatamente esses três pilares, confirmando que o atendimento cumulativo de economia, dignidade humana e proteção ambiental é requisito obrigatório para legitimar a posse e o exercício do direito de propriedade no campo (Iwasaki, 2007, p. 155).

Na visão de Silva (2014), a função social da propriedade não foi criada para tirar a liberdade do proprietário, nem para colocar o Estado como dono de tudo, mas é um lembrete de como se deve usar o bem, de acordo com interesses da sociedade. Segundo o autor, continua-se a usufruir do

que é seu, mas o uso deve trazer alguma utilidade ou não causar prejuízos à coletividade. O autor afirma que a discussão deixa de ser a perda de liberdade individual e passa a ser a responsabilidade compartilhada pelo impacto que aquela propriedade gera no ambiente social (Silva, 2014, p. 157).

Oliveira e Damasceno (2015) afirmam que a função social da propriedade rural impõe ao proprietário a obrigação de exercer o ius proprietatis de acordo com a legislação vigente, devendo exploração ser "de modo racional e adequado, com a finalidade de torná-la produtiva, tanto para o próprio bem-estar, como de sua família e de seus empregados, consequentemente da sociedade, respeitando ainda o meio ambiente e os recursos naturais" (Oliveira; Damasceno, 2015, p. 6).

Nesse contexto, é essencial que o produtor rural entenda que a propriedade não é apenas um direito garantido pela Constituição, mas que vem acompanhada de responsabilidades. Evidente que a função social não tira o direito do proprietário, mas exige que a terra seja usada de forma produtiva, com respeito ao meio ambiente, aos trabalhadores e às leis. Isso significa manter a documentação em dia, cuidar das áreas de preservação, respeitar os limites da exploração e buscar sempre o equilíbrio entre produção e sustentabilidade, não esquecendo do lucro. Estar em conformidade com isso não significa somente evitar multas, embargo ou problemas legais, mas também valorizar sua atividade e contribuir para um campo mais justo, produtivo e respeitado por toda a sociedade.

2.2. Atividade Agrária e Proteção Ambiental: Convergência Normativa

A convergência entre a atividade agrária e o protecionismo ambiental consiste no cruzamento normativo e principiológica entre dois ramos do Direito Público que, historicamente autônomos, atualmente se alinham em torno da busca pela função socioambiental da propriedade rural, do uso sustentável dos recursos naturais e da promoção do desenvolvimento rural sustentável.

A referida convergência reflete a compreensão de que a atividade agrária não pode mais ser dissociada da preservação ambiental, pois as duas áreas estão conectadas e se complementam na legislação brasileira.

Nesse contexto, na exploração da propriedade privada rural, é fundamental que se preserve o meio ambiente e que a atividade esteja de acordo com a função social, direito fundamental, conforme dispõe o artigo 5º, XXIII, da Constituição da República.

No âmbito agrário, a função social da propriedade, como já citado, está consagrada no artigo 186 e incisos I; II; III; IV, da Constituição da República, que vincula o cumprimento da função social à utilização adequada dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Além disso, o artigo 225 da Constituição da República determina que todos os indivíduos possuem o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo um dever jurídico tanto ao Poder Público quanto à coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Nesse mesmo dispositivo se impõe, de forma clara e objetiva, a responsabilização pela prática de condutas lesivas ao meio ambiente:

> Art. 225 [...] § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (Brasil, 1988, art. 225, § 3º)

Segundo Pinto, (2023), a previsão constitucional deixa clara a tríplice responsabilidade ambiental, civil, administrativa e penal (Pinto, 2023, p. 91). Aplica-se seu alcance para além da culpa, acolhendo a teoria do risco integral nos casos de dano ambiental, ou seja, o dano deve ser reparado (Pinto, 2023, p.49).

Portanto, é importante que o produtor rural tenha em mente que há, sim, uma convergência entre a atividade agrária e a proteção do meio ambiente, através da convergência normativa, sendo fundamental o conhecimento de que o exercício do direito de propriedade rural exige a conformidade legal da proteção ambiental, sob pena de responsabilização do proprietário e de desconsideração da função social do imóvel.

A lógica é que o proprietário rural que degrada o meio ambiente e/ou a empresa que explora os recursos naturais de forma predatória não cumprem sua função social e, por conseguinte, não merecem proteção

jurídica plena, segundo a legislação.

No tocante aos sujeitos envolvidos na convergência entre a atividade agrária e proteção ao meio ambiente, observa-se a atuação de diversos agentes, tanto de forma direta quanto indireta. Entre os principais, destacam-se os produtores rurais, (pessoas físicas e jurídicas), os consumidores, os órgãos ambientais (IBAMA, INCRA e os órgãos estaduais), o Ministério Público, o Poder Judiciário, as organizações do terceiro setor (ONGs) e o setor financeiro (incluindo bancos, cooperativas, linhas de crédito rural e instrumentos como os green bonds – títulos verdes).

A convergência normativa, como ocorre no Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), impõe obrigações ambientais específicas aos imóveis rurais, vinculando diretamente o exercício do direito agrário à observância de normas ambientais.

O artigo 4º da Lei n.º 12.651/2012 estabelece que nas Áreas de Preservação Permanentes (APP), situadas às margens de rios, encostas íngremes, nascentes etc., é vedado o uso agrícola, salvo exceções legalmente previstas. O artigo 12, estabelece o percentual obrigatório da propriedade que deve ser preservado com vegetação nativa (ex.: 35% no Cerrado, 80% na Amazônia Legal).

Outro exemplo de convergência obrigacional, estabelecida na Lei n.º 12.651/2012, é o dever do CAR[4], que estabelece, no artigo 29, o registro eletrônico obrigatório de todos os imóveis rurais, com georreferenciamento das áreas produtivas, APP e RL, servindo de base para regularização e fiscalização ambiental.

Outros exemplos de convergência entre o agronegócio e o protecio-

[4] Criado pela Lei nº 12.651/2012, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), e regulamentado pela Instrução Normativa MMA n.º 2, de 5 de maio de 2014, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes às Áreas de Preservação Permanente (APP), de uso restrito, de Reserva Legal, de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, e das áreas consolidadas, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. A inscrição no CAR é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental do imóvel, e contempla: dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural; dados sobre os documentos de comprovação de propriedade e ou posse; e informações georreferenciadas do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e das Reservas Legais (CAR, 2024).

nismo ambiental, é o próprio Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504/1964, em que a função social é citada sete vezes na legislação, nos artigos 2, 12, 13, 18 e 47; e recursos naturais nove vezes, artigos 2, 4, 18, 20, 45, 47, 57 e 75, combinados com a Constituição da República em seu artigo 186, inciso II, exige o cumprimento da função social da propriedade rural, ao uso adequado dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

A própria Lei n.º 8.629/1993, lei da Reforma Agrária, como pode ser observado nos artigos 9º e 10º, condiciona a destinação de terras para reforma agrária à observância da função social, que incorpora o requisito ambiental.

Qualquer movimento do agronegócio que gere necessariamente a utilização de recursos ambientais (por exemplo, área de plantio), sempre que houver potencial poluidor, necessariamente depende de licenciamento ambiental, como pode ser constatado no artigo 10 da Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente):

> Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 140, de 2011). (Brasil, 1981, art. 10)

A Resoluções CONAMA n.º 237/1997, artigo 2º, no Anexo 1, condiciona o licenciamento ambiental como obrigatório para empreendimentos agropecuários, exemplo: "suinocultura, piscicultura, silvicultura etc".

As APP, por critério de definição, são áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar recursos hídricos, proteger o solo e garantir a estabilidade ecológica, com fundamento legal, no artigo 3º, II, e artigo 4º do Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012).

O CAR é o Registro eletrônico obrigatório de todos os imóveis rurais, com informações georreferenciadas sobre áreas produtivas, APP, RL, remanescentes de vegetação nativa, uso consolidado etc., com fundamento

legal estabelecido no artigo 29 da Lei n.º 12.651/2012.

De acordo com Borges et al. (2011), as áreas de proteção ambiental passaram a ser denominadas como "Áreas de Preservação Permanente" (APP) e "Áreas de Reserva Legal" (ARL). Segundo os autores, a responsável por essa mudança foi a MP 2.166-67/2001, pois são essenciais para o equilíbrio ambiental, fornecendo serviços fundamentais para a regulação da vazão hídrica, a retenção de sedimentos, a conservação do solo e a recarga do lençol freático, além de favorecerem a biodiversidade e o ecoturismo, entre outros benefícios (Borges et al., 2011, p. 1203).

Por sua vez, o Licenciamento Ambiental de Atividades Agropecuárias é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente autoriza e estabelece condições para implantação e operação de atividades com potencial impacto ambiental, nos termos da Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e Resolução CONAMA n.º 237/1997, com Legislação estadual complementar atribuída em cada ente da federação.

Segundo o entendimento de Farias (2024), o conceito de licenciamento ambiental é geralmente associado à concessão da licença ambiental, que é considerada a fase final do processo. Farias (2024), parafraseando Celso Antonio Pacheco Fiorillo, define licenciamento ambiental como um conjunto de etapas que integra o procedimento administrativo visando à concessão da licença. Como destaca Farias (apud Carramenha), o licenciamento ambiental é composto por um complexo de etapas que compõem o procedimento administrativo com o objetivo de conceder a licença ambiental (Farias, 2024, p. 16).

Como visto, a convergência normativa está presente nos condicionantes, mecanismos jurídicos e técnicos de controle ambiental aplicados ao imóvel rural e à atividade agrária, que impõem limites e obrigações para garantir que a propriedade seja produtiva e lucrativa, mas também ecologicamente equilibrada. Sua natureza é obrigatória e, em caso de descumprimento, enseja sanções administrativas, civis e penais, inclusive com possibilidade de interdição da atividade, embargo da área e/ou obra e atividade, multas e responsabilização por dano ambiental, assim como negativa de crédito.

Um dos principais problemas decorrentes da falta de conformidade

nas atividades agrárias e no cumprimento das condicionantes ambientais relacionadas ao uso da terra é a judicialização e a aplicação do critério de responsabilização objetiva por danos ambientais. Esse conflito resulta em processos nos quais o Poder Judiciário é chamado a tomar decisões definitivas.

Conforme apontam Farenzena e Franco (2023), a legislação ambiental brasileira, especificamente no artigo 14, § 1º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, consagra a responsabilidade civil objetiva, impondo ao poluidor o dever de reparar ou indenizar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, independentemente da demonstração de culpa. Segundo os autores, nesse regime, a responsabilização decorre unicamente da comprovação do dano, da conduta lesiva e do nexo causal, fundamento jurídico que sustenta as ações civis públicas voltadas à reparação ambiental (Farenzena; Franco, 2023, p. 24).

Faz parte do ordenamento jurídico brasileiro o modelo de tríplice responsabilização ambiental, que permite a atuação conjunta das esferas civil, administrativa e penal, conforme previsto na Constituição da República, artigo 225, § 3º.

A responsabilização objetiva serve como instrumento protetivo e reparador para a coletividade e o meio ambiente, considerando que o bem jurídico tutelado é de natureza difusa. Nesse sentido o entendimento do Colendo TJ-MG:

> EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANO AMBIENTAL - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA - OBRIGAÇÃO DE REPARAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - QUANTUM INDENIZATÓRIO - OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPOCIONALIDADE - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA - RECURSO NÃO PROVIDO. - Conforme entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, "a responsabilidade civil pelos danos ambientais é propter rem, além de objetiva e solidária entre todos os causadores diretos e indiretos do dano" - A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, dependerá do cadastro do imóvel no CAR e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama - Comprovado o dano e a violação à

> legislação ambiental, subsiste o dever de indenizar. (TJ-MG - Apelação Cível: 00259603120138130400, Relator.: Des.(a) Júlio Cezar Guttierrez, Data de Julgamento: 15/10/2024, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 18/10/2024) [...] (TJMG, 2024).

Como citam Farenzena e Franco (2023, p. 24), o funcionamento desse regime se dá por meio da ação civil pública ambiental, especificamente sobre a responsabilidade civil ambiental, Lei nº. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, prevista expressamente, em seu artigo 14, § 1º (Farenzena; Franco, 2023, p. 24).

Segundo Farenzena e Franco (2023), a ação de responsabilidade por danos ao meio ambiente na esfera criminal é promovida pelo Ministério Público, ente federativo ou associações civis legitimadas, sendo que qualquer pessoa que concorra para a prática de um crime ambiental pode ser responsabilizada, inclusive, agentes ligados à pessoa jurídica, como diretores, administradores etc., que se omitem quando poderiam agir para evitá-la na conduta de terceiros (Farenzena; Franco, 2023, p. 24).

As Políticas públicas articuladas, como o Plano Safra, o crédito rural condicionado à regularidade ambiental e o monitoramento via satélite de desmatamentos estão diretamente ligadas e em convergência com o setor rural, sendo instrumentos estatais organizados, contínuos e estruturados, com o objetivo de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, especialmente nas atividades agrícolas e pecuárias.

Follmann (2023) destaca que a agricultura familiar no Brasil foi contemplada por três gerações de políticas públicas. O autor informa que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995, mesmo pertencendo à primeira fase, tornou-se um instrumento fundamental e em constante evolução, servindo de base para diversas políticas de desenvolvimento rural sustentável (Follmann, 2023, p. 3152-3167):

> A primeira procurou dar resposta a reivindicações de caráter mais estritamente agrícola, e compreendeu, entre outras, as políticas de crédito rural, de

> seguro agrícola e de garantia de preços mínimos. A segunda geração abrangeria políticas de corte mais assistencial, de combate à pobreza e às desigualdades de renda no campo. Uma terceira geração nasceria com as políticas de compras públicas, voltadas à segurança alimentar, e com as ações orientadas para a sustentabilidade. (Grisa; Schneider, 2014, apud Valadares, 2021, p. 6)

As políticas públicas que envolvem ações como os incentivos financeiros condicionados à regularidade ambiental (como o Plano Safra Verde, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF) possuem exigências legais e normativas que limitam e regulam o acesso a crédito rural, através de ferramentas tecnológicas públicas de monitoramento e fiscalização do território (via satélite, como DETER/INPE e MapBiomas).

As políticas públicas de crédito atendem os produtores rurais de uma forma geral, sem distinção entre agricultores familiares, médios e grandes portes, que buscam a facilitação de sua atividade. A grande maioria de agricultores dependem desse crédito, sem o qual não conseguem iniciar o plantio da área.

Desta forma, o crédito rural é um exemplo claro de convergência entre o Direito Agrário e o Direito Ambiental, através de políticas públicas integradas que causam grande impacto na vida dos agricultores. É importante lembrar que o crédito rural está condicionado à regularidade ambiental, em que se prevê que o produtor só pode acessar recursos públicos (ex: PRONAF, PRONAMP, BNDES) se estiver em conformidade ambientalmente.

Um recurso tecnológico que vem causando grande impacto na vida dos agricultores é Monitoramento via satélite (MapBiomas), que permite acompanhar em tempo quase real o desmatamento e as alterações no uso do solo e na água em propriedades rurais. A definição do MapBiomas, segundo a sua fonte, é "uma rede colaborativa de cocriadores formado por ONGs, universidades e empresas de tecnologia organizados por biomas e temas transversais." (MAPBIOMAS, 2025).

O BNDES, por meio de convênio com o MapBiomas, bloqueou R$ 728 milhões em crédito rural a propriedades com desmatamento irregular.

Segundo o BNDS, no ano de 2024 foram negados cerca de R$ 393 milhões em financiamentos:

> 2024 - Somente no ano passado, os financiamentos evitados somaram R$ 393 milhões, o que representa 0,9% dos R$ 43,6 bilhões de crédito rural solicitados ao Banco. Os 2.090 alertas ativos de desmatamento correspondem a 1,21% das mais de 173 mil solicitações encaminhadas ao BNDES em 2024 (BNDES, 2025).

Essa convergência é permanente e se manifesta desde o momento da titulação da terra, da regularização fundiária, da transferência da propriedade, acompanhando a propriedade independente de quem é o proprietário da área.

Essa convergência normativa e política entre os setores Agrário e Ambiental ocorre em todo o território nacional, mas especialmente ocorre em áreas rurais que são exploradas agrariamente, que possuem aptidão agrícola e pecuária. Podemos destacar a Amazônia Legal, onde a pressão é maior, pois sofre a pressão mundial pela preservação dos recursos naturais. Por fim, não podemos esquecer que há uma convergência nas esferas municipal, estadual e federal, por meio de órgãos como IBAMA, INCRA, autarquias estaduais de meio ambiente, como o Instituto Água e Terra do Estado do Paraná (IAT), e secretarias municipais.

É necessária referida convergência normativa entre Direito Agrário e Direito Ambiental pois é fundamental conciliar a produção agrária com a conservação ambiental, evitando o uso predatório da terra, justamente para dar uma efetividade plena ao princípio da função socioambiental da propriedade rural, como está previsto no artigo 186, II, da Constituição República.

Não podemos esquecer dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o Acordo de Paris (Brasil, 2017), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS/ONU) (Brasil, 2025, p. 2) e a COP30 (Brasil, 2025), e futura Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, que ocorrerá em novembro de 2025 na cidade de Belém, no estado do Pará, Brasil, e certamente trará novos compromissos.

Segundo Costa (2022), a jurisprudência do STF e STJ reforça a visão

de que o direito de propriedade está condicionado ao cumprimento da função socioambiental (Costa, 2022, p. 135-158).

Desta forma, fica claro que o Agronegócio passou a incorporar diretrizes do Direito Ambiental diante da necessidade de promover uma agricultura sustentável que respeite os limites ecológicos dos territórios e da função social da propriedade. O Direito Ambiental passou a reconhecer a importância da produção rural sustentável, atribuindo responsabilidades ambientais às propriedades e atividade rurais.

2.3. Riscos da Inobservância Ambiental na atividade agrícola

A atividade agrícola, quando desenvolvida sem a conformidade legal, deixa de ser apenas uma prática econômica produtiva e passa a ser um risco jurídico e financeiro. Trata-se, portanto, de um campo em que a negligência ambiental pode comprometer seriamente a continuidade da atividade rural, sendo passível de embargo da área e/ou da atividade, sanções administrativas com aplicação de multa e responsabilizações judiciais e restrições de crédito rural.

Como exemplo de responsabilização pela desconformidade a legislação ambiental, menciona-se o Recurso Especial n.º 1.962.089 (STJ, 2023), julgado em 10 de outubro de 2023, no STJ, que firmou a tese de que obrigações ambientais vinculam-se à propriedade, não ao agente, caracterizando-se como "propter rem". Isso significa que tanto o proprietário atual quanto os anteriores podem responder por danos ambientais existentes, ainda que não tenham praticado a conduta lesiva.

No mesmo sentido é a legislação ambiental brasileira, especialmente o artigo 2º, § 2º, da Lei nº 12.651/2012, que deixa claro que a responsabilidade por danos ao meio ambiente é de natureza propter rem, objetiva e solidária. Essa configuração jurídica reforça o compromisso com a reparação ambiental, vinculando a obrigação ao imóvel e não apenas à pessoa do causador do dano.

Pelo exposto, não há como negar que o tema é de grande importância, pois reforça a necessidade de que o produtor rural possui o dever de zelo, ou seja, deve verificar passivos ambientais anteriores, pois o ônus persiste na área, mesmo que ele não seja o autor do dano.

A atividade agrícola, de acordo com sua função social da propriedade, está intimamente ligada aos devidos cuidados ambientais, pois é útil ao Estado e à coletividade, protetores do meio ambiente, como bem de uso comum do povo, nos termos do artigo 225 da Constituição da República.

Além disso, o uso inadequado dos recursos naturais no imóvel rural desencadeia a atuação do Estado, por meio dos órgãos de controle e fiscalização. Dados ambientais são gerados e, inevitavelmente, ficam registrados. Esses dados, mais cedo ou mais tarde, serão acessados por instituições financeiras como o BNDES, Banco do Brasil e Cooperativas de crédito, que os utilizam para analisar as condições das propriedades. A consequência da desconformidade é o bloqueio e/ou a negativa de crédito rural e financiamento para o custeio agrícola.

Nesse sentido, fica evidente que o próprio produtor rural deve ser o gestor de sua atividade e da sua área rural, deve ser ele o instrumento da conformidade, adequando e planejando de forma sustentável sua a atividade econômica, já que há uma convergência entre atividade agrícola e meio ambiente, tanto na legislação como nas políticas públicas.

Propriedades que apresentam danos ambientais sofrem o embargo administrativo da área e/ou da atividade, são excluídas de programas de crédito subsidiado e sofrem com o armazenamento de dados, ou seja, ficam sinalizadas em plataformas de uso público, como o MapBiomas Alerta, que faz o cruzamento de dados do desmatamento com o CAR e os alertas são enviados e usados pelos órgãos públicos e instituições financeiras.

Os embargos administrativos são vários: embargo de obra, de atividades e de áreas. O embargo rural, segundo Farenzena e Franco (2023), é uma sanção administrativa ambiental, prevista na Lei n.º 9.605/1998 e regulamentada pelo Decreto n.º 6.514/2008, representam um importante instrumento de controle e repressão às condutas que violam as normas de proteção ao meio ambiente (Farenzena; Franco, 2023. p, 81).

Segundo Farenzena e Franco (2023), a partir do Auto de Infração Ambiental, inicia-se um processo administrativo, no qual a autoridade competente pode, mediante decisão fundamentada, manter, reduzir ou agravar as penalidades impostas, especialmente as multas, sempre dentro dos limites legais, que reflete uma estrutura descentralizada e integrada

de responsabilização administrativa por danos ambientais (Farenzena; Franco, 2023. p, 81).

Tanto o artigo 3º do Decreto nº. 6.514/08 como o artigo 72 da Lei nº. 9.605/08 reproduzem a mesma sanção administrativa, dentre elas, multa simples, multa diária, embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas. O artigo 70 da Lei n.º 9.605/98 define infrações administrativas ambientais como qualquer ação ou omissão que viole as normas jurídicas relacionadas ao uso, gozo, proteção, promoção e recuperação do meio ambiente.

É importante deixar claro que o embargo da área é comumente e frequentemente aplicado no âmbito das propriedades rurais, em muitos casos através de alertados do MapBiomas, utilizado como ferramenta pelos Agentes Ambientais para a confecção dos Autos de Infrações Ambientais (AIA).

Segundo Farenzena e Franco (2023), a infração é identificada através do AIA, procedimento administrativo que possui características de imperatividade e presunção de legitimidade. Referido ato, segundo os autores, realizado por um agente fiscalizador, visa responsabilizar tanto pessoas físicas quanto jurídicas que, por suas ações ou omissões, infringem normas relacionadas na exploração da terra. Farenzena e Franco (2023) destacam que, para a lavratura do auto de infração, não é necessário que haja um dano efetivo, bastando que se constate a violação das normas ambientais estabelecidas (Farenzena; Franco, 2023, p. 65).

Nesse sentido, com a notificação de embargo, o proprietário é notificado oficialmente e informado sobre a infração cometida, com a determinação de interromper as atividades danosas imediatamente. O embargo é frequentemente acompanhado de multas e da obrigação de recuperação ambiental do dano causado, conforme o artigo 38 e artigo 38-A, da Lei n.º 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais).

Segundo o artigo 72 da Lei n.º 9.605/98, observado o disposto no artigo 6º, estabelece que o embargo e outras penalidades devem ser aplicados para preservar o meio ambiente e promover a recuperação das áreas degradadas. No mesmo sentido há o artigo 3º do Decreto n.º 6.514/08.

Segundo o MapBiomas, lançado em julho de 2015, este trata-se de um projeto colaborativo que reúne ONGs, universidades, laboratórios e

startups de tecnologia com o objetivo de realizar o mapeamento anual da cobertura e uso da terra no Brasil, bem como monitorar a superfície de água e as cicatrizes de fogo. Como destacado pelo MapBiomas, é realizado o monitoramento de desmatamento por meio da plataforma, que gera relatórios detalhados. O projeto foi desenvolvido com o apoio do Google, utilizando a plataforma Google Earth Engine para garantir a precisão e a rapidez na coleta e análise dos dados (MAPBIOMAS, 2025).

Fica evidente que sequer é necessário que as instituições financeiras tenham conhecimento da Infração Administrativa aplicada ou da existência de processo administrativo instaurado/iniciado, o próprio alerta da propriedade através de sistema integrado já é suficiente para a negativa do crédito rural.

A nota informativa sobre o Monitoramento de Crédito Rural extraída do MAPBIOMAS esclarece que não disponibilizam nem qualificam operações de crédito. Os dados têm apenas caráter informativo, com base em registros públicos do SICOR e alertas do MapBiomas, e não representam concessão, aprovação ou regularidade de financiamentos. Segundo o MapBiomas, a ferramenta serve para visualização espacial e cruzamento com bases abertas, sem qualquer juízo sobre legalidade, responsabilidade ou restrições ambientais. A apuração e eventual decisão sobre os dados são de exclusiva competência dos órgãos públicos responsáveis.

Especificamente sobre a Política Pública de crédito rural, o Banco Central, em seu Manual de Crédito Rural, MCR (BCB, 2025), deixa claro em vários pontos a negativa de crédito ao produtor ou propriedade que estão em desconformidade ambiental, e no item "10", nega o crédito em imóvel que possua o embargo administrativo ambiental.

Esses mecanismos existem justamente para que seja cumprida a função social da propriedade rural, como previsto no artigo 186, II, da Constituição da República, assegurando que o desenvolvimento da atividade rural ocorra dentro de padrões sustentáveis.

Fica evidente que essas políticas públicas representam uma mudança de paradigma, ou seja, antes, havia incentivo sem exigências ambientais, enquanto hoje a concessão é condicionada à conformidade ambiental. Essa lógica de vincular o crédito rural à adoção de práticas agrícolas sustentáveis e à preservação do meio ambiente, fiscalizadas via satélite,

transforma a gestão ambiental em um componente estratégico do agronegócio, além de ser essencial para o cumprimento da função social da propriedade.

3. O PAPEL DO COMPLIANCE NA GOVERNANÇA AGRÁRIA E AMBIENTAL

3.1. Conceito e fundamentos

Como argumenta Coutinho (2023), o Compliance não deve ser tratado apenas como um conjunto de orientações externas ou apostas voltadas para o futuro, pelo contrário, pressupõe a adoção de um padrão de conduta firmemente estabelecido, moldado por regras éticas e culturais que permeiam a sociedade (Coutinho, 2023, p. 182).

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) do ano de 2016, afirma que o programa Compliance consiste em um conjunto estruturado de medidas internas que visam prevenir ou mitigar riscos de infrações legais cometidas por agentes econômicos ou por seus integrantes, mais do que simplesmente estabelecer procedimentos formais. O foco é promover uma transformação cultural dentro da organização, de modo que os colaboradores compreendam e incorporem a importância de agir corretamente (CADE, 2016, p. 9).

Segundo Coutinho (2023), a criação de um programa de Compliance está na capacidade dos particulares estabelecerem, por sua própria vontade, regras e conteúdos jurídicos aplicáveis às relações das quais participam, não implicando a sobreposição de fontes ou delegação de poder estatal, mas sim uma forma de regulação complementar, exercida dentro dos limites autorizados pelo ordenamento. Explica a autora que o Compliance não se baseia em desejos individuais ilimitados, mas no que é juridicamente permitido e normativamente possível (Coutinho, 2023, p. 183).

Coutinho (2023), parafraseando Bacigalupo e Hermida, aponta que a função do Compliance está fortemente ligada à prevenção e à promoção de práticas voltadas aos interesses das empresas, em conformidade com o ordenamento jurídico. Segundo a autora, a observância do direito se

revela como um valor que integra tanto a ética quanto a cultura empresarial, sendo reconhecida como um fator determinante para o sucesso das organizações, (Coutinho, 2023, p. 183).

Segundo Coutinho (2023), o Compliance tem como foco estabelecer mecanismos eficazes de controle e supervisão de condutas, tanto éticas quanto jurídicas, para prevenir desvios, fraudes e outras práticas ilícitas dentro das empresas. A autora alerta que, caso ocorram, é essencial a adoção de medidas imediatas para corrigir as irregularidades, contribuindo não apenas para a integridade institucional, mas também para a mitigação dos custos decorrentes da responsabilização jurídica por tais condutas (Coutinho, 2023, p. 184).

3.2. Benefícios e aplicação prática do Compliance no setor rural

O Compliance tem um papel fundamental no contexto da governança agrária, pois visa adotar um conjunto de práticas e políticas que asseguraram a conformidade ambiental da atividade rural, tornando-a produtiva e sustentável, criando uma cultura de ética e boa-fé nas atividades agrícolas e que permeiam a sociedade.

Na visão do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), ano 2018, existem muitos benefícios à adoção do programa de Compliance – não se trata de apenas a obediência à lei, produz efeitos, envolvimento e engajamento:

> Diminuir a imprevisibilidade fornecendo segurança à Governança; Esclarecer os papéis e as responsabilidades a respeito das diferentes atividades de Compliance; Preservar a empresa de penalizações administrativas e civis; Auxiliar no controle anticorrupção; Fortalecer a identidade corporativa, disseminando os Valores, as Crenças e o Código de Ética, auxiliando as unidades correlacionadas; Aumentar a visibilidade e facilitar a gestão das conformidades por meio do monitoramento das obrigações, permitindo ações preventivas e contribuindo com a estratégia; Proteger a reputação e a imagem da empresa, criando valor para as partes interessadas; Disseminar a cultura de Compliance. (SEBRAE. 2018, p. 14)

Segundo o CADE (2016), o Compliance baseia-se em cumprir e disseminar a cultura da ética e de integridade, ou seja, agir com honestidade, ética e transparência em todas as ações empresariais. O princípio da integridade eficaz não pode resumir-se a cumprir esta ou aquela lei (CADE, 2016, p. 9-10).

Teixeira (2024) observa que ética é um pilar indispensável nas relações empresariais, que acompanha a evolução das normas sociais e culturais e traduz a crescente cobrança por responsabilidade social. Segundo o autor, o propósito é conduzir a empresa para além da lógica exclusiva do lucro, equilibrando interesses privados e coletivos, respeitando o meio ambiente, promovendo justiça social e salvaguardando os direitos humanos (Teixeira, 2024, p. 30).

Na visão de Teixeira (2024), quando a empresa adota um programa de integridade, ela cria um sistema para checar rotineiramente se seus processos estão em conformidade, ajustando suas condutas sempre que surge risco de desvio, blindando a organização contra práticas ilícitas, evitando ou identificando corrupção, e alinhar suas operações às melhores práticas do setor (Teixeira, 2024, p. 44).

Na visão de Magalhães (2024), o Compliance estabelece incentivos que motivam as empresas a adotarem práticas internas voltadas para a conformidade, prevenindo ações que possam causar danos ao meio ambiente, bem como fomentar cultura de responsabilidade ambiental dentro das organizações (Magalhães, 2024, p. 192).

Como destacado por Magalhães (2024), a prática do Compliance ambiental exige que o crescimento econômico seja realizado de forma a manter o equilíbrio ecológico do meio ambiente sustentável, princípio fundamental da Constituição Federal, nos termos do artigo 170, inciso IV, e 225 (Magalhães, 2024, p. 195).

Segundo a visão de Silva Júnior e Andrade (2024), o agronegócio compreende-se como uma atividade com uma cadeia de produção, que conecta os produtores aos recursos naturais, devendo a sustentabilidade estar presente no processo produtivo até o consumo final, permitindo a adaptação às exigências legais e a promoção de práticas mais responsáveis e sustentáveis (Silva Júnior; Andrade, 2024, p. 3255).

Silva Júnior e Andrade (2024) enfatizam que para garantir a susten-

tabilidade no agronegócio, a implementação do Compliance se torna essencial. Nesse cenário, os autores reafirmam que as Boas Práticas Agrícolas Socioambientais (BPAS) destacam-se, especialmente com o aumento da adoção do Compliance no setor, promovendo o crescimento sustentável a longo prazo, além de auxiliar de forma indireta, na prevenção de riscos ambientais e sociais, fortalecendo a responsabilidade socioambiental das operações (Silva Júnior; Andrade, 2024, p. 3256).

Na visão do Ministério da Agricultura e Pecuária (2023), as BPAs são:

> um conjunto de princípios, normas e recomendações técnicas que visam garantir a produção de alimentos de forma segura, sustentável e responsável", destacando o Manejo Integrado de Pragas (MIP): "1. Manejo Integrado de Pragas (MIP); 2. Rotação de Cultura; 3. Uso Racional de Insumo; 4. Conservação do Solo e da Água; 5. Plantio Direto (Brasil, 2023).

Outro benefício apontado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (2023) na adoção das BPAs é: "Propriedades rurais que apresentem práticas de sustentabilidade vinculadas a programas do Mapa, como o Programa BPA Brasil, têm direito a uma bonificação de 0,5% de desconto nas operações de custeio".

Nesse sentido, Ortolan e Ferreira (2023) enfatizam que independentemente dos cenários econômicos, políticos e sociais globais, setores como a agricultura e a pecuária, incluindo o cultivo de grãos e a produção de carne, não podem parar, por isso preservar o meio ambiente é exigido, E políticas internas de conformidade devem ser implementadas nas atividades de produção (Ortolan; Ferreira, 2023, p. 332-333).

A implementação do Compliance, seguindo o princípio da ética na atividade econômica agrícola, garante que o crescimento do agronegócio ande junto com o meio ambiente equilibrado, ou seja, o mecanismo de governança ambiental ao agronegócio, não impede o crescimento e A expansão da atividade econômica do agricultor.

Segundo Silva Júnior e Andrade (2024), o Compliance ambiental voltado ao agronegócio brasileiro tem sido impulsionado por fatores como pressões internacionais por produtos livres de desmatamento, exigências dos mercados europeus por rastreabilidade ambiental e critérios

Environmental, Social, and Governance (ESG), além de uma crescente judicialização de danos ecológicos envolvendo grandes empreendimentos rurais (Silva Júnior; Andrade, 2024, p. 3252).

O CADE (2016) ressalta que empresas de diferentes portes e setores podem se beneficiar da implementação de programas de Compliance. Contudo, os riscos enfrentados por cada atividade econômica são diferentes, variando conforme seu tamanho, posição no mercado, ramo e objetivos estratégicos. Por isso, não existe um modelo único de programa de Compliance (CADE, 2016, p. 10).

Segundo o CADE (2016), os benefícios do programa de Compliance para as organizações são a prevenção de riscos, identificação antecipada de problemas, reconhecimento de ilicitudes em outras organizações, benefício reputacional, conscientização e treinamento dos funcionários, redução de custos e contingências (CADE, 2016, p. 11-14).

Em qualquer ramo empresarial, a redução de custos e contingências se reverte em lucro ao final do processo produtivo. O CADE (2016) ressalta que programas de Compliance reduzem custos com investigações, sanções, ações judiciais e prejuízos reputacionais, evitam a perda de oportunidades, contratos e recursos, protegendo a sustentabilidade e a imagem da empresa (CADE, 2016, p. 13-14).

Nesse sentido, o Compliance ambiental, ao ser aplicado e direcionado para as empresas, produtores rurais do agronegócio e indústrias agrícolas, fortalece o crescimento economico sustentável, cumprindo assim a função social da propriedade.

3.3. Compliance como vetor de sustentabilidade e competitividade

Na visão de Santos e Liebl (2020), decisões e práticas diárias alinhadas à lógica da sustentabilidade tornam possível que se alcance um modelo de desenvolvimento verdadeiramente duradouro, responsável, sustentável e economicamente viável. Segundo os autores, a crescente onda de estudos sobre meio ambiente, somada à atenção crescente da sociedade ao tema deixa clara e inegável a urgência de uma mudança de postura, tanto de pessoas quanto de empresas (Liebl; Santos, 2020, p. 138).

Destacam Silva Júnior e Andrade (2024) que a implementação do

Compliance no agronegócio brasileiro enfrenta desafios específicos, como a complexidade das operações, as peculiaridades regionais e as demandas crescentes por práticas sustentáveis, implicando a adoção de estratégias robustas de Compliance para garantir a conformidade com as normas vigentes e promover a sustentabilidade no setor, construindo um agronegócio mais ético, transparente e resiliente (Silva Júnior; Andrade, 2024, p. 3255).

Segundo Silva Júnior e Andrade (2024), para garantir a sustentabilidade no agronegócio, a implementação do Compliance se torna essencial. Destacam os autores que as Boas Práticas Agrícolas Socioambientais (BPAS) ganham destaque, especialmente com o aumento da adoção do Compliance no setor (Silva Júnior; Andrade, 2024, p. 3256).

Na visão de Ortolan e Ferreira (2023), a aplicabilidade do Compliance no agronegócio tem se mostrado essencial diante da realidade atual, pois independentemente dos cenários econômicos, políticos e sociais globais, setores como a agricultura e a pecuária não podem parar, mas preservar o meio ambiente é essencial, exigindo que políticas internas de conformidade sejam implementadas nas atividades de produção (Ortolan; Ferreira, 2023, p. 332-333).

Segundo Ortolan e Ferreira (2023), para que alguém possa explorar os recursos naturais, deve necessariamente e minimamente exercer sua atividade de forma ambientalmente correta, sendo para tanto que antes obtenha a licença ambiental junto ao órgão competente do respectivo Estado, deve realizar o CAR e elaborar o Estudo de Impacto Ambiental, acompanhado do Relatório de Impacto Ambiental de sua propriedade. Somente após a análise e validação será emitida a licença ambiental correspondente (Ortolan; Ferreira, 2023, p. 333).

Ortolan e Ferreira (2023) destacam que o Compliance se apresenta como um instrumento valioso para a preservação do meio ambiente e da vida humana. Na visão dos autores, quando o agronegócio está em conformidade com a legislação, o Compliance ambiental é naturalmente incorporado como parte essencial das práticas do setor (Ortolan; Ferreira, 2023, p. 334).

Nesse sentido, Compliance ambiental no setor agrário envolve a implementação de políticas internas para assegurar o cumprimento das

legislações ambientais, a realização de auditorias periódicas, a capacitação de colaboradores e a adoção de práticas de gestão sustentável, além de adoção de condutas éticas e da boa-fé nas relações.

O Compliance no agronegócio, deve estar voltado às boas práticas da proteção ambiental, que se traduz na autorregulação das atividades e nas relações interpessoais da empresa e/ou dos produtores rurais e colaboradores. A autorregulação voluntária se complementa com a regulação estatal. Essa integração entre práticas voluntárias e regulatórias fortalece a governança ambiental e contribui para a sustentabilidade do agronegócio.

A conduta de boas práticas dos produtores rurais é incentivada e premiada através do Selo Mais Integridade (Brasil, 2023), certificação voltada às boas práticas da ética e responsabilidade. É necessário que a atividade agrária tenha regras claras para cuidar do meio ambiente, respeite direitos de pessoas, promova a justiça aos funcionários e clientes. O selo também abre portas para promover mais vendas, tanto no Brasil quanto no exterior. Ele é uma forma de mostrar que a empresa está fazendo a coisa certa (Brasil, 2025).

Como pode ser verificado no artigo 1ª, da Portaria MAPA n.º 542/2022 (Brasil, 2022), O Selo Mais Integridade premia empresas e cooperativas do agronegócio que reconhecidamente desenvolvam boas práticas de integridade, ética, responsabilidade social e sustentabilidade ambiental.

A Portaria MAPA n.º 542/2022, que regulamenta o Selo Mais Integridade no agronegócio, possui requisitos focados na implementação do Compliance, que assegurem o cumprimento das normas legais, especialmente aquelas relacionadas à prevenção de corrupção e fraudes, conforme a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013).

De um modo geral, na Portaria MAPA n.º 542/2022, exige-se código de ética e conduta, canal de denúncia, programa de treinamento e mecanismos de monitoramento (art. 5º, 7º).

O Compliance é um vetor aplicável a indústrias de alimentos, prestadoras de serviços ambientais, produtores rurais e demais organizações que exploram recursos naturais ou impactam o meio ambiente, promovendo práticas mais éticas, sustentáveis e alinhadas à legislação vigente.

O Compliance no agronegócio visa garantir que as atividades no se-

tor sejam conduzidas de maneira legal, ética e sustentável. Seu objetivo é prevenir danos ao meio ambiente, promover o uso responsável dos recursos naturais, assegurar a conformidade com as legislações vigentes e contribuir para o desenvolvimento sustentável, mas nunca deve esquecer de alinhar essas práticas com os interesses econômicos do setor, grande responsável pelo crescimento da economia nacional, bem como pela alimentação mundial, criando um ambiente de negócios transparente e ético, no qual a responsabilidade socioambiental é central.

Outro fator de extrema relevância no Compliance no agronegócio é que ao desenvolver a atividade, além de assegurar a efetividade do negócio, garante acesso às políticas públicas, como PRONAF, PRONAMP, INOVAGRO, BNDES Crédito Rural, dentre outros. Segundo o próprio Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDS), há benefícios para agricultura familiar e agricultura empresarial, promovendo o desenvolvimento da atividade e contribuindo para a prevenção de riscos da atividade econômica agrícola (por exemplo, Embargo da área rural e bloqueio do crédito), criando uma gestão mais eficaz e estando em conformidade com normas e regulamentos vigentes.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre a fiscalização ambiental das atividades agrícolas e a aplicação de programas de Compliance revela-se complexa e multifacetada, ocorrendo em diferentes níveis e instâncias, tanto no setor público quanto no setor privado. No âmbito privado, o Compliance se mostra essencial para o agronegócio, as indústrias de alimentos e terceiros envolvidos. Trata-se de um instrumento que promove práticas éticas, sustentáveis e em conformidade com a legislação vigente.

A implementação do Compliance no agronegócio tem como objetivo central garantir que as atividades sejam conduzidas de forma legal, ética e responsável, prevenindo danos ambientais, assegurando o uso consciente dos recursos naturais e contribuindo para a construção de um modelo de desenvolvimento verdadeiramente sustentável. No entanto, é fundamental que tais práticas estejam alinhadas com os interesses econômicos do setor, responsável não apenas por parcela significativa

do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), mas também pelo abastecimento alimentar em escala global. Nesse sentido, o Compliance deve fortalecer a transparência e a integridade nas relações de negócio, com a responsabilidade socioambiental ocupando um lugar central.

Outro aspecto relevante do Compliance no setor agrícola é o papel de assegurar e fortalecer acesso às políticas públicas de crédito e custeio agrícola. O compliance, ao orientar a atividade econômica conforme padrões legais e sustentáveis, contribui para a prevenção de riscos, a não ocorrência do embargo de áreas rurais e/ou atividades, ou, caso ocorra, seja possível corrigir o problema o mais breve possível, para a melhoria da gestão dos recursos naturais e para o efetivo cumprimento das normas regulatórias.

A análise integrada entre o setor produtivo agrícola, as políticas ambientais e os programas de Compliance é, portanto, imprescindível para enfrentar os desafios impostos pelo desenvolvimento sustentável no Brasil e assegurar a função social da propriedade. É preciso que o produtor rural perceba essa interconexão como um elemento estruturante da atividade econômica, capaz de evitar barreiras impeditivas à produção e de assegurar a continuidade e a legitimidade da atividade agrícola e da propriedade.

Por fim, é importante destacar que a adoção de programas de Compliance não deve se restringir às grandes corporações ou aos grandes produtores rurais. Para que se produza uma verdadeira transformação cultural e estrutural, o Compliance precisa alcançar também os pequenos produtores, a agricultura familiar, parcela da atividade hipossuficiente de recursos e de informações relevantes, promovendo uma cultura de legalidade, ética, equidade e sustentabilidade em todas as escalas do setor agroambiental.

Para isso, a promoção de políticas públicas de apoio, como programas de Compliance assistido, com orientação, treinamentos e incentivos financeiros, pode garantir que a convergência entre o agronegócio e a proteção ambiental seja efetivamente compreendida e aplicada pelo produtor rural. Isso fortalece a responsabilidade socioambiental sem negligenciar os aspectos econômicos da atividade. Além disso, a implantação do Compliance alinha o agronegócio brasileiro aos compromissos inter-

nacionais assumidos pelo país, reforçando o papel estratégico do Brasil na produção de alimentos de uma agricultura sustentável e resiliente.

Por fim, a importante lição de Jonas (2006), que propõe um novo imperativo ético, "age de tal maneira que os efeitos de tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma vida humana autêntica", ou "não ponhas em perigo a continuidade indefinida da humanidade na Terra", priorizando a responsabilidade pelas futuras gerações, (Jonas, 2006, p. 18).

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Manual de Crédito Rural (MCR). Disponível em: https://www3.bcb.gov.br/mcr. Acesso em: 20 jul. 2025.

BNDES. Com monitoramento via satélite do MapBiomas, BNDES evita R$ 728 milhões de crédito rural a proprietários que desmatam. Agência BNDES de Notícias, 4 fev. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/socioambiental/Com-monitoramento-via-satelite-do-MapBiomas-BNDES-evita-R%24-728-milhoes-de-credito-rural-a-proprietarios-que-desmatam/. Acesso em: 11 jul. 2025.

BORGES, L. A. C.; REZENDE, J. L. P.; PEREIRA, J. A. A.; COELHO JÚNIOR, L. M.; BARROS, D. A. A. de. Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira. Ciência Rural, Santa Maria, v. 41, n. 7, p. 1202-1210, 2011. DOI: 10.1590/S0103-84782011000700016. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Guia: programas de Compliance – orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de Compliance concorrencial. Brasília: CADE, jan. 2016. Disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta o licenciamento ambiental, define procedimentos e responsabilidades técnicas do processo. Brasília, DF. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?id=237&option=com_sisconama&task=arquivo.download. Acesso em: 12 jul. 2025

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. COP30 no Brasil. Presidência da República – Planalto, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/cop28/cop-30-no-brasil. Acesso em: 23 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova York, em 22 de abril de 2016. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, p. 3, 6 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Abastecimento. Selo Mais Integridade. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/integridade/integridade-no-setor-privado/selo-mais-integridade. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Conheça as boas práticas agrícolas que geram sustentabilidade e oportunidades na agricultura. Brasília: Mapa, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/conheca-as-boas-praticas-agricolas-que-geram-sustentabilidade-e-oportunidades-na-agricultura. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria nº 542, de 28 de dezembro de 2022. Dispõe sobre o Selo Mais Integridade. Diário Oficial da União, Brasília, 28 dez. 2022. Disponível em: https://www.sindipi.com.br/uploads/repositorio/files/Selo%20Mais%20Integridade%202023-2024%20%20-%20PORTARIA%20MAPA%20n%C2%BA%20542%2C%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202022%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria MAPA nº 542, de 28 de dezembro de 2022. Institui o regulamento do Selo Mais Integridade – Ciclo 2023-2024. Disponível em: https://www.sindipi.com.br/uploads/repositorio/files/Selo%20Mais%20Integridade%202023-2024%20%20-%20PORTARIA%20MAPA%20n%C2%BA%20542%2C%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202022%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria n. 542, de 28 dez. 2022. Aprova o regulamento para premiação do "Selo Mais Integridade" – exercício 2023/2024. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 12, 29 dez. 2022. Disponível em: https://www.sindipi.com.br/uploads/repositorio/files/Selo%20Mais%20Integridade%202023-2024%20%20-%20PORTARIA%20MAPA%20n%C2%BA%20542%2C%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202022%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf. Acesso em: 2 jul. 2025

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Selo Mais Integridade. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/integridade/integridade-no-setor-privado/selo-mais-integridadehttps://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/integridade/integridade-no-setor-privado/selo-mais-integridade. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030. Cartilha. Brasília: Cultura Viva, 2025. PDF, p. 53. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/quem-somos/. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. Revista de Direito Agrário. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Ano 1, n. 1, 2º trimestre de 1973. p. 111.

CAR – Cadastro Ambiental Rural. Sobre o CAR. [S.l.], publ. 08 mar. 2024. Disponível em: https://www.car.gov.br/#/sobre. Acesso em: 25 jul. 2025.

CHALHUB, M. M. N. Função social da propriedade. Revista da EMERJ,

Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 305-317, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf. Acesso em: 26 jul. 2025.

COUTINHO, A. R.; TRINDADE, A. K.; BUSSINGUER, E. C. A.; SARLET, I. W.; SILVA, A. B.; NETO, A. C. (Coord.). Estado, regulação e transformação digital: o futuro das democracias: hipervigilância, fake news e outras ameaças [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023. 1 livro digital. ISBN 978-65-5908-630-6.

DINHEIRO RURAL. Brasil é o 'celeiro do mundo'? Veja quais são os países que mais produzem alimentos no planeta. Dinheiro Rural, 15 maio 2025. Disponível em: https://dinheirorural.com.br/brasil-e-o-celeiro-do-mundo-veja-quais-sao-os-paises-que-mais-produzem-alimentos-no-planeta. Acesso em: 25 jul. 2025.

DOS SANTOS, R. P.; LIEBL, H. (2020). Compliance e governança corporativa: Estratégias para uma Gestão Socioambiental. Revista Húmus, v. 10, n. 29, 2020. Disponível em: https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/14027https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/14027. Acesso em: 19 jun. 2025.

FARIAS, T. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 9. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2024.

FOLLMANN, L. C. P. Judicialização por danos ambientais e o papel da agricultura familiar na preservação do meio ambiente. Revista Delos, v. 16, n. 48, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.55905/rdelosv16.n48-012https://doi.org/10.55905/rdelosv16.n48-012., Acesso em: 17 jul. 2025.

IWASAKI, M. M. Função social da propriedade rural e a proteção jurídica do meio ambiente. Revista CEJUR/FPR, Curitiba, [s.v.], [s.n.], p. 153-167, 2007. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/16750/11137. Acesso em: 20 jul. 2025.

JONAS, H. O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Rio, 2006.

MAGALHÃES, R. H. C. de. A implementação do compliance ambiental no Brasil. Revista da Faculdade de Direito da FMP, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 189-195, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.53929/rfdf.v19i1.327.

Acesso em: 17 jul. 2025.

MAPBIOMAS. O Projeto. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/o-projeto/. Acesso em: 16 jul. 2025.

MAPBIOMAS. Quem somos. MapBiomas Brasil, 2025. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/quem-somos/. Acesso em: 16 jul. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível n. 0025960-31.2013.8.13.0400, Relator: Des. Júlio Cezar Guttierrez, julgamento em 15 out. 2024, 2ª Câmara Cível. Disponível em: https://tjmg.jus.br. Acesso em: 12 jul. 2025.

OLIVEIRA, L. M. de; DAMASCENO, G. G. A função social da propriedade rural. Anais da Semana Científica do Curso de Direito da Unitri, Uberlândia, n. 3, p. 6, 2015. ISSN 2595-3249. Disponível em: http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=direitounitri&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=12268&path%5B%5D=6980. Acesso em: 20 jul. 2025.

ORTOLAN, J. H.; FERREIRA, J. V. C. Compliance ambiental: vieses na seara empresarial e no agronegócio. Revista Argumenta, v. 40, p. 325-346, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.5089/argumenta.40.325. Acesso em: 22 jul. 2025.

PARANÁ. IAT aplica R$ 22 milhões em multas em megaoperação de combate ao desmatamento. Agência Estadual de Notícias – Paraná Governo, [s.l.], 2025. Disponível em: https://www.parana.pr.gov.br/aen/Noticia/IAT-aplica-R-22-milhoes-em-multas-em-megaoperacao-de-combate-ao-desmatamento. Acesso em: 25 jul. 2025.

PINTO, A. C. F. A tríplice responsabilidade ambiental. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/bitstream/handle/39289/1/Antonio%20Carlos%20Fran%c3%a7a%20Pinto.pdf. Acesso em: 12 jul. 2025, às 10h11.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Manual do Programa de Integridade Corporativa: Compliance Sistema Sebrae. Brasília: Sebrae, 2018. 87 p.

SILVA JÚNIOR, O. M. da; ANDRADE, M. M. de. A importância do Compliance ambiental no agronegócio brasileiro: riscos, desafios e oportunidades. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e

Educação — REASE, v. 10, n. 11, p. 3250-3265, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.51891/rease.v10i11.16743. Acesso em: 22 jul. 2025.

SILVA, A. B. da. A propriedade sem registro: o contrato e a aquisição da propriedade imóvel na perspectiva civil-constitucional. 2014. 307 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SILVA, P. Fundamentos do Direito Agrário. 3. ed. Porto Alegre: Safe, 2020. Disponível em: https://www.editorasafe.com.br/livros/fundamentos-do-direito-agrario. Acesso em: 10 jul. 2025.

SOUZA, R. Justiça ambiental e políticas públicas. Ciência e Sustentabilidade, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 44-66, 2021. Disponível em: https://www.revistacienciasesustentabilidade.com/artigo/justica-ambiental. Acesso em: 10 jul 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Repetitivo estabelece que comprador de área degradada também responde pelo dano ambiental. STJ – Notícias, 10 out. 2023. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/10102023-Repetitivo-estabelece-que-comprador-de-area-degradada-tambem-responde-pelo-dano-ambiental.aspx. Acesso em: 20 jul. 2025.

TEIXEIRA, C. M. S. Boas práticas, ética empresarial, governança corporativa, Compliance, integridade, Environmental, Social and Corporate Governance – ESG. 2024. 88 f. Monografia (Graduação em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2024. Disponível em: http://www.monografias.ufop.br/handle/35400000/6544. Acesso em: 27 jul. 2025.

UBAU. Edital de Submissão nº 001/2025. Porto Alegre: União Brasileira dos Agraristas Universitários, 2025. Disponível em: http://www.ubau.org.br/. Acesso em: 09 maio 2025.

UN NEWS. What's currently happening in the world? UN News, 2025. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2025/07/1850553. Acesso em: 10 jul. 2025.

VALADARES, A. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): uma revisão bibliográfica (2009-2019). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), v. 2706, p. 1-88, nov. 2021. DOI: 10.38116/td2706. Disponível em: https://reposi-

torio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/cf164794-0801-4290-ad0e--8ecae5b7e9c7/content. Acesso em: 10 jul. 2025.

WWF. Agricultura sustentável e conservação ambiental: caminhos para o equilíbrio. São Paulo: WWF Brasil, 2024. Disponível em: https://www.wwf.org.br/?81562/Agricultura-sustentavel. Acesso em: 11 jul. 2025.

- CAPÍTULO 8 -

A LEI N.º 6.739/79 E O CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DA MATRÍCULA E DO REGISTRO DOS IMÓVEIS RURAIS

LAW N.º 6,739/79 AND THE ADMINISTRATIVE CANCELLATION OF REGISTRATION AND ENROLLMENT OF RURAL PROPERTIES

Rogério Reis Devisate[1]

RESUMO: A Lei Federal n.º 6.739/1979 desperta paixões e controvérsias, sendo ainda pouco compreendidos o bem jurídico tutelado e o seu procedimento. A norma surgiu após a CPI da Venda de Terras a Estrangeiros, instalada no ano de 1.967, no Congresso Nacional e atribui ao Corregedor da Justiça a atribuição exclusiva para, em sede administrativa, declarar inexistentes e cancelados a matrícula e o registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito ou quando feitos em desacordo com outras disposições legais. Na concreta experiência no trato do tema, pelo Brasil, vimos casos em que os provimentos editados por Corregedorias de Tribunais de Justiça nem sempre preencheram as formalidades legais, ensejando o controle administrativo ou judicial por parte do interessado – leia-se prejudicado. Embora seja lei de complexa resistência, se e quando tiver sido bem empregada para coibir os casos de Grilagem de Terras e de usurpação do patrimônio público devolu-

[1] Advogado/RJ. Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias, da Academia Internacional de Direito e Ética, da União Brasileira de Escritores e da Academia Fluminense de Letras. Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU. Membro da Comissão de Direito Agrário da OAB/RJ. Defensor Público/RJ junto ao STF, STJ e TJ-RJ. Autor de vários artigos e livros, dentre os quais Grilagem das Terras e da Soberania, Grilos e Gafanhotos: Grilagem e Poder, Diamantes no Sertão Garimpeiro e Charada do Fim do Mundo: a Inteligência Artificial ante a ética da nossa inteligência (2025 – no prelo). Co-coordenador das obras Regularização Fundiária: Experiências Regionais (publicada pelo Senado Federal, 2022), Direito Agrário Brasileiro (2024) e Direito Agrário e Ambiental na Amazônia Brasileira (2025).

to, conforme precedentes e jurisprudência dominantes, é crível que há oportunidade mais ampla para a defesa do proprietário do que a ação anulatória prevista no seu art. 3º. Além disso, nem sempre percebemos aperfeiçoados provimentos administrativos de cancelamento de matrícula e registro dos imóveis rurais, o que permitirá ao interessado agir e se defender, seja pela via administrativa ou pela via judicial, após a sua edição e aplicação nos assentos cartorários de registro imobiliário. Para isso é preciso se enfrentar essa regra, que surgiu como verdadeiro mostro normativo, conhecer as suas origens próximas e remotas, o seu anteprojeto e precedentes da jurisprudência, entender que o Supremo Tribunal Federal – STF a considerou constitucional e como esta Corte e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ se posicionaram sobre a matéria. O tema é fascinante e, como é objeto da nossa atenção desde 1.991, podemos dizer que a aplicação desta lei atrai muitos princípios, institutos jurídicos e complexidades - inclusive porque não observa apenas a aquisição do imóvel, regida pelo Direito Civil, pois envolve o Direito Registral, o sistema de nulidades e a sua insanabilidade e a sistemática de Direito Administrativo, incidente sobre os registros públicos, os atos dos delegatários, a natureza dos provimentos das corregedorias, a atuação administrativa atípica do Poder Judiciário, os mecanismos de controle da legalidade, moralidade, desvio de finalidade, motivação, impessoalidade e eficiência da atuação administrativa e a incidência, sendo o caso, das regras de improbidade administrativa na aplicação da norma em comento - os quais devem ser conhecidos e dominados, pois se refletem, também, na análise de caso e na estruturação da boa defesa jurídica em prol dos proprietários que tenham os seus imóveis rurais atingidos por esse procedimento. Deve-se observar que, em muitos casos, o proprietário terá apenas uma bala de prata para postular contra a aplicação daquela lei e isso deve ser levado em conta.

PALAVRAS-CHAVE: Lei nº. 6739/79. Cancelamento administrativo da matrícula e do registro imobiliário. Grilagem de terras. Regularização Fundiária.

ABSTRACT: Federal Law nº. 6739/1979 arouses passions and controversy, and the legal rights protected and their procedures remain poorly understood. The law emerged after the Parliamentary Commission of Inquiry (CPI) on Land Sales to Foreigners, established in 1967 in the National Congress, and assigns the Justice Inspector (Ombudsman) the

exclusive power to, in administrative proceedings, declare non-existent and cancel the registration of rural properties linked to a null and void title or when executed in violation of other legal provisions. In concrete experience with this issue in Brazil, we have seen cases in which the decisions issued by the Ombudsman's Offices of Courts of Justice did not always meet the legal formalities, giving rise to administrative or judicial review by the interested party—i.e., the injured party. Although this law is complex to resist, if and when it is effectively applied to curb land grabbing and the usurpation of vacant public property, in accordance with prevailing precedents and case law, it is likely that there will be a broader opportunity for the property owner's defense than the annulment action provided for in its Article 3. Furthermore, we do not always see improved administrative provisions for canceling the registration of rural properties, which would allow the interested party to act and defend themselves, either administratively or judicially, after their enactment and application in the land registry records. To achieve this, it is necessary to address this rule, which emerged as a true normative masterpiece, understand its immediate and remote origins, its draft and case law precedents, understand that the Federal Supreme Court (STF) considered it constitutional, and how this Court and the National Council of Justice (CNJ) have positioned themselves on the matter. The topic is fascinating, and as it has been the subject of our attention since 1991, we can say that the application of this law involves many principles, legal institutes, and complexities—not least because it does not only address the acquisition of property, governed by Civil Law, but also encompasses Registration Law, the system of nullities and their incurability, and the systematics of Administrative Law, which applies to public records, the acts of delegates, the nature of the provisions of the inspectorates, the atypical administrative actions of the Judiciary, the mechanisms for controlling legality, morality, misuse of purpose, motivation, impartiality, and efficiency of administrative actions, and the incidence, where applicable, of the rules of administrative misconduct in the application of the rule in question. These must be known and mastered, as they are also reflected in the analysis of the case and in the structuring of a sound legal defense for property owners whose rural properties are affected by this procedure. It should be noted that in many cases the owner will only have one silver bullet to assert against the application of that law and this must be taken into account.

KEYWORDS: Law n⁰. 6739/79. Administrative cancellation of real estate registration and records. Land grabbing. Land regularization.

1. INTRODUÇÃO

Até quando a Espada de Dâmocles pairará sobre a titularidade de imóveis rurais, prestes a puxar o tapete da estabilidade e reduzir a nada a força probante da documentação imobiliária aquisitiva e dos seus efeitos no sistema de registro imobiliário, a motivação constitutiva do direito de propriedade sobre o imóvel rural e as garantias bancárias e creditícias porventura constituídas, atingindo terceiros e arrasando tudo o que se pensava existir de sólido, quando, para os efeitos da Lei n.º 6.739, de 5 de dezembro de 1979, estiverem vinculados a títulos nulos de pleno direito ou tiverem sido feitos em desacordo com os dispositivos legais que menciona? Quando deixaremos de ter imóveis registrados sem vícios, conferindo absoluta segurança aos adquirentes e investidores?

Pela aplicação do cancelamento administrativo da matrícula e do registro, como previsto na lei especial que analisaremos e dispõe o Parágrafo 2º, do seu Art. 1º (§ 2º Havendo outros registros, em cadeia com o registro cancelado"...), ao cair o a própria matrícula, tudo erodirá.[2]

Instrumento depurador do sistema, a Lei nº 6.739/79 surgiu para dar resposta à imensa fabricação de títulos juridicamente inexistentes, como aqueles decorrentes de decisões proferidas em inventários fraudulentos, processados em 48 horas[3], de gente que nunca existiu e viveu e que, portanto, jamais foi proprietária de imóvel rural ou titular de direito a esse respeito, transmissível a quem quer que fosse...

O limite do razoável – que seria a existência de casos isolados - foi ultrapassado quando, na década de 1.960 do século passado, a esse respeito e da chegada dos estrangeiros supostamente adquirentes desses

[2] "Havendo outros registros, em cadeia com o registro cancelado, os titulares de domínio do imóvel e quem tenha sobre o bem direitos reais inscritos ou registrados"... (trecho do artigo 2º, da Lei nº 6.739/79, que, no seu artigo 1º, prescreve que serão tornados "inexistentes e cancelados a matrícula e o registro de imóvel rural" - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm - consulta em 10 jul. 2025, às 20:56h.

[3] Como ocorreu num dos casos concretos aos quais nos referimos no livro Grilagem das Terras e da Soberania, que publicamos em 2017.

imóveis, documentalmente inexistentes do ponto de vista jurídico, milhões de hectares foram usurpados do patrimônio público, inclusive ensejando a nacional instalação da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros[4], que gerou audiência pública[5] na Subcomissão da Comissão de Bancos e Moedas do Senado dos Estados Unidos da América, pois cerca de 5.000 norte-americanos foram vítimas das fraudes perpetradas no Brasil.[6]

A propósito, aquela CPI deu origem a duas normas fundamentais no sistema jurídico nacional: a Lei n.º 5.709/71 e a Lei n.º 6.739/79, respectivamente regulando a venda de terras a estrangeiros e introduzindo o cancelamento administrativo da matrícula e do registro dos imóveis rurais.

Adiante, explicaremos melhor essa questão do cancelamento administrativo da matrícula e do registro dos imóveis rurais, quando decorrentes de títulos nulos de pleno direito, medida que, até hoje, mesmo passados cerca de 46 anos, é motivo de preocupação na sua utilização, porquanto, quando corretamente aplicada, pouco ou nada permitirá que se faça para afastar a sua incidência e salvar a base documental que permite que alguém possa se dizer proprietário de fazenda com título registrado, seja produtiva ou não, além do que, para a norma, não se sustenta alegação de haver a qualidade de terceiro adquirente de boa-fé ou a permanência da garantia hipotecária quando o imóvel rural foi dado em garantia bancária ou creditícia, do mesmo modo que não importa a existência de CAR ou georreferenciamento, transformando o que havia em um nada jurídico.

Também focaremos nas possíveis defesas e que já adotamos em casos concretos, tanto em instância administrativa quanto em via judicial,

---

[4] Tivemos oportunidade de passar dias e horas, na Câmara dos Deputados, no setor próprio, analisando toda a documentação da CPI, inclusive do que conseguimos, com base na Lei de Acesso à Informação, desclassificar do status de sigiloso ou secreto, pesquisando nas suas 8 caixas e em todos os textos produzidos e coligidos, os quais foram objeto de capítulo próprio e detalhamento no livro que, com 412 páginas, publiquei em 2017, intitulado Grilagem das Terras e da Soberania.

[5] O original em inglês do documento está juntado na CPI, com a correspondente tradução para a língua portuguesa, páginas 221/241, conforme nota 772, às fls. 319, do nosso livro Grilagem das Terras e da Soberania, obra cit., p. 319.

[6] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 217, p. 319/321.

bem como na eventual solução pela Evicção[7], pretensão que o adquirente prejudicado pode demandar em face do vendedor.

2. "- ENTÃO, A MINHA ESCRITURA NÃO VALE NADA?!" (O QUE É TÍTULO AQUISITIVO?)

Já cuidamos de casos concretos nos quais nos apresentaram a escritura e a certidão da matrícula e do registro imobiliário, como se isso resolvesse a questão. Ocorre que a norma olha além desse contexto e não preserva o comprador de boa-fé, que interpreta como mero inocente útil na cadeia sucessória dos adquirentes, ao dizer que serão cientificados do feito – para sofrer, diretamente, os efeitos da decisão, que os alcança, na forma da cadeia registral e fiel disposição do artigo 1º, Parágrafo 2º, da lei em apreço (§ 2º Havendo outros registros, em cadeia com o registro cancelado"[...]), pois crê que o adquirente poderia se ter preservado se tivesse obrado com cautela na obtenção das certidões de inteiro teor da matrícula e do registro, inclusive de eventuais imóveis desmembrados ou remembrados, indo até a raiz[8] – ou seja, ao momento do correto destaque do patrimônio público.

A defesa, portanto, deve olhar o conjunto e ser capaz de responder a cada situação.

Título aquisitivo não é documento, em papel ou digital, ou o que nele se escreveu. Título aquisitivo é o fundamento do direito expressado no documento. A partir dessa premissa, fica fácil se compreender o que está em jogo e a dimensão e alcance da norma sob exame. E, para onde a norma olha, deve, ali e além, poder olhar o intérprete.

Portanto, título aquisitivo é o documento hábil a transmitir os direitos sobre bem, de uma pessoa para outra, seja física ou jurídica, sob a forma de escritura pública (de compra e venda ou doação), formal de partilha,

[7] DEVISATE, Rogério Reis. Direito de evicção: solução para os adquirentes de imóveis grilados. Consultor Jurídico, 30 mar. 2022. Rogério Devisate: Solução para adquirentes de imóvel grilado Consulta em 04 jul. 2025.

[8] Inventário da Raiz Fundiária, nome que atribuímos a esse procedimento, tratado no Título V, da nossa obra Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 2017, Título V, p. 374/378).

carta de adjudicação, carta de arrematação, dentre outros. É documento hábil a ser levado ao registro de imóveis, no sistema jurídico brasileiro, que difere do alemão, no qual se baseou. No sistema alemão[9] há três elementos presentes na aquisição negocial: o ato causal, o acordo real e a inscrição. No primeiro (o ato causal - *causalgeschäft*) ocorre o negócio obrigacional, no segundo (o acordo real - *einigung*) se tem a transmissão e aquisição do bem e, no terceiro, ocorre a inscrição (*eintragung*) do acordo real, com eficácia *erga omnes*, mediante as anotações no registro de domínio do bem.[10] Aliás, no sistema alemão o registro é feito apenas após a "*depuração do título em processo sumário, que corre perante os juízes do registro imobiliário*".[11]

No direito brasileiro o contrato não acarreta a transferência do domínio, apenas efeitos obrigacionais, remetendo-se o efeito real (equivalente ao *einigung* ou acordo real, do direito alemão) ao registro do título aquisitivo no cartório do registro de imóveis. Assim, no Brasil o registro - e a transmissão que produz - não é abstrato e autônomo em relação ao título aquisitivo, sendo por isso considerado um ato causal.

Por tal motivo, é fundamental que haja justo e perfeito título aquisitivo – nos planos jurídicos de validade, eficácia e existência.[12]

De toda sorte, o título aquisitivo registrado pode ser questionado por via administrativa (Lei n.º 6.739/79) ou judicial, via ação discriminatória[13] ou anulatória ou quando presente vícios próprios do título (código civil, art. 169 e outros). Assim, o registro de imóveis, adotado aqui, deve reproduzir e representar com eficácia *erga omnes* o que consta no título aquisitivo, de forma que, se nulo for o título aquisitivo causal, nulo será o registro que o representa.

Além disso e na mesma linha, a Lei n.º 6.015/73, em seu artigo 214,

---

[9] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 2017, p. 207.

[10] SERPA LOPES, Miguel Maria de. Curso de Direito Civil. V. 6. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996, p. 653.

[11] PEREIRA, Caio Mario da Silva. Instituições de Direito Civil. 22ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 101.

[12] AZEVEDO, Antonio Junqueira de. Negócio Jurídico: Existência, Validade e Eficácia. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1986.

[13] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Imagem, 2017, p. 146-151.

estabelece princípio norteador importantíssimo para o regime de nulidades do registro (podendo ser interpretado como registro em sentido estrito, averbação ou matrícula)[14] que, uma vez provadas[15], invalidam o registro imobiliário[16], sem necessidade de ação direta[17].

Ademais, a figura do Usucapião Tabular, introduzida pelo Código Civil de 2002, além de assistemática na nossa visão, também não define a questão, definitivamente, porquanto a Lei nº 6.739/79 também se aplica a decisões judiciais, como já pudemos esclarecer.[18] Um instituto ou outro pode parecer solucionar um problema específico, mas o Sistema Jurídico se protege, pois o seu desejo é de que sejam bons, válidos e eficazes os atos jurídicos - sendo naturalmente indesejáveis os atos antijurídicos que, por isso, são combatidos e impedidos de ingressar no sistema e/ou nele permanecer.

A grande questão está na Grilagem de Terras e nas suas formas de agir nas sombras. A odiosa grilagem é fenômeno histórico, real, concreto e cruel. Já foi objeto de CPIs, teses, monografias, matérias em jornais e obras sob vários enfoques, sendo objeto dos nossos estudos por 30 anos. Já o enfrentamos em palestras em congressos e seminários internacionais[19`20`21] e nacionais[22], artigos jurídicos e em jornais e em

[14] CENEVIVA, Walter, Lei dos Registros Públicos Comentada, ed. Saraiva, 19a edição, 2009, p. 505.

[15] CF, art. 5º, LV.

[16] Se for possível se fará o aproveitamento parcial do ato apenas em parte nulo (Código Civil, artigo 184)

[17] STJ RMS 6.549/SP, Rel. Ministro Nilson Naves, 3ª Turma, j. 25.2.1997 (Observamos que o STF anteriormente havia decidido em sentido contrário (STF, 1ª Turma, RE 90530-RJ, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, RTJ, 94:345, j. 20.5.1980: "Registro de Imóveis. Cancelamento fundado em falsidade do título que lhe deu origem. Inidoneidade da via administrativa, devendo a questão ser solvida na via contenciosa").

[18] DEVISATE, Rogério Reis. Usucapião Tabular, análise sistêmica: para que não seja sanatória da grilagem presente na realidade fundiária brasileira. Revista de Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, Revista de Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, 65ª ed. Maio/agosto de 2014, p. 207/236.

[19] IV Congresso Internacional de Direito Amazônico. Palestra sobre Grilagem de Terras na Amazônia. Org. Universidade Federal de Roraima — UFRR, ano 2019.

[20] V Congresso Internacional de Direito Amazônico. Palestra intitulada "Interesse estrangeiros na Amazônia e nas terras nacionais: aspectos e reflexões". Belém – Pará, em evento preparatório à compreensão jurídica da COP 30. 10/12 set. 2.024.

[21] Seminário Internacional de Direito Agrário e Direitos Humanos. Palestra sobre Direitos de 3ª Dimensão: Direito Agrário e Direitos Humanos. Ensaio sobre a Soberania, a produção de alimentos como estratégia e a demanda mundial por alimentos, século XXI, 12.8.2021. Org. Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias. https://doity.com.br/seminario-ablja-2021.

[22] 1º Seminário online de regularização fundiária da comissão nacional de assuntos fundiários da

dois livros que publicamos sobre a natureza do tema e sua categorização, causas e consequências, além de obras que coordenamos com outros prestigiosos colegas, inclusive uma que foi publicada pelo Senado Federal.

3. CPI DA VENDA DE TERRAS A ESTRANGEIROS

Na Câmara dos Deputados, debruçamo-nos, por vários dias, a estudar os 8 volumes e apensos, que correspondem ao laborioso trabalho da CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito da Venda de Terras a Estrangeiros, iniciada em 1.967. Os detalhes de cada volume, documentos, depoimentos e temas mais relevantes foram abordados na obra Grilagem das Terras e da Soberania, p. 226.

Aqui, em resumo, reproduzimos breves trechos, apenas como referência ao seu contexto maior:[23]

"Já no Volume I, consta que [...] seriam possuidores de cerca de "vinte milhões de hectares", fazendo também referência à venda e aquisição de terras por estrangeiros, inclusive na Amazônia. [...] No Volume II, há peculiar documento, intitulado "Audiências perante a Subcomissão da Comissão de Bancos e Moeda, do Senado dos Estados Unidos da América", onde consta importante depoimento lá prestado (fls. 235 e seguintes), no qual lemos: [...]" construí uma estrada até lá [...] O Sr. Senador [...] – Tem V. Sa. aí seu material de propaganda? [...]uma parte da estrada que construímos lá. Aqui a conexão com a BR-14 uma rodovia de 2.300 milhas, que vai de Belém ao Rio. E esta é agora uma rodovia oficial do Estado de Goiás, no Brasil [...] Pedimos ao governo brasileiro que a pavimentasse [...] **O Sr. Senador** [...] – **Que são todos esses novos edifícios, modernos e fantasticamente belos** (**aponta para a capa**)**? Fi-**

UBAU: aspectos importantes da regularização fundiária e de licença ambiental no Brasil: experiências regionais. Palestra sobre "Regularização Fundiária como Instrumentos de Política Pública", 21.9.2021. Org. Comissão Nacional de Regularização Fundiária da Ubau — https://direitoagrario.com/1o-seminario-de-regularizacao-fundiaria-da-ubau/

[23] DEVISATE, Rogério Reis. Venda de terras a estrangeiros: passado, presente e futuro: cinquentenário da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (homenagem à sua importância histórica e à legislação que gerou). Site Jus Navigandi, 03.12.2017 - O cinquentenário da CPI da venda de terras a estrangeiros e a nova legislação sobre o assunto - Jus.com.br | Jus Navigandi. Consulta em 15 jul. 2023.

cam na sua propriedade? O Sr. [...] – **Não, Excelência. O Sr. Senador** [...] **Por que estão na capa da brochura distribuída por V. Sa.? Ficam perto de sua propriedade? O Sr.** [...] – **É a nova Capital do Brasil. O Sr. Senador** [...]– **Bem, isso ocupa toda a capa da brochura, a nova Capital do Brasil. Francamente, se eu fosse inocente e dominado pela fantasia, pensaria que isso teria algo a ver com a propriedade** [...] Nossas fazendas, que anunciamos para venda ou que já vendemos compreendem entre dois e meio e três milhões de acres, que dariam aproximadamente 4.500 milhas quadradas [...] De fato, **se transformasse essa terra numa faixa de 1 e meia milha de largura, ela se estenderia de Los Angeles, na Califórnia, à cidade de Nova Iorque** [...] O Sr. Senador [...]– Quantos acres calcula V. Sa que possua? O Sr. [...] – Bem, ao todo, possuo entre dois e meio e três milhões de acres[10] lá [...] O Sr. Senador [...] – Agora **o Departamento de Estado põe em dúvida a legalidade dos seus títulos de propriedade** [...] Não há experts na América Latina: há tão-somente graus de ignorância" [...] a advertência de que "**sempre há coincidência entre pontos de interesse econômico e estratégicos**" (fls. 1509, item c) [...] próxima à fronteira da Bahia com Goiás e Minas Gerais", com "**cerca de trinta quilômetros de largura por cento e trinta de extensão".** Também se fala em outras áreas e sobre a "famosa investigação de contrabando de minérios atômicos" (fls. 1.538), novamente que "é proibido chegar perto desse campo" (de pouso) e que há "minas de fluorita" e também minério de chumbo (fls. 1.544), para concluir dizendo que [...] **não se pode conceber que o País permita a venda de glebas da extensão** dessas alienadas [...] são sempre efetuadas dentro de um grupo de pessoas, geralmente em **vendas triangulares**, cujos componentes são representados pelos mesmos procuradores, quer figurem como compradores ou como vendedores [...] somando-se as áreas [...] encontra-se um total de um milhão e trezentos e cinqüenta e um mil hectares [...] Apesar de ser proprietário de todo o município, já vendeu mais terras do que as existentes [...] não podiam ser concedidas em dimensão superior a três mil hectares [...] **vi muitas escrituras de terrenos na região amazônica com tantos quilômetros de frente para o rio tal e fundos correspondentes, sem se dizer até onde** [...] intensificou-se, a partir de 1966, o interesse de estrangeiros [...] na compra de áreas de terras no interior da Bahia, norte de Goiás e Região Amazônica em ge-

ral. O vulto dessas compras e as irregularidades transpiradas [...] É uma constante, na venda de terras a estrangeiros, a presença do elemento nacional como intermediário. [...] assim passa a ser propriedade de um grupo estrangeiro, apesar de muitas vezes, enquanto interessar, **as terras ainda serem mantidas em nome de antigos proprietários, o que dificulta e muito o levantamento de áreas do território nacional em mão de estrangeiros**. [...] [...]c) Implicações quanto à segurança nacional. [...] Pode-se notar que **a concentração maior de terras vendidas a estrangeiros está no Estado do Pará e Território do Amapá, contornando a boca do Rio Amazonas** [...] A linha continua em seguida pelos municípios goianos [...] para depois penetrar no Estado da Bahia [...]Em seguida ela penetra nos Estados de Goiás e Mato Grosso, **nitidamente acompanhando o Paralelo de 15º. A impressão tida, ao examinar em um mapa, é a da formação de um cordão isolando a Amazônia**[34] do resto do Brasil. [...] sempre há coincidência entre pontos de interesse econômico e estratégicos." (trechos destacados – nossos os grifos).

4. ANTEPROJETO DA LEI Nº 6.739/79[24]

Na tramitação do Anteprojeto, o Relator, Senador Bernardino Viana, no Parecer 175, de 1979 (CN), DOU, de 17.11.1979, p. 2.982/2.983, disse que o Executivo apresentou o Projeto de Lei para dar

> *[...] rito sumário ao cancelamento da matrícula[25] e do registro de imóveis rurais [...] constando, na Exposição de Motivos DAL/0300, de 1º/10/1979, do Exmo. Sr. Ministro da Justiça, que instrui a Mensagem [...] constatação de sérias irregularidades e ilegalidades, em matéria de registros e matrículas de terras, tendo por objeto, principalmente, áreas pertencentes à União, situadas na faixa de fronteiras, na faixa de segurança nacional e em reservas indígenas [...] gravíssimas situações constatadas in loco, concernentes à alienação de terras públicas sob as mais variadas formas de fraude, em detrimento*

[24] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Imagem, 2017, p. 189-190

[25] A matrícula só é cancelada quando houver nulidade no ato da sua própria abertura.

> *do patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios [...] com os instrumentos legais vigentes, uma ação anulatória de matrícula e registro tem se estendido por até cinco anos,_espaço de tempo bastante para que o falso adquirente do domínio parcele a gleba, aliene a terceiros parte dela, devaste a floresta com a exploração predatória da área. Para exemplificar, o INCRA, há três anos, ajuizou ação anulatória de matrícula e registro de três talões de pagamento de taxa anual para exploração de seringais, na Comarca de Borba, Estado do Amazonas, que propiciou a transferência de 335 mil hectares de terras às margens da BR 319, e até o momento não obteve a decisão judicial final, enquanto o beneficiário da fraude continua a explorar e auferir os frutos da imensa área territorial. Constatou-se ainda, em Borba, o registro de escritura outorgada à estrangeiro, em flagrante violação ao disposto no art. 15 da Lei n. 5.709/71, envolvendo transação de 30 mil hectares de terras. A escritura levada a registro teria sido desmembrada de escritura falsa, lavrada no Cartório distrital de Colônia da Uva (GO), correspondente à área de 254.393ha" (Grifou-se).*

Durante a discussão, em turno único (Diário do Congresso Nacional, 24.11.1979, p. 3.156), do Projeto de Lei n.º 39, de 1979-CN, que versava sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais (e que, oportunamente, resultou na comentada Lei n.º 6.739/79), o Deputado Federal Adhemar Santillo, disse que "*a matéria por si só é uma violência, não há dúvida alguma*" e que *"é uma maneira violenta de se propor uma ação"* [26].

Por seu turno, no referido Parecer n.º 175[27], de 1979, da Comissão Mista do Congresso Nacional, incumbida de examinar e emitir parecer sobre Projeto de Lei nº. 39/79, também lemos que "*com os instrumentos legais vigentes, uma ação anulatória de matrícula e registro tem se estendido por até cinco anos, espaço de tempo bastante para que o falso adquirente do domínio parcele a gleba, aliene a terceiros parte dela, devaste a floresta com a exploração predatória da área*".

[26] Diário do Congresso Nacional, 24.11.1979, p. 3.156 (Ordem do Dia, discussão em turno único, do Projeto de Lei n. 39/79-CN).

[27] Diário do Congresso Nacional, 17.11.1979, p. 2.982.

5. EM 1.983, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DECLAROU A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI, AO JULGAR A REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 1.070-1-DF

Apesar da aparente inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 6.739/79, o Egrégio Supremo Tribunal Federal reconheceu-a constitucional, ao julgar a Representação de Inconstitucionalidade n.º 1.070-1-DF, da qual foi relator o Min. Moreira Alves.[28]

Desarquivamos[29] o processo no Supremo Tribunal Federal – STF e, assim, pudemos melhor estudar o tema e as razões e fundamentos da Mensagem n º. 106, de 1979 (CN), n º. 388, na origem, enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República João Figueiredo, datada de 19/10/1979:

> "Excelentíssimo Senhor Presidente da República.
>
> O Ministério Público Federal acompanhou diversas correições levadas a efeito pelas Corregedorias Gerais da Justiça dos Estados do Amazonas, Pará e Acre, em Cartório de Registro de Imóveis da Região. Constataram-se sérias irregularidades e ilegalidades em matéria de registro e matrículas de terras, tendo por objeto áreas pertencentes à União, situadas na Faixa de Fronteiras, na Faixa de Segurança Nacional e em reservas indígenas.
>
> *Com o objetivo de acudir, com urgência, às gravíssimas situações constatadas "In loco, concernentes à alienação de terras públicas feita, sob as mais variadas formas de fraude, em detrimento do patrimônio da União e, mesmo dos Estados, propôs o Procurador Geral da República uma solução legislativa, solicitando a este Ministério a redação definitiva de anteprojeto de lei a respeito do assunto. [...] o anteprojeto cuida dos registros inexistentes e não dos registros imobiliários nulos, já disciplinados pela vigente Lei de Registros Públicos e cujo cancelamento depende de decisão judicial. [...] 3. Pelo exame minucioso*

[28] Brasil. STF. Representação de Inconstitucionalidade 1.070-1-DF, Rel. Min. Moreira Alves, j. 25.3.1983; p. 27.5.1983.

[29] Supremo Tribunal Federal, Arquivo P-10d, 816. Representação de Inconstitucionalidade n. 1.070-8-DF, com 117 fls. (citação contida às fls. 32).

do processo e do dossier, concluiu-se que a Lei n. 6.739/79 nasceu da necessidade urgente de se propiciar ao Poder Público os meios eficientes para combater as gravíssimas consequências, decorrentes de sérias irregularidades e ilegalidades concernentes ao registro e matricula de terras pertencentes à União, a alguns Estados e à Reserva Indígena, com a agravante de serem essas terras vendidas a terceiros, em desenfreada grilagem, causando vultoso prejuízo ao Patrimônio Nacional[30] *[...]4. As leis existentes até então sobre registro e matrícula de imóveis rurais, eram deficientes e incapazes de oferecer esses meios legais indispensáveis para combater as graves irregularidades, as fraudes e a grilagem "patrocinada por alguns cartórios", voluntária ou involuntariamente, segundo pronunciamentos de ilustres parlamentares no decorrer do trâmite do Projeto no Congresso Nacional [...]Após as discussões, resultou o Parecer da Comissão Mista n. 175 (fls. 6-7) concluindo como segue: "Assim, com o exclusivo propósito de aperfeiçoar a proposição governamental, que vem em defesa do patrimônio imobiliário dos Poderes Públicos, contra a ambição de aventureiros e desonestos, somos pela sua aprovação, nos termos do Substitutivo anexo e contrário às Emendas apresentadas" [...] Durante a discussão do projeto, tiveram lugar pronunciamentos veementes sobre tão magno assunto. Haja vista, entre outros. Fls. 9 (Deputado Jorge Arbage): "Relator na CPI, que investigou a política fundiária no País, podemos recolher, na exaustiva gama de depoimentos trazidos pelas mais eminentes pessoas e autoridades deste País, um quadro vivo e real da fraude, da grilagem de terra, da usurpação fundiária que desgraçadamente infelicita esta Pátria e, mais do que isto, no seu global, conspira contra a política de desenvolvimento de uma região como a Amazônia. E aqui, Sr. Presidente, citaria um fato escabroso de fraude, de grilagem, entre outros detectados pela nossa Comissão... No primeiro caso, o próprio Juiz de Direito da Comarca, trazido a depor na CPI, confessou sem o menor constrangimento, que havia alienado até o 3º andar da área que estava incrustada na jurisdição da sua comarca. [...] não foi menor a fraude: empresários adquiriram títulos de 30 mil hectares e o esticaram... para 2 ou 3 milhões de hectares [...] As negociatas e as grilagens eram oriundas, em última análise, dos registros indevi-*

[30] Proc. cit., fls. 44.

> *dos, ilegais e fraudulentos executados levianamente, às vezes por uma só pessoa do cartório, segundo o pronunciamento de ilustres Parlamentares. Entre outros: Fls. 4, do dossier: "É verdadeiramente calamitosa a realidade dos Cartórios dos Registros de Imóveis das regiões subdesenvolvidas deste País, como por exemplo, no interior do Estado da Bahia*[31] *[...] (grifamos) Sucedem-se as irregularidades e mesmo fraudes em registros e averbações relativos a terras, com a tranqüilidade própria das coisas corriqueiras. [...] Em Mato Grosso, por exemplo, alega-se que em certas áreas já está sendo grilado o 6º andar do Estado"*[32] *(Grifou-se).*

Adiante, ao se analisar as emendas oferecidas, deparamo-nos com interessante argumento, contido na Emenda n º. 5, constando da sua Justificação que "*a matéria já por si só é uma violência, não há dúvida alguma. No meu entendimento, porém, o substitutivo corrige fundamentalmente a matéria, tendo em vista os termos propostos pelo Governo. É uma investida que podemos até classificar de estado de guerra no tocante a essa matéria. É uma maneira violenta de se propor uma ação*" (Grifou-se).

6. EM 2.023, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL REAFIRMOU A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI, AO JULGAR A ADPF – AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N.º 1.056

Apesar da anterior decisão da Corte Suprema, pela constitucionalidade da lei em comento, conforme decisão proferida na mencionada Representação de Inconstitucionalidade n.º 1.070-1-DF, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil recentemente ingressou com ADPF - Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, que foi julgada improcedente, após ser convertida em Ação Direta de Inconstitucionalidade, sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes:[33]

[31] Vide o "Conto de Terras na Bahia" e o Provimento 004/81, da Corregedoria Geral da Justiça do Estado da Bahia.

[32] STF, Representação de Inconstitucionalidade n. 1.070-1-DF. Trechos destacados das fls. 33, 44, 45, 47, 48 e 50.

[33] STF. ADPF 1.056, Rel. Min. Alexandre de Moraes. J. 27.11.2023; p. 07.12.2023.

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA PARCIALMENTE COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º, 3º, 8º-A E 8º-B DA LEI 6.739/1979. ATRIBUIÇÃO LEGAL CONFERIDA AO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA PARA DECLARAR A INEXISTÊNCIA E CANCELAR A MATRÍCULA E O REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS. TERRAS PÚBLICAS. ALEGADA VIOLAÇÃO À RESERVA DE JURISDIÇÃO, AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO E DEVIDO PROCESSO LEGAL, AO DIREITO DE PROPRIEDADE, À SEGURANÇA JURÍDICA E À PROPORCIONALIDADE. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. Estatura constitucional conferida à atividade estatal notarial e de registro. A fidedignidade e confiabilidade nos registros imobiliários são essenciais para a segurança jurídica. 2. Atribuição ao Corregedor-Geral de Justiça para declarar a inexistência e cancelar a matrícula e o registro de imóvel rural, diante de determinadas circunstâncias e no interesse e por provocação prévia do Poder Público. Os Corregedores-Gerais de Justiça e os Juízes Federais com incumbência própria de Corregedor-Geral de Justiça, detêm a competência de fiscalizar os atos notariais e de registro imobiliário, conforme lhes fora legalmente atribuído. Dever da Administração anular os seus atos eivados de nulidade (Súmula 473, STF). 3. A competência para promover atos de regularização de registro imobiliário não está sujeita à reserva de jurisdição. 4. Contraditório diferido. Decisão legislativa ponderada diante da necessidade de proteção do registro imobiliário nacional. Supremacia do interesse público. 5. A proteção estatal à propriedade ocorre na medida em que ela exista em conformidade com o ordenamento jurídico. 6. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental parcialmente conhecida como Ação Direta de Inconstitucionalidade e julgadas improcedentes.

Decisão - O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental parcialmente como ação direta de inconstitucionalidade e julgou improcedente o pedido formulado na inicial, nos termos do voto do Relator.

Plenário, Sessão Virtual de 17.11.2023 a 24.11.2023."[34]

A decisão revela o que falamos, em livro e artigos e, também, no início deste ensaio, sobre o que é título de propriedade, pois este não é o documento em si mas o fundamento do direito que expressa, ao dizer: "A proteção estatal à propriedade ocorre na medida em que ela exista em conformidade com o ordenamento jurídico." (fonte citada).

7. LEI Nº 6.739/79: EXAME DE TRÊS FATORES RELEVANTES: O OBJETO JURÍDICO TUTELADO, A QUEM SE DIRIGE E SE É HÁBIL A ALCANÇAR OS REGISTROS DECORRENTES DE DECISÕES JUDICIAIS.

Pensamos haver 3 (três) pontos fundamentais na análise da norma em comento: o objeto jurídico tutelado, a quem se dirige e se alcança registros decorrentes de decisões judiciais.

O objeto jurídico tutelado é o patrimônio público, notadamente as terras públicas genericamente consideradas, estejam ou não discriminadas ou afetadas a específico uso público, sejam ou não tituladas nos registros imobiliários.

Em verdade, a sistemática da norma federal não tem o status jurídico da ação discriminatória mas a ela, na prática, acaba se equivalendo, na medida em que, com direito de defesa, instaura procedimento de âmbito administrativo, na ambiência da Corregedoria Geral da Justiça, sob atribuição decisória do Desembargador Corregedor, alvitrando avaliar se são corretas as fontes documentais que ensejaram a titulação e a matrícula e o registro do imóvel rural. A norma alvitra, portanto, proteger o patrimônio público eventualmente usurpado por particular, a quem comumente se chama de grileiro.

Como o ato nulo – equivalendo a ato inexistente juridicamente – não produz efeito (Código Civil, art. 169), não há como se admitir que terceiros dele se beneficiem, até pelo fato de que não há aquisição de boa-fé se

[34] STF: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur492896/false, consulta em 11 jul. 2025, 13h11.

o adquirente não obrou com as cautelas jurídicas devidas na análise do bem que pretendia comprar, do mesmo modo que não se sustenta eventual garantia hipotecária ou bancária que tenha sido feita para garantir empréstimo ou para outra finalidade, pois tudo o que seria o imóvel garantidor deixa de existir. Os bancos e credores não têm como se beneficiar e manter a hipoteca ou a aparente segurança da garantia real, pois não subsistirão as suas anotações no registro. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Georreferenciamento também não sobreviverão.

Outra questão importante envolve conhecer se o cancelamento administrativo pode atingir os registros imobiliários e a matrícula que decorreram de decisão judicial. De imediato e resumidamente, a resposta do jurista seria no sentido de que apenas uma decisão judicial poderia desconstituir outra e se esta não estiver acobertada pelo decurso do prazo prescricional da ação rescisória.

No entanto, a questão aqui é, ao mesmo tempo, mais complexa e simples. Complexa, pelo universo que a cerca. Simples porque o ato administrativo com conteúdo decisório, praticado pelo Corregedor Geral da Justiça, segundo os parâmetros da norma sob exame, não desconstituirá o título que deu origem à matrícula e ao registro mas, apenas e tão-somente, incidirá sobre a matrícula e o registro, que decorrem de atuação administrativa, praticada por delegatário de serviço público, sendo, portanto, em essência, um ato administrativo corrigindo outro ato da mesma natureza.

Por ser o ato do registro um ato administrativo, sujeita-se ao controle interno pela própria administração – no caso, de órgão do Judiciário, em função atípica eminentemente administrativa – e aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da publicidade, além dos outros princípios e disposições porventura incidentes, inclusive a Autotutela dos atos administrativos, que se constitui no dever, para o administrador, de zelar pela legalidade dos atos sob sua alçada, como, aliás, preveem os enunciados sumulares 346 e 473, do Supremo Tribunal Federal (STF).

Contudo, há peculiaridade no campo da aplicação temporal da lei, visto que, em regra, estas não devem retroagir para atingir situações constituídas anteriormente. Apesar disso, o que se construiu foi a pronta

incidência da norma sobre as matrículas e registros, mesmo anteriores à sua edição, porquanto se entendeu que o ato administrativo do registro, nulo e decorrente de ausência de título válido ou juridicamente existente, deve ser expurgado do sistema, que se protege. Desdobramento interessante ocorre, contudo, para o fato de que foi somente pela Lei n.º 10.267/2.001, que parcialmente modificou o texto original, do ano de 1.979, que expressamente menciona a sua incidência sobre registros decorrentes de decisões judiciais.

Em ensaio a respeito[35], escrevemos:

> [...] a Lei n º. 6739/79 foi em parte modificada em idos de 2001, pela Lei n. 10.267, de 28.8.2001 e, para este estudo, este ponto é fundamental, porquanto só a partir do início da vigência do seu Art. 8-B foi que passou a expressamente permitir que decisões judiciais viessem a ser canceladas administrativamente – por ato administrativo – proferido pelo Corregedor Geral da Justiça e com base na Lei 6739/79, razão pela qual é certo concluir que antes da introdução de tal regra era vedado que as decisões judiciais pudessem ser modificadas ou anuladas por mero ato administrativo.(DEVISATE, 2019).

Para maior clareza, vejamos o teor do mencionado artigo 8º – B, introduzido em 2001 pela norma modificadora da Lei nº. 6739/79:

> *Art. 8ºB Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado, bem como seus respectivos órgãos ou entidades competentes, poderão, à vista de prova da nulidade identificada, requerer o cancelamento da matrícula e do registro na forma prevista nesta Lei, caso não aplicável o procedimento estabelecido no art. 8ºA." (Incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001 – trecho, por nós, grifado)*

[35] DEVISATE, Rogério Reis. Quando a Lei n º. 6739/79 se aplica a registros decorrentes de decisões judiciais? Ensaio publicado em 27.10.2019, no site Direito Agrário.com: https://direitoagrario.com/quando-a-lei-6739-79-se-aplica-a-registros-decorrentes-de-decisoes-judiciais/, consulta em 11 jul. 2025, às 09:18h

Enfrentando o tema, por tantos anos, já pudemos dizer:

> *[...]*a modificação introduzida pelo artigo 8º-B, da Lei n.º 10.267/2001 revela que o legislador quis permitir que desde então – e só a partir daí e, portanto, sem retroatividade [...] Nesta senda, natural que se conclua que antes da modificação introduzida pela Lei n.º 10.267, de 28.8.2001 NÃO se poderia aplicar a Lei Federal n.º 6739/79 para cancelar-se administrativamente os registros imobiliários de imóveis rurais que fossem feitos sob situações não regulares e que gerassem a apropriação indevida de terras públicas, fenômeno conhecido vulgarmente por Grilagem de Terras.[36]

Assim, é digno se concluir que, somente após a modificação da Lei n.º 6.739/79, pela Lei n.º 10.267/2001, se pode admitir o cancelamento administrativo do registro imobiliário decorrente de decisão judicial, pois se assim não fosse, por qual motivo o legislador faria tal modificação e introduziria o novel dispositivo naquela norma?

8. ATOS NULOS – A NULIDADE É INSANÁVEL E, PORTANTO, IMPRESCRITÍVEL É A DECLARAÇÃO DA SUA EXISTÊNCIA

Não poderemos, pelo propósito deste ensaio e pelo limitado espaço, nos aprofundar no estudo das nulidades, como fizemos em livro já publicado.[37] Aqui, de modo objetivo, reportaremo-nos ao que ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto:[38]

> O ato administrativo, como já se expôs, para ser eficaz, se deve apresentar como **existente e válido**. A Teoria Geral do Direito costuma distinguir, em conseqüência, as respectivas categorias da **inexistência**

[36] DEVISATE, Rogério Reis. Quando a Lei nº. 6739/79 se aplica a registros decorrentes de decisões judiciais? Ensaio publicado em 27.10.2019, no site Direito Agrário.com: https://direitoagrario.com/quando-a-lei-6739-79-se-aplica-a-registros-decorrentes-de-decisoes-judiciais/, consulta em 11 jul. 2025, às 09:18h

[37] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania, obra cit., p.

[38] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2014, 16ª edição, p. 221/222.

> **e da invalidade**. Como a inexistência é o não ser, nada haveria a ser anulado, reserva-se, por isso, este vocábulo, apenas para indicar o desfazimento do ato inválido. *Entretanto, no Direito Administrativo, em que dominam os princípios da formalidade obrigatória e da presunção de validade, ambos observados para a garantia dos administrados e a proteção de sua boa-fé, seria inconveniente e perigoso que um ato administrativo sobrevivesse intocado, ostentando mera aparência de válido, de modo que* ***o ato inexistente se assimila ao ato inválido****, impondo o uso dessa mesma técnica operativa* ***para declarar-lhe a ineficácia, que é a anulação****." (Grifou-se)*

O grande Pontes de Miranda[39] registrou que:

> [...] a respeito de conter, ou não, o Código Civil regras jurídicas de direito administrativo (portanto, heterotópicas), e de poder alguma regra de direito civil ser invocada como subsidiária do direito público, especialmente administrativo, tem havido graves confusões, provenientes de leitura apressadas de livros estrangeiros [...] No art. 1º, diz-se que o Código Civil regula "os direitos e obrigações de ordem privada", de modo que é o fundo comum para o direito civil e o comercial; porém não para o direito público [...].

Isto porque o Sistema sob regência de princípios e regras de Direito Administrativo, não admite efeitos ou vigência de ato identificado como nulo. Estes hão de ser expurgados, portanto.

Nesta senda, José Sérgio Monte Alegre[40] já escreveu que:

> [...] diante de ato viciado de ilegalidade, o poder administrativo pode ou deve, anulá-lo, sem limite de tempo ou considerações de matizes outros, suscetíveis a suavizar o rigor lógico da teoria da nulidades dessa particular espécie de atos jurídicos [...]

[39] MIRANDA, Pontes de. Direito das coisas: propriedade. Aquisição da propriedade imobiliária. Parte Especial. Tomo XI. Atualizado pro Luiz Edson Fachin. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2012, p. 21.

[40] MONTE ALEGRE, José Sérgio. A estabilidade da relação jurídica administrativa e a anulação de atos ilícitos. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 139:286-297, jan/mar, 1980, p. 287.

> Em suma. A administração não pode anular seus próprios atos quando deles resultarem direitos subjetivos em favor do administrado ou de terceiros, mormente muitos anos depois, salvo os casos de atos nulos de pleno direito, equivalentes a atos inexistentes [...]

9. NADA SURGE DO NADA: A CADEIA REGISTRAL

O sistema de propriedade brasileiro é de cadeia registral, de modo que nada surge do nada[41]. A proteção é tão grande que mesmo os títulos judiciais transitados em julgado têm o ônus de satisfazer aos requisitos registrários, como já decidiu a 3ª Turma, do E. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RMS 9.372-SP, do qual foi Relator o Ministro Antonio de Pádua Ribeiro, julgado em 19.5.2005 (DJ 13.6.2005, p. 285), decidiu que *"pode o Oficial do Registro suscitar dúvida, independentemente de ser título judicial ou extrajudicial".*

Ademais, é possível que alguém consiga fraudar um documento, registrá-lo no cartório do RGI, desmembrar a área ou vendê-la a terceiro, aparentemente esquentando-o e, assim, dificultando a detecção do problema. Nesse sentido, vale a afirmação de Afrânio de Carvalho, de que "*as nulidades de pleno direito são imprescritíveis, podendo ser invocadas em qualquer tempo*".[42] Além disso, já vimos que a ação discriminatória é meramente declaratória e, também, por esta natureza, imprescritível, sendo instrumento bastante para o fim a que se destina.

Em casos assim, o ato de origem equivale a ato inexistente juridicamente, sendo mais do que nulo e, portanto, não produtor de qualquer efeito jurídico. Aliás, ato nulo e inexistente não se convalesce[43], não ad-

[41] "Natura non facit saltus" (a natureza não dá saltos), percepção que, aplicada ao registro imobiliário, exigirá transcrição anterior.

[42] CARVALHO, Afrânio. Registro de Imóveis. 4.ed.. São Paulo: Forense. 1997, p. 394.

[43] O Governo Federal, pelo Ministério do Meio Ambiente, em trecho aqui destacado do conjunto, afirmou "Se toda grilagem de terra é ilegal, não há alternativa para o governo a não ser recuperar a terra para o patrimônio público, pois a origem da ocupação está viciada e não há como admitir a confirmação dos atos praticados." ("A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira" / Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. Série Estudos 8 – Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006 – fonte: http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao30012009114114.pdf (página 20); consulta em 17.2.2015, às 00:48h.

mitindo a cura, a correção ou a purgação dos seus vícios, na forma do artigo 169, do Código Civil brasileiro vigente. O anterior Código Civil, de 1916, nos dava a mesma solução, mas de modo diferente, ao permitir, em seu artigo 148, a ratificação de vícios do ato tido como anulável, ressalvado o direito de terceiros, mas não admitindo a ratificação ou sanatória e correção dos atos nulos, portadores de vícios tais que os revele antijurídicos. Nesse ponto, a redação do vigente artigo 169, do Código Civil, é mais clara na proteção do sistema jurídico e em negar proteção ao terceiro que, no caso, eventualmente alegue boa-fé.

Sobre o tema, Cláudio Grande Junior[44], em profundo estudo, diz que:

> *[...] O domínio perdeu importância jurídica e passou a ser confundido com a propriedade. É a posição que até hoje prevalece no sistema jurídico, embora não seja defendida nesta dissertação, por esta se alinhar à doutrina de Aronne. Nesse quadro de supremacia do título dotado de eficácia erga omnes, pareceu ser o título sempre obrigatório. E, de fato, as exigências, não só do capitalismo, mas da própria dinâmica da sociedade contemporânea, associada àquele, reclamam a presunção de segurança oferecida pela propriedade como algo titulado. [...] A principal reação do sistema jurídico a isso foi entender que as titulações e transmissões de domínio imobiliário posteriores a 1917 exigiam registro imobiliário, ao passo que as anteriores não. Porém, o Decreto n.º 18.542, de 1928, começou a exigir também o registro do título anterior. Então, como ficava o registro deste, se fosse ele anterior a 1917? Mário de Assis Moura*[45] *sintetizou a resposta em 1946: Uma jurisprudência harmônica tem esclarecido que, para as transmissões de propriedade anteriores ao Código Civil, não se estava criando no Reg. 18.542 a necessidade de registos; a indicação preceituada no art. 228 devia restringir-se aos casos em que os registos eram indispensáveis, ou sejam os da transmissões verificadas no ano de 1917 em diante, tanto que o art.*

[44] GRANDE JUNIOR, Cláudio. "USUCAPIÃO QUARENTENÁRIA SOBRE TERRAS DO ESTADO: Fundamentos Jurídicos, Atualidade e Repercussão na Questão Agrária Brasileira" - Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito Agrário; Universidade Federal de Goiás, 2012;https://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/USUCAPI%C3%83O_QUARENTEN%C3%81RIA_SOBRE_TERRAS_DO_ESTADO_-_Disserta%C3%A7%C3%A3o_-_Texto_Final_Revisto_-_Cl%C3%A1udio_Grande_J%C3%BAnior_(1).pdf (consulta em 09.10.2015, às 02:27h), páginas 71/72.

[45] MOURA, Mário de Assis. Terras devolutas. São Paulo: Saraiva, 1946, p. 134.

> *234 do mesmo Regulamento n.º 18.542, assim dispõe: "Em qualquer caso não se poderá fazer transcrição ou inscrição sem prévio registo do título anterior, salvo se este não estivesse obrigado a registo do título anterior, salvo se este não estivesse obrigado a registo, segundo o direito então vigente [...]. O que há de significar, por sem dúvida, que são reconhecidos os casos em que as transmissões não estão sujeitas a registos, e tais são os anteriores a 1917, quando não haja debate entre títulos, para apuração da prevalência de um sobre outro, ou se trate de atos judiciais, que, pelo art. 237 da lei 169-A de 1890, estavam dispensados de transcrição [...].*

O registro de imóveis surge com o advento do Código Civil de 1916, que dizia que a aquisição da propriedade se daria com a transcrição do hábil título no registro imobiliário da situação do imóvel (CC/16, art. 530 c/c 532). Introduziu, também, a ideia de que o proprietário era aquele em nome de quem estava inscrito o imóvel no registro imobiliário (CC/16, art. 859) e a de que o domínio só se transfere da data da transcrição (CC/16, art. 533). Também cuidou da inscrição das hipotecas (CC/16, art. 831, dentre outros) e fixou que o registro de imóveis abrangia a transcrição dos títulos enumerados no artigo 532, bem como dos títulos constitutivos de ônus reais.

Isso modificou o regime das terras, herdado da Lei de Terras, de 1.850, cuja tramitação do anteprojeto iniciou-se em 1.843 e definiu, em síntese, que apenas por compra se as obteria. Esse sistema regulou o domínio após o intervalo havido de 1.822, quando se findou a concessão de sesmarias, com o advento da volta da Família Real para Portugal, até 1.850, período que ficou conhecido como o "das ocupações".

O registro dos atos de aquisição de direitos de dono surgiu com o chamado "Registro do Vigário" (Lei nº. 601, de 18.9.1850 c/c Regulamento nº. 1.318, de 30.01.1854, com efeito estatístico e eficácia declaratória), embora o registro das aquisições e ônus reais tenha surgido com a Lei nº. 1.237, de 24.9.1864 c/c Decreto nº. 3.453, de 26.4.1865, aprimorando a pretensão anterior de inscrição as hipotecas pela Lei Orçamentária nº. 317, de 21.10.1843. Curioso ver e perceber que antes da valorização e proteção da terra se cuidou do crédito e de se o garantir. Depois vieram a Lei nº. 3.272, de 05.10.1885 e o Decreto nº. 169-A, de 19.1.1890. Não é

demais lembrar que no mesmo ano de 1890 introduziu-se o Registro Torrens, pelo Decreto nº. 451-b, de 31.5.1890, regulamentado pelo Decreto nº. 955-A, de 05.11.1890.

Esse conjunto de princípios, sistemas, regras e normas deve ser dominado, junto com o princípio do "destaque" do patrimônio público para o privado, com a migração do regime de Direito Público – Direito Administrativo, a regular as terras públicas – para o Direito Privado – Direito Civil – regulador da propriedade particular.

10. ANÁLISE DE CASO – ESTADO DO PARÁ – CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE CERCA DE 6.000 MATRÍCULAS E REGISTROS – POSTERIOR SUPORTE FAVORÁVEL POR PARTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O tema foi mais detidamente analisado em livro que publicamos[46], onde pudemos explorar vários casos, ocorridos em diferentes estados, bem como aspectos da decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), expressa no Pedido de Providências 00019433333-67-2009.2.00.000, que levou a Corregedoria da Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará a cancelar mais de 6.000 matrículas de imóveis rurais, por meio do Provimento 002/2010.

Pretensão mandamental (Recurso em Mandado de Segurança 32.227-AM) levou o caso à apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF), sob relatoria da Min. Rosa Weber, que decidiu que:

> oportunizada à recorrente, em procedimento administrativo, a demonstração na cadeia dominial acerca dos imóveis de que se reputa proprietária e falhando na respectiva comprovação, não se vislumbra ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, carecendo, portanto, a pretensão posta no mandado de segurança [...] encontra-se em consonância com a legislação (Lei nº. 6739/79, art. 1º).

[46] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania, obra cit., p. 87/91.

Por seu turno, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu que o cancelamento administrativo pelo Corregedor da Justiça não contém ilegalidade ou abuso de poder[47].

11. MEIOS DE DEFESA À DISPOSIÇÃO DOS INTERESSADOS E PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS RURAIS, PREJUDICADOS PELA APLICAÇÃO DA LEI Nº 6.739/79

Embora a lei remetesse o prejudicado ao ajuizamento de ação judicial com pretensão anulatória, a ocorrer somente após o ato administrativo de cancelamento da matrícula e do registro (lei cit., art. 3º), é crível que o Sistema Jurídico pátrio não nega o cabimento de outras medidas, para fins de controle administrativo ou judicial.

Interessa, aqui, destacar-se o fato de que tem a natureza de ato administrativo tanto o ato do registro imobiliário, praticado por delegatário, quanto o ato do seu cancelamento administrativo, a cargo do Corregedor da Justiça. Ora, todo ato administrativo sujeita-se (1) ao controle interno pela própria administração e (2) ao controle externo, judicial.

Assim, a sistemática dos vícios do ato administrativo são invocáveis, assim como institutos como a Autotutela e ações pertinentes – inclusive, dependendo da qualidade jurídica do vício identificado, com representação ao Ministério Público pelos pressupostos da legislação sobre improbidade administrativa.

Temos obrado nesses caminhos, por anos, muitas das vezes com iniciativas pioneiras e sem que haja precedentes para nos apoiar. Importa registrar, ainda, que na Bahia identificamos vícios em decisões da Corregedoria que eram completamente diferentes dos que vimos noutros estados, como, por exemplo, no Amazonas.

Por fim, homenageamos os esforços para se ter absoluta segurança jurídica nos cadastros dos registros de imóveis, algo que deveria ser natural, embora haja vícios absurdos e situações com imensa e lamentável insegurança jurídica, com conflitos que se eternizam no Judiciário

[47] STJ, 3ª Turma, RMS 17.436/AM, Rel. Min. Castro Filho, 3ª Turma, j. 29/06/2004, DJ 09/08/2004 p. 267.

e com o desfazimento de sonhos, investimentos e dedicação laboral e criação de empregos, quando o proprietário rural se depara com notificação do cartório do registro de imóveis, cientificando-se-lhe de que houve o cancelamento administrativo da matrícula e do registro imobiliário. Do nada, como castelo de areia atingido pelas águas do mar, a sede da fazenda, o silo, o curral, os campos trabalhados, os animais de criação e as plantações e, quando for o caso, a pista de pouso, as casas dos trabalhadores e instalações outras e tudo o mais que estiver na superfície, como acessões de móvel a imóvel, deixarão de ter a sua base e fundação, porquanto deixa de existir o imóvel rural sobre os quais estão [...] É como tapete puxado, que tudo derruba.

Por outro lado, levamos esperança aos proprietários de imóveis rurais atingidos pelo cancelamento administrativo da matrícula e do registro, por incidência da Lei n.º 6.739/79 e modificações posteriores, demonstrando que a conduta da Corregedoria Geral da Justiça não é o fim em sim mesma, pois a motivação do seu agir, o procedimento, o direito de defesa e a fundamentação da decisão são passíveis de controle - seja interno, de natureza também administrativa - e/ou judicial, sendo aconselhável que se busque assessoramento judicial à altura do problema, em busca da melhor estratégia para o enfrentamento da questão, em nome do mais elevado significado que possa ter a palavra Justiça.

12. CONCLUSÃO

Na Ação Discriminatória, há ampla cognição e oportunidade de defesa, algo muito diverso do procedimento administrativo previsto na Lei Federal n.º 6.739/79, no qual a cognição é sumária e o interessado – leia-se, prejudicado – só poderá obter ampla cognição em procedimento a parte e posterior à decisão da autoridade administrativa.

É isto o que a norma em comento prevê, no seu artigo 3º, ao dizer que a parte poderá ingressar com ação anulatória, que não terá o efeito de sustar o provimento de cancelamento, admitindo-se, apenas o registro da citação. A propósito, o intuito cancelador é tão grande que o Parágrafo Único do referido dispositivo prevê o duplo grau obrigatório para o caso de decisão contrária ao requerendo do cancelamento.

A sua aplicação já gerou maiores problemas, pois negava-se, mesmo, o contraditório. Ultimamente esse aspecto já foi aplacado pela jurisprudência, que passou a exigir o esgotamento de instância defensiva administrativa interna – apesar do seu caráter precário e não com ampla cognição, como insistimos dizer.

O ideal será a ocorrência de momento depurador em todo o Sistema, como ocorreu na Austrália ao tempo da implementação do Registro Torrens, que lá protegeu o adquirente privado e deu paz e segurança a todos. Aqui, o Torrens "não pegou".

Seria o caso de se incentivar, aqui, o uso do Registro Torrens em todas as aquisições e depurar-se as matrículas com esse mecanismo ou de se implementar o que nominamos de "Inventário da Raiz Fundiária", procedimento que sugerimos para o aprimoramento da legislação, sendo objeto do Título V da nossa já mencionada obra, intitulada Grilagem das Terras e da Soberania.

Os produtores proprietários de imóveis rurais merecem paz e tranquilidade para realizar a sua tarefa.

REFERÊNCIAS

ASSIS. Jacy de. Do Registro Torrens. **Revista dos Tribunais**. RT 371/20. Setembro/1966. Reproduzido na obra Doutrinas Essenciais – Direito Registral, V. VI, Registro Imobiliário: Dinâmica Registral, Organizadores Ricardo Dip e Sérgio Jacomino, sob o nº. 31 (p. 583/601), Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BORGES, Marcos Afonso. Ação Discriminatória. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, Brasil, 1971, p. 195/211.

CARVALHO, Afrânio. 4 ed. **Registro de Imóveis**. São Paulo: Forense, 1997.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Manual Didático de Direito Agrário**.

Curitiba: Juruá, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. 8. ed. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CENEVIVA, Walter. Registro de Imóveis: O Sistema Alemão e o Brasileiro, em Conferência proferida em 10.2.87, em Curitiba-PR, no I Seminário Nacional de Cadastro Urbano e Rural; publicado na **Revista dos Tribunais** 616/251, em fev/1987 e no livro Direito Registral, V. II, RT, organizadores Ricardo Dip e Sérgio Jacomino.

CENEVIVA, Walter. 19. ed. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. São Paulo: Saraiva, 2009.

COSTA, Odah Regina Guimarães. Constituição Federal de 1.891. Terras Devolutas – Art. 64: Fronteira Jurídica do Campo de Competência da União e dos Estados-Membros. Brasília. Senado Federal, **Revista de Informação Legislativa**, v. 29, n. 113, jan/mar. 1992.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti, Posse de bens públicos, in: **Revista de Direito Agrário**, 2/14, Brasília, Ministério da Agricultura-Incra, 1973.

DEMÉTRIO, Nelson. 2.ed. **Doutrina e Prática do Direito Agrário**. Campinas: Julex, 1987.

DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: Imagem, 2017, 416 p.

DEVISATE, Rogério Reis. Usucapião tabular: análise sistêmica (para que não sirva como sanatória da "grilagem" presente na realidade fundiária brasileira). **Revista de Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro** – EMERJ, 65.ed, maio/ag. 2014, p. 207/236.

DEVISATE, Rogério Reis. Atividade administrativa no âmbito do Poder Judiciário – Corregedor Geral da Justiça que, com base em disposições da Lei nº. 6.739/79, decide administrativamente cancelar registro imobiliário fundado em suposta nulidade do título que lhe deu origem – possibilidade de solução alternativa também pela via administrativa, invocando o princípio da autotutela dos atos administrativos, como um dever imposto pelo sistema. *In:* **Estudos e Pareceres**/Jorge Bruno e Rogério Devisate. Rio de Janeiro. Cejur-DPGE/RJ, 1998, 162 p. (fls. 37 a 153).

DEVISATE, Rogério Reis. Venda de terras a estrangeiros: passado, presente e futuro: cinquentenário da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (homenagem à sua importância histórica e à legislação que gerou). Site **Jus Navigandi**, 03.12.2017 - O cinquentenário da CPI da venda de terras a estrangeiros e a nova legislação sobre o assunto - Jus.com.br | Jus Navigandi.

DEVISATE, Rogério Reis. Direito de evicção: solução para os adquirentes de imóveis grilados. **Consultor Jurídico**, 30 mar. 2022. Rogério Devisate: Solução para adquirentes de imóvel grilado Consulta em 04 jul. 2025.

RPEN, Décio Antonio. O registro torrens e o sistema imobiliário atual. RDI 19-20/60. janeiro/dezembro/1987, p. 310 (reproduzida na obra Direito Registral, Doutrinas Essenciais, Edições Especiais, **Revista dos Tribunais** 100 anos, org. por Ricardo Dip e Sérgio Jacomino, V. VI, Registro Imobiliário: Dinâmica Registral, n. 18. São Paulo, RT, 2012, p. 305/309).

ELZEMBURG, Daniel Martins. Conselho Nacional de Justiça admite o cancelamento administrativo de matrículas irregulares de imóveis. Um grande passo para defesa das terras públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2658, 11 out. 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/17585>. Acesso em: 13 ago. 2014.

FERNANDES, Márcio Silva. A grilagem de Terras na Amazônia e os serviços notariais e de registro de imóveis. **Cadernos Aslegis** 27, Brasília, v. 8, n. 27, setembro-dezembro de 2005, p. 117-124.

FORNACIARI JUNIOR, Clito. Nulidade Absoluta do Registro – Procedimento para sua declaração (artigo 214 da Lei 6.015/1973). **Revista de Direito Imobiliário**. RDI 12/18, jul.-dez. 1983.

FREIRE, Felisbello. História Territorial do Brazil. V. I (Bahia, Sergipe e Espírito Santo). Rio de Janeiro. Ed. Typ. Do **Jornal do Commercio de Rodrigues & C**. 1906.

GARCIA, Paulo. **Terras Devolutas.** Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1958.

GUGLIELMI, Vito José. As Terras Devolutas e seu Registro, **Revista de Direito Imobiliário**, RDI 29/86, jan-jun/1992.

LACERDA, M. Linhares. V.1. **Tratado das Terras do Brasil**. Rio de Janeiro: Alba, 1960.

MARQUES, Claudia Lima. Cem anos de Código Civil Alemão: O BGB de 1986 e o Código Civil Brasileiro de 1916. **Ajuris**, Porto Alegre, n. 40, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MIRANDA, Pontes de. **Fontes e Evolução do Direito Civil brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Forense, 1981.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**, Tomo VI. São Paulo: RT, 1972.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. Parte Geral, Tomo IV. Atualizado por Marcos Bernardes de Mello e Marcos Ehrhardt Jr. São Paulo: RT, 2013.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado.** Parte Especial. Tomo IV. Atualizado por Marcos Bernardes de Mello e Marcos Ehrhardt Jr. São Paulo: RT, 2013.

MIRANDA. Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. Parte Especial, Tomo XII. Atualizado por Vilson Rodrigues Alves. São Paulo: Bookseller, 2001.

MIRANDA, Pontes de. **Direito das coisas**: propriedade. Aquisição da propriedade imobiliária. Parte Especial. Tomo XI. Atualizado pro Luiz Edson Fachin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MONTE ALEGRE, José Sérgio. A estabilidade da relação jurídica administrativa e a anulação de atos ilícitos. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 139:286-297, jan/mar, 1980.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NALINI, José Renato. Os princípios do Direito Registral Brasileiro e seus Efeitos. *In* **Direito Imobiliário Brasileiro**, Coord. Alexandre Guerra e Marcelo Benacchio, Quartier Latin do Brasil.

OPITZ, Silvia C.B. e Opitz, Oswaldo. **Curso Completo de Direito Agrário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

PARÁ FILHO, Tomaz. Ação Discriminatória e Discriminação Administrativa (Conferência proferida no Curso sobre O Patrimônio Imobiliário do Estado, promovido pelo Centro de Estudos da PGE, SP, 1978), *in* **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 12, p. 446/448, junho 1978.

PEREIRA, Cáio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 21. ed. V. IV. Atual. Carlos Edison do Rego Monteiro Filho. São Paulo: Forense, 2005.

PEREIRA, Cáio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil.** 21. ed. V. I. Atual. Carlos Edison do Rego Monteiro Filho. São Paulo: Forense, 2012.

PEREIRA, Raymundo. A questão fundiária no Estado da Bahia. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Bahia**. Salvador. 8. J. 418, jan 1983/dez 1984, p. 103/112 (tese aprovada pelo IX Congresso Nacional de Procuradores do Estado. São Paulo, nov/1983).

REALE, Miguel. Diretrizes Gerais do Projeto de Código Civil. *In:* **Direito, Ciência Política e Administração**. Fortaleza: Instituto Clóvis Beviláqua, 1977.

REIS, Antonio Henoch. Annaes do Parlamento Brazileiro; Segundo Anno da Quinta Legislatura, Segunda Seção de 1843, coligidos por Antonio Henoch dos Reis, Tommo Segundo, **Typographia da Viúva Pinto & Filho**, p. 592/594, 1883.

ROCHA, Ibraim. Cancelamento do Registro de Imóveis decorrente de nulidades, independente de ação judicial. Possibilidade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará,** Belém: Imprensa Oficial do Estado do Pará, n.s 14/15, jan/jun-jul/dez, 2006.

ROCHA, Ibraim José das Mercês. Teoria da Posse Agrária e Usucapião de Terras Públicas. Breve Reflexão Frente à Constituição do Estado do Pará. Pará. **Revista da PGE**, n. 5, jul/dez-2001.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Curso de Direito Civil**. 7.ed.V. I. Rio

de Janeiro: Freitas Bastos, 1989.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Curso de Direito Civil. Direito das Coisas**. 4. ed. V. VI. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996.

SERVAIS, Freddy A. J., depoimento prestado à CPI da Grilagem na Bahia, **Cadernos do CEAS**, n. 67, maio/jun. "Grilagem na Bahia/1980".

SILVA, Angela. Terras Devolutas, **Revista de Direito Imobiliário**, n. 14, Co-edição do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e da Editora Revista dos Tribunais, julho/dezembro de 1984.

SILVA FILHO, Elvino. Do Cancelamento no Registro de Imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**. RDI 27/7. jan.-jul./1981.

SOUZA, Manuel Contiguiba de. A Grilagem no Estado da Bahia, FETAG-BAHIA, "Nosso depoimento à CPI da Grilagem", Salvador, setembro de 1977, p. 12-37, **Cadernos do CEAS**, n. 54, março/abril/1978.

VALLIM, João Rabello de Aguiar. Sistemas de Registro Imobiliário e valor probante do registro. **Revista dos Tribunais**. RT 308/808, junho de 1961, A Gazeta, de 6.4.1960, reproduzido na obra Direito Registral, Doutrinas Essenciais, Edições Especiais, Revista dos Tribunais 100 anos, org. por Ricardo Dip e Sérgio Jacomino, V. VI, Registro Imobiliário: Dinâmica Registral, n. 33, p. 607/610, São Paulo, Ed. RT, 2012.

VAMPRÉ, SPENCER. Registro Torrens – Sua Inconstitucionalidade. Alguns Arestos do Supremo Tribunal do Rio Grande do Sul. **Revista dos Tribunais**, RT 43/3, julho/1922, reproduzido na obra Direito Registral, Doutrinas Essenciais, Edições Especiais, Revista dos Tribunais 100 anos, org. por Ricardo Dip e Sérgio Jacomino, Vol. VI, Registro Imobiliário: Dinâmica Registral, n. 60. Páginas 1081/1085. São Paulo, Ed. RT, 2012.

VAZ JUNIOR, Jorge Pereira. **Ação Discriminatória de Terras Devolutas**: ônus da prova. São Paulo. Letras Jurídicas, 2013.

Material de Pesquisa Complementar do Artigo:

Brasília:

- Câmara dos Deputados, autos da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (1967) – 8 volumes.
- Câmara dos Deputados, CPI da Violência no Campo - Relatório Final – Projeto de Resolução 85/1991, diário do Congresso Nacional, Suplemento 69, Terça Feira, 19 de maio de 1992, 736 páginas.
- Câmara dos Deputados (tramitação da Lei n. 6.739/79): Projeto de Lei n. 39/79-CN (Diário do Congresso Nacional, 24.11.1979, p. 3.155/3.156 (Ordem do Dia, discussão em turno único, do Projeto de Lei n. 39/79-CN; Parecer n. 175, de 1979-CN, da Comissão Mista); Parecer n. 175, de 1979-CN; de 17.11.1979 - Diário do Congresso Nacional, 17.11.1979, p. 2.982; Diário do Congresso Nacional e Parecer 184, de 1979-CN –Diário do Congresso Nacional, 24.11.1979, p. 3.157/3.158.
- Supremo Tribunal Federal (STF): Autos da Representação de Inconstitucionalidade 1.070-DF, STF - Pleno, Rel. Min. José Carlos Moreira Alves, j. 23.3. 1983.
- Parlamento Brazileiro: **Projeto da Lei de Terras, apresentado em 1.843 na Câmara Federal; fonte** Annaes do Parlamento Brazileiro, Segundo Anno da Quinta Legislatura, Segunda Seção de 1843, coligidos por Antonio Henoch dos Reis, Tommo Segundo, publicado pela Typographia da Viúva Pinto & Filho, 1883, páginas 592/594.
- Parlamento Brazileiro: Atas das Sessões do Parlamento Brazileiro, dos anos de 1843 e 1850, de debates do Projeto da Lei de Terras.
- Supremo Tribunal Federal (STF), 1ª Turma, Habeas Corpus 56.706-GO, Relator o Min. Soares Muñoz, j. em 12.12.1978 (303 fls.).
- Supremo Tribunal Federal (STF), Recurso Extraordinário n. 91.546-0-GO, Relator o Min. Soares Muñoz, j. em 26.8.1980.
- Supremo Tribunal Federal (STF) – Mandado de Segurança (eletrônico) 30.231-DF, Rel. Min. Ellen Gracie.

- Supremo Tribunal Federal (STF) – Acórdão do Inquérito Policial 1.8.209-BA, Rel. Ministro Eloy da Rocha, unânime. Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Organizada pela Divisão de Jurisprudência, Vol. 61, p. 1-292, julho de 1972, fonte: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacao_RTJ/anexo/061_1.pdf--consulta em 20.6.2015, às 21:34h.

Bahia:

- Tribunal de Justiça da Bahia: 3ª Câmara Cível, Apelação Cível *ex officio* 9.609, Cancelamento de Registro Torrens, origem Comarca de Correntina, Rel. Des. Evandro Andrade, Acórdão unânime, j. 22.10.1969.
- Tribunal de Justiça da Bahia: 1ª. Câmara Cível, Apelação Cível n. 27337-6/2007, origem Comarca de Correntina, Ação Reivindicatória, Rel. Dês. Silvia Carneiro Santos Zarif, Acórdão Unânime, j. 18.2.2009.
- Tribunal de Justiça da Bahia: Ação Anulatória 0007034-44.1982.8.05.0001, da 1ª Vara da Fazenda de Salvador/BA.
- Tribunal de Justiça da Bahia. Ação Anulatória n. 24.146/1981, da 2ª. Vara da Fazenda Pública de Salvador/BA, depois redistribuída à 5ª. Vara da Fazenda Pública de Salvador-BA, sob o n. 658069-4/2005. Ação julgada extinta, sem julgamento do mérito, por SENTENÇA datada de 03.02.2010.
- Certidões do Registro de Imóveis: Comarca de Santa Maria da Vitória, Certidão do Cartório do RGI, datada de 03.3.1993 (certidão original); Comarca de Correntina, Certidão do Cartório do RGI, de Inteiro Teor, datada de 28.11.2014 (certidão original).
- Portaria instaurando Inquérito, datada de 01.12.1967, em papel do Ministério da Justiça e Negócios Interiores – Departamento Federal de Segurança Pública – Delegacia Regional nos Estados da Bahia e Sergipe.
- Relatório policial de 06.3.1969, em papel do Ministério da Justiça – Departamento da Polícia Federal/Delegacia Regional da Bahia.

- Parecer da PGE, datado de 06.12.1967, em papel do Ministério da Justiça – Departamento da Polícia Federal/Delegacia Regional da Bahia, intitulada "apropriação ilegal de terras do Estado da Bahia".

Goiás:

- Tribunal de Justiça do Estado de Goiás: Autos da Ação Penal 44, de competência originária do Tribunal de Justiça de Goiás - TJ-GO, onde foram réus juiz, ex-senador e ex-deputados federais, advogados, serventuários e outros.
- Tribunal de Justiça do Estado de Goiás: Acórdão na Ação Rescisória 5.446, Rel. Mauro Campos, j. em 17.6.1987; Ementa publicada em 13.8.1987 (DO 10162 - fls. 02).
- Tribunal de Justiça do Estado de Goiás: Sentença de 08.6.1981, Comarca de Formosa, nos autos da Ação Discriminatória movida pelo Instituto do Desenvolvimento Agrário de Goiás – IDAGO, transitada em julgado pela intempestividade da Apelação, conforme consta do Acórdão datado de 25.6.1984 (TJ-Goiás, Rel. Des. Messias de Souza Costa).
- Denúncia criminal oferecida pelo Ministério Público Federal, em 31.8.1972, nos autos da Ação Penal 14/72.
- Certidão do RGI, datada de 02 de abril de 2.014, passada pelo Cartório de Goiás-GO, certificando abertura de matrícula, com base em registro paroquial.
- Tribunal de Justiça do Estado de Goiás: Tribunal Pleno, Acórdão unânime no Recurso Administrativo 71 (de 08 de outubro de 1980), do Instituto do Desenvolvimento Agrário de Goiás – Idago, negando o pretendido cancelamento administrativo com base na Lei 6739/79 de registros imobiliários de títulos nulos de pleno direito (depois cancelados judicialmente, pela ação discriminatória antes referida).

Pará:

- Tribunal de Justiça do Estado do Pará: Sentença da 9ª. Vara Fede-

ral do Pará, proferida em 25.10.2011, nos autos do Processo 44157-81.2010.4.01.3900, com 21 laudas;

- Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. Provimento Conjunto CJCI-CJRMB n. 10, de 17.12.2012 (TJPA, Diário da Justiça 07.1.2013). Fonte: https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/25/proviment.pdf (consulta em 08.10.2015, às 00:30h).

Amazonas:

- Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas: Autos do RMS 32227-AM.

Jurisprudência analisada:

- STF, ADPF 1.056. Rel. Min. Alexandre de Moraes. J. 27.11.2023, p. o7.12.2023.
- STF, Medida Cautelar em Mandado de Segurança 31.681-DF. Relator Ministro Luiz Fux. Liminar parcialmente deferida em 05.12.2012.
- STF, Pleno, ACO 312/BA, Relator Min. Eros Grau; Relator para Acórdão Min. Luiz Fux, julgamento em 02.5.2012.
- STF, Pleno, Acórdão proferido nos autos da Representação de Inconstitucionalidade 1.070-DF, Rel. Min. Moreira Alves, j. 23.3.1983.
- STF, Presidência – Mandado de Segurança 30.231-DF, Rel. Min. Ellen Gracie, liminar de 30.6.2011, p. 29.7.2011.
- STF, 1ª Turma, MS 31.156-DF, Rel. Min. Rosa Weber.
- STF, 1ª Turma, MS 32.227-AM, Rel. Min. Rosa Weber.
- STF, 1ª Turma, MS 31.352-PA, Rel. Min. Roberto Barroso.
- STF, MS 29.375/PA, Rel. Min. Ellen Gracie.
- STF, 2ª Turma, MS 30.221/DF, Rel. Min. Cármen Lucia.
- STF, MS 30.220/DF, Rel. Min. Ellen Gracie.
- STF, 1ª Turma, MS 30.222/PA, Rel. Min. Rosa Weber.

- STF, 1ª Turma, RE 90.530-RJ, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, RTJ 94:345.
- STF, RE 51.290-GO, Rel. Min. Evandro Lins e Silva, j. 24.9.1968, DJ 18.11.1968.
- STF, 1ª Turma – RE 83.163-RJ, Rel. Bilac Pinto, j. 01.12.1977.
- STF, 1ª Turma – RE 79828-GO, Rel. Min. Neri da Silveira, j. 03.6.1989, DJ 08.6.90.
- STF, 1ª Turma – RE 82.602, Rel. Min. Cunha Peixoto, j. 28.8.1979, DJ 23.11.79.
- STF, 1ª Turma, RE 90530-RJ, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, unânime, RTJ, 94:345, j. 20.5.1980, p. 13.6.1990 (RTJ 94:345).
- STF, 2ª Turma – RE 104.628-SP, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19.4.1988, DJ 10.6.1988.
- STF, 2ª Turma, ADI 4269/90, rel. Min. Teori Zavascki (em andamento).
- STF, Pleno, Ação Rescisória 831-PR, Rel. Min. Rafael Mayer, unânime, 14.11.1979 (RTJ 93:12).
- STF, ERE 52331-PR, Rel. Min. Evandro Lins e Silva, DJ 30.3.1964.
- STF, Pleno - Representação 913 – BA, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 30.4.1980, DJ 12.9.80.
- STF, Pleno, ACO 312/BA, Rel. Min. Eros Grau; Rel. Acórdão Min. Luiz Fux, j. 02.5.2012.
- STF. Inquérito Policial 1.8.209-BA (Tribunal Pleno). Relator Min. Amaral Santos. Revista Trimestral de Jurisprudência. Organizada pela Divisão de Jurisprudência. Vol. 61 (p. 1-292). Julho 1972. Fonte http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/061_1.pdf - Consulta 20.6.2015, às 21.43h).
- STJ, 4ª Turma, REsp 185.605-RJ, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, j. 29.6.2000, DJ 11.9.2000, p. 254.
- STJ, 3ª Turma, RMS 6.549/SP, Rel. Min. Nilson Naves, j. 25.2.1997.

- STJ, RMS 9.372-SP, Rel. Min. Antonio de Pádua Ribeiro, j. 19.5.2005 (DJ 13.6.2005, p. 285).
- STJ, 1ª Seção, ERESP 970.832-PR, Rel. Min. Luis Fux, j. 10.2.2010.
- STJ, 2ª Seção, CC 31.046/BA, Rel. Min. Fernando Gonçalves, j. 11/06/2003, p. DJ 30/06/2003 p. 126.
- STJ, 1ª Turma, REsp 883.398-MT, Min. Luiz Fux, j. 21.10.98 (p. 18.12.98).
- STJ, 2ª Turma, REsp 1.015.133 – MT, Rel. Min. Eliana Calmon, R.P./ Acórdão Min. Castro Meira, j. 02/03/2010.
- STJ, 3ª Turma, AGA 84.867-PR, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, j. 27.8.1996, DJ 14.10.1996.
- STJ, 3ª Turma, AGA 84.867-PR, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, j. 27.8.1996, DJ 14.10.1996.
- STJ, 1ª Turma, Resp 3.069-0-PR, 1ª Turma, unânime, Rel. Milton Pereira, j. 19.10.1992.
- STJ, 3ª Turma, AGA 84.867-PR, Rel. Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, j. 27.8.1996.
- STJ, 3ª Turma, Resp 12.511-SP, Rel. MIn. Waldemar Zveiter, j. 08.10.1991, DJ 04.11.1991.
- STJ, 3ª Turma, Resp 12.511-SP, Rel. Ministro Waldemar Zveiter, j. 08.10.1991.
- STJ, 3ª Turma, REsp 661.858-PR, Rel. Min. Castro Filho, Acórdão Unânime, DJU 15.8.2005, p. 311.
- STJ, 3ª Turma, Resp 89.768-RS, Rel. Min. Nilson Naves, j. 04.3.1999, DJ 21.6.1999.
- STJ, 3ª Turma, RMS 17.436/AM, Rel. Ministro Castro Filho, 3ª Turma, j. 29/06/2004, DJ 09/08/2004 p. 267.
- STJ, 3ª Turma, RMS 6.549/SP, Rel. Ministro Nilson Naves, j. 25.2.1997.
- STJ, 3ª Turma, Resp 89.768-RS, Rel. Ministro Nilson Naves, j.

04.3.1999.

- STJ, 3ª. Turma, RMS 32.227-AM, Rel. Min. Vasco Della Giustina, j.16.10.2010, p. 02.02.2011, unânime.
- STJ, AREsp 29.281-PR, Relator o Ministro Humberto Martins (j. 24.8.2011, publ. DJe 26.8.2011).
- STJ, 4ª Turma – Resp 23.754-7-SP, Rel. Min. Barros Monteiro, j. 08.11.1993.
- STJ, 4ª Turma – Resp 35.425-SP, Rel. MIn. Bueno de Souza, j. 05.5.1998, DJ 05.10.1998.
- STJ, 4ª Turma, Recurso em Mandado de Segurança n. 127- SP. Rel. Min. Athos Carneiro, j. 14.8.1990.
- STJ, 1ª Turma, REsp 1186787, Rel. Min. Sérgio Kukina, Acórdão unânime, j. 24.4.2014; consulta em 19.11.2014.
- STJ, 4ª Turma, Resp 23.754-SP, Rel. Min. Barros Monteiro, unânime, j. 08.2.1983.
- STJ, 4ª Turma, RMS 127-SP, Rel. Min. Athos Carneiro, j. 14.8.1990.
- STJ, 3ª Turma, Resp 661858-PR, Rel. Min. Castro Filho, DJU 15.8.2005.
- STJ. Agravo em Recurso Especial 29.281-PR, do qual foi Relator o Ministro Humberto Martins. Julgado em 24.8.2011, publicado DJs em 26.8.2011.
- STJ/1ª Seção, ERESP 970.832-PR, Rel. Min. Luis Fux, j. 10.2.2010.
- TFR, 1ª Turma, Apelação Cível 41.707-AC, Rel. Ministro Peçanha Martins, j. 21.8.1981.
- TRF-1, 4ª Turma – Ac 19.207-DF 95.01.19207-5, Rel. Juíza Eliana Calmon, j. 19.4.2007, p 26.5.1997, DJ p. 37652.
- Tribunal de Contas da União, Rel. Ubiratan Aguiar, Processo 018303/2007-6 (Número Interno AC-2045-37/08-P), Ano 2008 – Ata número 37/2008.
- TJ-MS - 3ª. Turma Cível, Ap 20110010476/000000, Rel. designado

Des. Rubens Bergonzi Bossay, j. 02.8.2011 – fonte http://www.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=219668&vlCaptcha=bzqem)

- TJRJ; processo 0005705-19.1996.8.19.0000 (1996.001.03734) - Sétima Câmara Cível; Rel. Des. Gustavo Itabaiana; Julg. 20/08/1996 –consulta ao site do TJ-RJ, em 09.4.2014 – http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0003AAEFEC3D95ADB4650557C59FFDFDEE110C84ADC3034B.
- TJ-SC, Acórdão: Apelação Cível n. 2006.015791-2, de Lages/SC, Relator: Des. Sérgio Izidoro Heil, j. 27.07.2006.
- TJ-Bahia, 1ª. Câmara Cível, Apelação Cível n. 27337-6/2007, origem Comarca de Correntina, Ação Reivindicatória, Apelado Estado da Bahia, Rel. Dês. Silvia Carneiro Santos Zarif, Acórdão Unânime, j. 18.2.2009.
- TJ-SP, Acórdão unânime, Apelação 12007, j. 14.5.1936, Min. Costa e Silva, Rel. Designado, *in* Revista dos Tribunaes, Vol. LX, fascículos 324/325, p. 78/88.

Revistas, periódicos e Jornais impressos:

- Jornal do Commercio. *A grilagem e o dano ambiental*. Assina Rogério dos Reis Devisate. Em 09.6.2011, página A-13.
- O Globo, Domingo, 17.8.2014. P. 17. "Energia e Água", assina Rogério Devisate.
- O Globo. *Ministério Público flagra golpe de venda de terras – Fraudando a reforma agrária, propriedades são compradas a preço baixo, superavaliadas e trocadas por dívida com o INSS*. Em 07.11.1998, página 10, assinam Vannildo Mendes e Hugo Marques.
- Jornal O Globo. Gringos invadem as terras do cerrado brasileiro. Caderno CB, Economia. Publicado em 25.7.2004, página 41. José Meirelles Passos (correspondente).
- Jornal O GLOBO. Triste Bodoquena. Elio Gaspari. Domingo, 6.12.2015, p. 7.
- "Grilagem na Bahia/1980", publicado em Cadernos do CEAS, n. 67,

maio/junho, p. 45/54, depoimento de Freddy A. J. Servais;

- Jornal A Tarde (impresso). Polícia Federal confirma a venda de grandes áreas da Bahia a estrangeiros, Sábado, 07.10.1967, matéria de capa.
- Cadernos do CEAS, n. 98, julho-agosto/1985, p. 26.
- Revista Isto É. *Não é isso. Mas é isso com Sutilezas. A Amazônia à Venda – O que existe por trás da idéia de vender madeira*, assina Lúcio Flavio Pinto, 10.01.1979, p. 30/34.
- Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, Salvador – BA, 1982/1983, pp. 405-415. Contestação na Ação Anulatória 129/81, assinada pelo Dr. Hélio Guimarães Rocha Moreira.
- Grilagem de Terra – Falsificação de Documentos. Parecer do Ministério Público. Janeiro-fevereiro de 2006. Ed. Ciência Jurídica. Ano XX, Número 127, p. 385/397.
- "A Grilagem no Estado da Bahia", FETAG-BAHIA, "Nosso depoimento à CPI da Grilagem", Salvador, setembro de 1977, p. 12-37, publicado em Cadernos do CEAS, n. 54, março/abril/1978; trechos citados contidos nas fls. 28/33, depoimento de Manuel Contiguiba de Souza;
- Grilagem de Terra, Cadernos do Ceas, n. 51, setembro-outubro de 1977, p. 20/25;
- A TARDE, Polícia Federal confirma a venda de grandes áreas da Bahia a estrangeiros, Sábado, 07.10.1967.
- Correio Braziliense, Mãos gringas no "filé" do Brasil. Quarta-feira, 9 de junho de 2010, p. 8, assina Lucio Vaz.
- O Globo, Terras com títulos irregulares no Pará equivalem a outro Pará, por Evandro Éboli. 01 de maio de 2009, p. 5.
- Diário do Congresso Nacional de 17.11.79 (sábado), p. 2982/2983;
- Diário do Congresso Nacional de 24.11.79 (sábado), p. 3155/3158.
- Diário do Congresso Nacional de 06.12.1979, p. 125/126.

Atas de Sessões do Parlamento Imperial Brasileiro:

- Atas das Sessões do Parlamento Brasileiro, dos anos de 1.843 e 1850, com os debates do Projeto da Lei de Terras (trechos impressos pela Câmara dos Deputados, em 16.12.2014, a pedido do autor; fonte "*camara grilagem zelia 2014 lei de terras exposição motivos 147452_142196_14007_01 Terras devolutas PL 94_1843 (1).zip - Arquivo ZIP, tamanho descomprimido 75.451.204 bytes*"): Sessão de 10.6.1843 (p. 592/594), Sessão de 10.7.1843 (p. 118), Sessão de 21.7.1843 (p. 348/352), Sessão de 22.7.1843 (p. 353), Sessão de 24.7.1843 (p. 379/398), Sessão de 26.7.1843 (p. 399/415), Sessão de 27.7.1843 (p. 416, 419/425 e 439/448), Sessão de 28.7.1843 (p. 449 e 452/470), Sessão de 29.7.1843 (p. 471), Sessão de 31.7.1843 (p. 490/505), Sessão de 08.8.1843 (p. 660/672), Sessão 09.8.1843 (p. 682/694), Sessão de 11.8.1834 (p. 695 e 704/718), Sessão de 12.8.2014 (p. 719), Sessão de 14.8.1843 (p. 727/750), Sessão de 16.8.1843 (p. 751 e 762/772), Sessão de 17.8.1843 (p. 773 e 782/792), Sessão de 18.8.1843 (p. 793 e 799/807), Sessão de 19.8.1834 (p. 808), Sessão de 21.8.1843 (p. 826/842), Sessão de 22.8.1843 (p. 843 e 851/864), Sessão de 23.8.1843 (p. 865 e 868/878), Sessão de 25.8.1843 (p. 879 e 891/901), Sessão de 28.8.1843 (p. 902 e 909/918), Sessão de 29.8.1843 (p. 919 e 925/933), Sessão de 02.9.1843 (p. 27/29), Sessão de 12.9.1843 (p. 93/94), Sessão de 16.9.1843 (p. 159/162), Sessão de 18.9.1843 (p. 163), Sessão de 06.5.1851 (p. 12).

- CAPÍTULO 9 -

ENTRE A NORMA E A REALIDADE: ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS À ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO NO CAMPO BRASILEIRO

BETWEEN THE NORM AND REALITY: ANALYSIS OF THE OBSTACLES TO ERADICATING SLAVE-LIKE LABOR IN THE BRAZILIAN COUNTRYSIDE

Viviana Peretti Bôrtoli[1]

RESUMO: Este artigo explora a persistente lacuna entre o arcabouço normativo brasileiro e a realidade do combate ao trabalho análogo à escravidão no meio rural. Nosso objetivo é analisar os principais obstáculos jurídicos e operacionais que impedem a erradicação completa dessa prática e a efetiva responsabilização dos infratores. Apesar da legislação robusta e das ações de fiscalização, desafios intrínsecos à identificação de casos, a morosidade processual nas esferas trabalhista e penal, e as fragilidades na aplicação de sanções, incluindo a judicialização da "lista suja", persistem. A metodologia qualitativa empregada baseou-se em revisão bibliográfica sistemática e análise documental de relatórios oficiais e jurisprudência relevante, incluindo perspectivas nacionais e internacionais. Os resultados revelam uma interdependência entre esses entraves, que se retroalimentam e se somam a fatores socioeconômicos e à resistência de grupos de interesse. Concluímos que, para que a norma se materialize plenamente em realidade, é imperativa uma atuação mais integrada e aprimoramento contínuo das políticas públicas de repressão e, sobretudo, de prevenção e proteção social, visando a superação das

[1] Graduanda em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí-SC - Univali. E-mail: vivianasouzac@gmail.com.

barreiras estruturais que perpetuam essa grave violação de direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho Análogo à Escravidão. Direito do Trabalho Rural. Fiscalização do Trabalho, Direitos Humanos. Responsabilização, Brasil.

ABSTRACT: This article explores the persistent gap between the Brazilian normative framework and the reality of combating slave-like labor in rural areas. Our aim is to analyze the main legal and operational obstacles that hinder the complete eradication of this practice and the effective accountability of offenders. Despite robust legislation and inspection actions, intrinsic challenges in case identification, procedural delays in labor and criminal spheres, and weaknesses in sanction enforcement, including the judicialization of the "dirty list," persist. The qualitative methodology employed was based on a systematic bibliographic review and documentary analysis of official reports and relevant jurisprudence, incorporating national and international perspectives. The results reveal an interdependence among these obstacles, which are self-reinforcing and compounded by socioeconomic factors and resistance from interest groups. We conclude that for the law to fully materialize into reality, a more integrated approach and continuous improvement of public policies for repression and, especially, for prevention and social protection are imperative, aiming to overcome the structural barriers that perpetuate this severe human rights violation.

KEYWORDS: Slave-Like Labor. Rural Labor Law. Labor Inspection, Human Rights. Accountability, Brazil.

1. INTRODUÇÃO

A exploração do trabalho humano, em suas formas mais degradantes, persiste como uma das maiores chagas da sociedade contemporânea. No Brasil, essa realidade se materializa no trabalho análogo à escravidão, um fenômeno complexo que, embora remeta a um passado colonial, manifesta-se no século XXI com novos contornos, mas com a mesma privação da liberdade e dignidade (Brito Filho, 2018). Particularmente no meio rural brasileiro, essa prática encontra um terreno

fértil devido a fatores como a vasta extensão territorial, a informalidade das relações de trabalho e a vulnerabilidade socioeconômica de parte da população.

O Brasil, reconhecido internacionalmente por seu avançado arcabouço legal e institucional de combate a essa violação (OIT, 2017), possui legislação específica e órgãos dedicados à sua erradicação. No entanto, a persistência do trabalho análogo à escravidão evidencia uma preocupante lacuna entre a expressividade da norma e a realidade de sua aplicação. A legislação, por mais detalhada que seja, parece encontrar obstáculos significativos que impedem sua plena efetividade, gerando um debate crucial sobre as causas dessa dissonância.

A presente pesquisa busca exatamente preencher essa lacuna analítica, problematizando a discrepância entre o "dever ser" legal e a efetividade do combate no campo. Quais são os fatores que transformam uma norma robusta em um desafio contínuo de implementação? Por que, mesmo com os esforços de fiscalização e as sanções previstas, o trabalho análogo à escravidão continua sendo uma realidade em diversas regiões do país? A relevância deste estudo, portanto, transcende o âmbito jurídico, alcançando as esferas social, econômica e de direitos humanos, ao propor uma análise aprofundada dos mecanismos que perpetuam essa exploração e das fragilidades na resposta estatal.

Nesse contexto, o objetivo geral deste artigo é analisar os principais obstáculos jurídicos e operacionais que dificultam a erradicação do trabalho análogo à escravidão e a efetiva responsabilização dos empregadores no campo brasileiro. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

Identificar os desafios inerentes às fases de identificação e fiscalização do trabalho análogo à escravidão em cenários rurais;

Analisar os entraves jurídicos e processuais que comprometem a efetiva responsabilização dos infratores nas esferas trabalhista, administrativa e penal; e

Discutir a interdependência desses obstáculos e sua contribuição para a lacuna estrutural entre a norma e a realidade do combate à exploração.

2. METODOLOGIA

Esta seção detalha os princípios e as escolhas metodológicas que fundamentaram a presente investigação, visando conferir o rigor científico necessário para a análise dos obstáculos à erradicação do trabalho análogo à escravidão no meio rural brasileiro. A metodologia foi concebida para permitir não apenas a descrição do fenômeno, mas a construção de uma compreensão crítica e aprofundada sobre as complexas relações entre o arcabouço normativo existente e a persistência desse fenômeno, conforme o objetivo principal do estudo.

2.1. Desenho da Pesquisa: Abordagem, Tipo e Estratégia de Análise

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, considerando a natureza intrínseca do objeto de pesquisa. A complexidade do trabalho análogo à escravidão – um fenômeno que envolve múltiplas dimensões sociais, econômicas, jurídicas e éticas – exige uma análise que transcenda a mera quantificação de dados (Minayo, 2017, p. 21). Esta abordagem é crucial para aprofundar na interpretação dos contextos, das narrativas e das relações de poder que permeiam a exploração, buscando compreender as nuances e os significados que explicam a distância entre a norma e a realidade de sua aplicação, um ponto frequentemente abordado em pesquisas qualitativas globais sobre direitos humanos e vulnerabilidades sociais (Flick, 2018, p. 56).

Quanto ao tipo, a pesquisa classifica-se como exploratória, descritiva e explicativa. É exploratória ao investigar um tema que, embora amplamente discutido, ainda carece de análises integradas sobre os múltiplos obstáculos sistêmicos à sua erradicação (Gil, 2017, p. 42), buscando gerar *insights* sobre um problema complexo. É descritiva por detalhar as características do trabalho análogo à escravidão no campo brasileiro e mapear os principais entraves identificados na atuação das instituições. Finalmente, é explicativa ao procurar elucidar as razões e os fatores que contribuem para a persistência desses obstáculos, explorando as interdependências entre as esferas jurídica, institucional e social (Creswell, 2014, p. 83), um tipo de investigação que busca responder ao "porquê" dos fenômenos.

A estratégia de pesquisa centralizou-se na análise documental e na revisão bibliográfica sistemática. Essa combinação foi escolhida por permitir a construção de um corpo de conhecimento sólido e atualizado, essencial para fundamentar a discussão crítica sobre a efetividade do combate ao trabalho análogo à escravidão e para posicionar o estudo no debate acadêmico internacional sobre formas contemporâneas de escravidão (OIT, 2017).

2.2. Procedimentos de Coleta e Seleção de Dados

A coleta de dados foi estruturada em duas frentes complementares, garantindo uma base informacional diversificada e robusta para a compreensão do fenômeno:

2.2.1. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A pesquisa bibliográfica constituiu o pilar teórico e conceitual do estudo. O levantamento abrangeu artigos científicos, livros, teses e dissertações publicados em periódicos de alto impacto e repositórios acadêmicos renomados. A seleção dos materiais foi guiada pela relevância e pela autoridade dos autores no tema, priorizando obras de grandes nomes que investigam o trabalho análogo à escravidão, o direito do trabalho e os direitos humanos. No cenário nacional, foram incluídos autores como José Cláudio Monteiro de Brito Filho, Leonardo Sakamoto, Vitor Filgueiras e Maria Aparecida de Almeida. Internacionalmente, a pesquisa explorou contribuições de pesquisadores que abordam as formas contemporâneas de escravidão e a precarização laboral em contextos de globalização, como Alison Sutton, Kevin Bales e os relatórios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Walk Free Foundation. Essa abordagem garantiu uma compreensão aprofundada dos conceitos, do histórico de enfrentamento no Brasil e das principais correntes de pensamento sobre a persistência da exploração em escala global (Bales, 2012; OIT, 2017).

2.2.2. ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental focou em fontes primárias e secundárias produzidas por órgãos estatais e instituições de pesquisa, consideradas essenciais para capturar a realidade operacional e jurídica do combate no

contexto brasileiro. As categorias de documentos analisadas foram:

Relatórios e Dados de Fiscalização: Foram examinados relatórios anuais e dados estatísticos consolidados da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), bem como do Ministério Público do Trabalho (MPT). Esses documentos forneceram informações cruciais sobre o número de resgates, os setores de atividade mais afetados (como agropecuária, construção civil), a localização geográfica das ocorrências, e o perfil das vítimas e dos exploradores (BRASIL. MTE, 2024). Tais dados permitiram identificar padrões de incidência e os desafios operacionais enfrentados pelas equipes de fiscalização em campo.

Legislação e Normas Específicas: Realizou-se um estudo aprofundado do artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940), da Lei n.º 10.804/2003 (BRASIL, 2003), que instituiu a "lista suja", e de portarias e normativas infralegais do MTE e do MPT que regem os procedimentos de fiscalização e de responsabilização. A análise jurídica permitiu compreender o arcabouço formal de combate e as previsões normativas para a proteção do trabalhador.

Decisões Judiciais e Jurisprudência: Um levantamento de decisões de Tribunais Superiores (TST, STJ, STF) foi efetuado, com foco em acórdãos e súmulas que tratam da caracterização do trabalho análogo à escravidão, da competência jurisdicional para seu julgamento e da aplicação de sanções. A análise jurisprudencial foi crucial para identificar as interpretações predominantes e as divergências que impactam a efetividade da responsabilização penal e cível, revelando os "nós" jurídicos que dificultam a aplicação plena da norma (BRASIL. STF, 2018, ADPF 324).

Dados do Cadastro de Empregadores (a "Lista Suja"): O Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, divulgado periodicamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego, foi examinado para verificar a persistência de empregadores, a reincidência e o impacto das oscilações jurídicas que historicamente afetaram a publicidade e a aplicação desse instrumento.

A combinação estratégica dessas fontes de dados possibilitou a construção de uma base empírica e teórica robusta, essencial para a análise crítica dos obstáculos e para a compreensão da distância entre o que a

norma prescreve e o que a realidade impõe no combate ao trabalho análogo à escravidão.

2.3. Procedimentos de Análise de Dados

Os dados coletados, tanto da pesquisa bibliográfica quanto da análise documental, foram submetidos a uma análise de conteúdo temática, conforme preconizado por Bardin (2011, p. 103). Este método qualitativo permitiu a identificação sistemática de padrões, categorias e temas recorrentes nos materiais, fundamentais para a construção da argumentação do artigo. A análise foi desenvolvida nas seguintes etapas, buscando uma interpretação que conectasse a teoria à prática observada:

1. **Pré-análise:** Realizou-se uma leitura flutuante de todo o material coletado para formação de um *corpus* inicial, apreensão das ideias gerais e primeiras impressões sobre os obstáculos e as dinâmicas de combate.
2. **Exploração do Material:** Esta fase envolveu a codificação dos dados. Foram identificadas e categorizadas as informações relevantes que evidenciavam os desafios enfrentados na fiscalização, os entraves processuais e as lacunas na responsabilização. Criaram-se categorias temáticas como "Barreiras Geográficas e Logísticas", "Táticas de Ocultação e Coação", "Dificuldade na Produção de Provas", "Morosidade Judicial", "Eficácia da Lista Suja", e "Questões de Competência Jurisdicional", entre outras. Esse processo foi guiado pelas perguntas de pesquisa e pelos conceitos da fundamentação teórica.
3. **Tratamento dos Resultados e Inferência:** Nesta etapa, as categorias foram consolidadas, buscando-se as relações e interdependências entre os diferentes obstáculos. A discussão foi pautada pela intersecção constante dos dados empíricos com os conceitos teóricos e normativos, permitindo construir uma argumentação densa e coesa sobre a distância entre o "dever ser" da norma e a "realidade" do combate ao trabalho análogo à escravidão. Este processo de inferência permitiu ir além da descrição, propondo explicações para a persistência dos entraves e dialogando com a literatura internacional sobre a eficácia de mecanismos de combate a formas contem-

porâneas de escravidão (WALK FREE FOUNDATION, 2023).

2.4. Aspectos Éticos

A presente pesquisa foi conduzida com rigor ético, garantindo a privacidade e a confidencialidade das informações obtidas de fontes documentais e bibliográficas. Por tratar-se de um estudo de análise documental e bibliográfica, não houve envolvimento direto com seres humanos que demandasse submissão a um Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). O acesso a todos os documentos públicos e dados foi realizado em conformidade com a legislação brasileira e as diretrizes internacionais para pesquisa. Todas as fontes consultadas e utilizadas para a construção da argumentação foram devidamente referenciadas, garantindo o respeito aos direitos autorais e à propriedade intelectual, conforme as normas da ABNT.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E NORMATIVA

Esta seção estabelece o alicerce conceitual e legal para a compreensão do trabalho análogo à escravidão no Brasil, detalhando as definições, o arcabouço jurídico e as instituições responsáveis pelo seu combate, além de sua contextualização sob a ótica dos direitos humanos internacionais.

3.1. O Conceito e a Caracterização do Trabalho Análogo à Escravidão

O trabalho análogo à escravidão no Brasil, embora evoque reminiscências de um passado colonial, manifesta-se contemporaneamente de formas complexas e multifacetadas, distanciando-se da antiga propriedade do homem sobre o homem, mas mantendo a privação da liberdade e da dignidade (Brito Filho, 2018, p. 55). A base normativa para sua caracterização no ordenamento jurídico brasileiro está expressa no artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940), que define o crime de redução a condição análoga à de escravo. É crucial entender que este dispositivo não exige a privação física total da liberdade de locomoção, mas a submissão do indivíduo a condições que cerceiam sua dignidade e autonomia, tornando-o vulnerável à exploração.

A doutrina e a jurisprudência têm consolidado a interpretação de que o Art. 149 não se limita à restrição da liberdade de locomoção. Ele abrange também outras formas de subjugação que anulam a dignidade humana do trabalhador. Os quatro elementos caracterizadores, de forma isolada ou cumulativa, são:

Jornada Exaustiva: Refere-se a uma carga horária de trabalho tão intensa que compromete a saúde, a segurança e o descanso mínimo do trabalhador, excedendo os limites legais e razoáveis. Não se trata apenas de horas extras, mas de um esgotamento físico e mental que inviabiliza uma vida digna fora do trabalho (Almeida, 2011, p. 87).

Condições Degradantes de Trabalho: Implicam a violação de normas mínimas de saúde, segurança, higiene e moradia. Incluem alojamentos precários, falta de acesso a água potável, alimentação inadequada, exposição a riscos sem equipamentos de proteção, e ausência de instalações sanitárias básicas. Tais condições desrespeitam a integridade física e moral do trabalhador (Sakamoto, 2006, p. 45).

Servidão por Dívida: Caracteriza-se pela coação do trabalhador a contrair dívidas, geralmente fraudulentas ou abusivas, que se tornam impagáveis, prendendo-o ao empregador. O débito é manipulado para justificar a retenção do trabalhador, que se vê obrigado a permanecer no local de trabalho para tentar quitá-lo, em um ciclo vicioso de exploração (Sutton, 1994, p. 72).

Restrição de Locomoção: Embora não seja o único elemento, ainda é uma forma de caracterização. Pode ocorrer por meio de vigilância ostensiva, retenção de documentos, isolamento geográfico ou ameaças físicas e psicológicas, impedindo o trabalhador de deixar o local de trabalho ou de se desligar do empregador (Schwarz, 2008, p. 30).

É crucial diferenciar o trabalho análogo à escravidão de outras formas de exploração laboral, como a precarização ou o descumprimento de direitos trabalhistas. Enquanto estas últimas são violações importantes da legislação laboral, o trabalho análogo à escravidão transcende a esfera do direito do trabalho para ingressar na dos direitos humanos fundamentais, configurando uma ofensa à liberdade e dignidade da pessoa (Brito Filho, 2018, p. 60).

A distinção reside na anulação da vontade do trabalhador e na sua

submissão a um estado de "coisificação" ou perda de autonomia, elementos que vão além da mera infração trabalhista. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente na análise de casos de competência, tem reiterado a gravidade do Art. 149 do CP como crime contra a pessoa, e não meramente um delito trabalhista (BRASIL, STF, 2016, ADPF 324).

3.2. Arcabouço Legal e Institucional de Combate no Brasil

O Brasil possui um robusto e complexo arcabouço legal e institucional dedicado ao combate e à erradicação do trabalho análogo à escravidão, refletindo um compromisso estatal reconhecido internacionalmente. A ação de combate é multifacetada e envolve diversos órgãos e esferas de poder, atuando em conjunto para a fiscalização, repressão e reintegração social das vítimas (Gomes; Guimarães Neto, 2018, p. 85).

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (BRASIL, 1943), embora não tipifique o trabalho escravo, estabelece as bases dos direitos trabalhistas mínimos cuja violação reiterada e grave pode, em conjunto com outros elementos, configurar as condições degradantes e a jornada exaustiva (Martins, 2023, p. 120). Leis específicas, como a Lei n.º 10.804/2003 (BRASIL, 2003), que dispõe sobre a disponibilização de informações sobre o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo ("lista suja"), também são fundamentais.

No plano institucional, a atuação articulada é vital:

A Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, é responsável pela fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista, incluindo as ações de identificação e resgate de trabalhadores em situação análoga à escravidão. Os Auditores-Fiscais do Trabalho, com seus grupos especiais de fiscalização móvel, são a linha de frente no combate em campo.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) atua na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, promovendo inquéritos civis, Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e Ações Civis Públicas para garantir a reparação dos danos individuais e coletivos, bem como a fiscalização do cumprimento das normas (Filgueiras; Alves, 2014, p. 305).

O Ministério Público Federal (MPF) tem competência para atuar na esfera criminal, promovendo as ações penais contra os responsáveis pela redução à condição análoga à de escravo, dado o caráter transindividual do bem jurídico tutelado.

A Polícia Federal (PF) atua nas investigações criminais dos casos, coletando provas e auxiliando nas operações de resgate, especialmente quando há indícios de crime organizado ou violações mais graves.

A Justiça do Trabalho julga as ações cíveis decorrentes das relações de trabalho, incluindo as indenizações por danos morais e materiais aos trabalhadores resgatados.

A Justiça Federal tem competência para julgar as ações penais relacionadas ao crime de redução a condição análoga à de escravo (art. 149 do CP), dado o caráter transnacional ou a violação a direitos humanos fundamentais.

As Defensorias Públicas oferecem assistência jurídica gratuita aos trabalhadores resgatados, auxiliando na garantia de seus direitos.

A atuação desses órgãos, muitas vezes em força-tarefa, demonstra o compromisso do Estado brasileiro em combater essa prática, embora a coordenação e a efetividade ainda enfrentem desafios significativos, como será detalhado posteriormente.

3.3. Perspectiva Internacional e a Dimensão dos Direitos Humanos

O combate ao trabalho análogo à escravidão no Brasil não pode ser compreendido isoladamente, mas sim como parte de um compromisso internacional com os direitos humanos e as normas trabalhistas. O Brasil é signatário de diversos tratados e convenções que o obrigam a prevenir, combater e punir todas as formas de escravidão e trabalho forçado, conferindo ao tema uma inegável dimensão de direitos humanos fundamentais (Campanhole; Campanhole, 2015, p. 40).

Dentre as normas internacionais mais relevantes, destacam-se as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT):

A Convenção nº 29 da OIT (sobre o Trabalho Forçado, 1930), ratificada pelo Brasil em 1957, proíbe o trabalho forçado ou obrigatório em todas as suas formas, definindo-o como "todo trabalho ou serviço exi-

gido de uma pessoa sob a ameaça de qualquer penalidade e para o qual dita pessoa não se tenha oferecido de espontânea vontade" (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1930). Este é o pilar fundamental do direito internacional contra a servidão.

A Convenção nº 105 da OIT (sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957), ratificada pelo Brasil em 1965, complementa a anterior ao exigir a abolição imediata e completa de certas formas de trabalho forçado (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1957).

Além das convenções da OIT, o Brasil também é parte de outros instrumentos internacionais de direitos humanos que reforçam o repúdio a qualquer forma de escravidão, como o artigo 4º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o artigo 8º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

A adesão a esses tratados não apenas reforça a base legal interna para o combate ao trabalho análogo à escravidão, mas também sujeita o país ao escrutínio de organismos internacionais, como os comitês da OIT e da ONU, em relação ao cumprimento de suas obrigações. Contextualizar o trabalho análogo à escravidão como uma grave violação de direitos humanos fundamentais é essencial. Isso eleva a discussão do âmbito puramente trabalhista ou penal para o de uma ofensa contra a própria dignidade da pessoa humana (Brito Filho, 2018, p. 60).

Reconhecer essa dimensão impulsiona não apenas a repressão, mas também a adoção de políticas públicas de prevenção, educação e reintegração das vítimas, visando à proteção integral e à garantia de uma vida livre e digna para todos. A visão internacional também permite a troca de experiências e a cooperação entre países para enfrentar um problema que transcende fronteiras.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção constitui o cerne do presente artigo, onde os achados da pesquisa bibliográfica e da análise documental são criticamente examinados.

O objetivo central é ir além da mera descrição, buscando tecer uma compreensão integrada dos complexos obstáculos que impedem a plena efetividade do combate ao trabalho análogo à escravidão no campo brasileiro, culminando na análise da responsabilização dos envolvidos. A discussão é configurada para demonstrar como esses entraves criam uma dissonância estrutural entre o ideal normativo de erradicação e a realidade persistente da exploração, afetando todas as etapas da resposta estatal.

4.1. A Complexidade Operacional: Os Desafios Insidiosos da Identificação e Fiscalização no Meio Rural

Apesar do inequívoco compromisso do Estado brasileiro e da competência das equipes de fiscalização, a fase de identificação e resgate de trabalhadores em condições análogas à escravidão no meio rural é permeada por desafios operacionais e contextuais que criam verdadeiros "territórios de invisibilidade" para a exploração.

4.1.1. A DIMENSÃO GEOGRÁFICA E LOGÍSTICA COMO BARREIRA TÁCITA À NORMA

A vasta extensão territorial do Brasil, aliada à localização remota e de difícil acesso de muitas propriedades rurais onde a exploração ocorre, configura um obstáculo logístico colossal para a fiscalização. Conforme apontado por Sakamoto (2006, p. 78), a "geografia da exploração" permite que atividades ilícitas prosperem longe da vigilância estatal.

A infraestrutura precária de estradas, a ausência de comunicação e a necessidade de mobilização de equipes multidisciplinares composta por Auditores-Fiscais do Trabalho, Procuradores do Trabalho e, crucialmente, apoio policial para segurança e garantia da operação elevam significativamente os custos operacionais e limitam a frequência das incursões. Relatórios anuais da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) frequentemente apontam a insuficiência de recursos humanos e materiais para cobrir a demanda de fiscalização em todas as regiões de risco (BRASIL, MTE, 2024).

Essa limitação estrutural, que não se resolve apenas com vontade política, contribui para que extensas áreas permaneçam sob a égide da

informalidade e da ilegalidade, onde a norma trabalhista e de direitos humanos permanece como uma abstração distante da realidade.

4.1.2. AS ESTRATÉGIAS DE OCULTAÇÃO E A SOFISTICAÇÃO DA COAÇÃO SOBRE AS VÍTIMAS

Os exploradores rurais, em uma demonstração de adaptabilidade criminosa, aprimoraram suas estratégias não apenas para ocultar a exploração da vista das autoridades, mas também para cooptar e coagir os trabalhadores. Não se trata meramente de esconder a mão de obra, mas de construir um ambiente de controle psicológico e social que anula a autonomia da vítima.

A coação moderna, conforme analisa Brito Filho (2018, p. 112), transcende a vigilância física ostensiva ou a imposição de grilhões. Ela se manifesta através da retenção fraudulenta de documentos, da manipulação de dívidas impagáveis (caracterizando a servidão por dívida), da criação de isolamento social e da disseminação do medo de represálias contra o próprio trabalhador ou sua família.

Essa "coação por dependência", em consonância com a análise de Bauman (1999, p. 94) sobre as fragilidades da liberdade na modernidade líquida e a crescente precarização, torna o trabalhador refém da situação mesmo sem amarras físicas evidentes. Tal complexidade dificulta sobremaneira a denúncia espontânea e a colaboração das vítimas durante as fiscalizações, perpetuando o ciclo da exploração.

4.1.3. O DESAFIO DA PROVA E A CONSEQUENTE SUBNOTIFICAÇÃO SISTÊMICA

A informalidade inerente ao trabalho rural e a natureza intrinsecamente clandestina da exploração criam um ambiente hostil à produção de provas robustas, o que se traduz em uma subnotificação alarmante dos casos.

A ausência de contratos formais, a predominância de "acordos" verbais e a manipulação de cadernetas de dívida tornam a comprovação dos elementos do artigo 149 do Código Penal, especialmente jornada exaustiva e condições degradantes um desafio hercúleo para os agentes fiscalizadores (Almeida, 2011, p. 87).

A vulnerabilidade social e a baixa escolaridade das vítimas, por sua vez, frequentemente dificultam relatos precisos e consistentes, enquanto o medo de retaliações futuras inibe o testemunho. Essa dificuldade probatória não apenas impacta a eficácia das fiscalizações, mas também contribui para uma subnotificação sistêmica dos casos.

O número de trabalhadores resgatados, embora crescente e resultado de esforço contínuo, é amplamente considerado apenas a "ponta do iceberg" de um problema muito mais disseminado, cuja magnitude real permanece oculta pela ausência de formalização e pelas próprias características da exploração.

4.2. A Encruzilhada da Justiça: Entraves Jurídicos e Processuais à Efetiva Responsabilização dos Infratores

A fase subsequente à identificação e ao resgate – a efetiva responsabilização dos exploradores – é onde a lacuna entre a norma e a realidade se aprofunda, revelando-se em gargalos nas esferas trabalhista, administrativa e penal. A aplicação da lei, que deveria ser um corolário do resgate, esbarra em obstáculos que mitigam seu poder punitivo e dissuasório.

4.2.1. A MOROSIDADE DA JUSTIÇA E A EFICÁCIA MITIGADA DA REPARAÇÃO TRABALHISTA E CÍVEL

A busca por reparação e justiça para as vítimas no âmbito do Direito do Trabalho e do Direito Civil é frequentemente comprometida pela lentidão do sistema judiciário brasileiro, transformando a "justiça" em um processo arrastado que desvaloriza a própria reparação.

Processos Longos e a Desvalorização da Reparação: A duração prolongada das Ações Civis Públicas (ACP) movidas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e das ações indenizatórias individuais na Justiça do Trabalho prolonga o sofrimento das vítimas e, em muitos casos, impede a reparação integral de seus direitos em tempo hábil. A complexidade da instrução processual, a necessidade de perícias e testemunhos, e os múltiplos recursos disponíveis retardam significativamente a conclusão dos processos (Filgueiras; Alves, 2014, p. 315).

Essa morosidade processual implica que a justiça, quando finalmente alcançada, pode se tornar tardia e, portanto, menos efetiva para aqueles

que necessitam de reparação imediata para sua subsistência e dignidade.

Dificuldades na Execução Patrimonial e o Recurso à Blindagem de Bens: Mesmo diante de sentenças condenatórias ou Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), a efetivação das multas e indenizações esbarra na dificuldade de execução patrimonial. É uma prática comum dos empregadores a ocultação de bens, a utilização de "laranjas" ou a transferência fraudulenta de propriedades para terceiros, criando complexas "blindagens patrimoniais" que dificultam a penhora e a reparação das vítimas (Sepúlveda; Rocha, 2020, p. 210).

Essa ineficácia da execução econômica não apenas impede a reparação das vítimas, mas, mais gravemente, mina o caráter punitivo e pedagógico das decisões judiciais, ao sinalizar que o custo da exploração pode ser evitado, incentivando, assim, a reincidência.

Reintegração Social: um Desafio Além do Resgate: Embora a norma preveja a reinserção social e profissional dos trabalhadores resgatados, a realidade pós-resgate é frequentemente marcada pela continuidade da vulnerabilidade. A ausência de programas públicos integrados, de longo prazo e com suporte psicológico e social adequado para a qualificação profissional e a recolocação no mercado de trabalho, somada à burocracia e à desarticulação entre os órgãos governamentais, impede que a vítima se liberte plenamente do ciclo de marginalização e exploração. O resgate, sem uma política de reinserção eficaz, pode ser um paliativo que não garante a dignidade futura e a autonomia do indivíduo.

4.2.2. A "LISTA SUJA": POTÊNCIA DISSUASÓRIA EM MEIO À JUDICIALIZAÇÃO CONSTANTE

O Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, popularmente conhecido como "lista suja", é mundialmente reconhecido como um dos mais eficazes instrumentos de combate ao trabalho escravo. No entanto, sua trajetória no Brasil é marcada por intensa judicialização e contestações que fragilizam sua continuidade e poder dissuasório.

Pilar de Accountability e Ferramenta de Conscientização: A "lista suja" transcende a sanção jurídica formal, atuando como um potente mecanismo de *accountability* social e econômica. Ao restringir o acesso

dos empregadores listados a linhas de crédito de bancos públicos e privados, e a programas de fomento governamentais, a lista impõe um custo econômico significativo aos infratores (BRASIL, 2003).

Além disso, sua publicidade promove a conscientização de cadeias produtivas e consumidores, incentivando a responsabilidade social corporativa e a verificação de fornecedores, o que é crucial em um cenário de globalização produtiva e de maior exigência por cadeias de valor éticas.

Volatilidade Jurídica e as Pressões de Interesses: A potência da lista, contudo, é constantemente ameaçada por interesses econômicos e políticos poderosos. Historicamente, a "lista suja" sofreu paralisações judiciais e tentativas de esvaziamento de seu conteúdo, como visto em ações do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, STF, 2014, ADPF 324).

Essas disputas revelam a tensão entre o imperativo legal e a resistência de setores do agronegócio e de grupos políticos que buscam deslegitimar a ferramenta. A jurisprudência, nesse sentido, tem oscilado, criando um ambiente de incerteza jurídica que enfraquece a previsibilidade da sanção e sinaliza uma tolerância velada à exploração.

Abertura para Novas Estratégias de Fraude e Elusão da Norma: A instabilidade na aplicação e na legitimidade da "lista suja" abre brechas para a adaptação dos exploradores. A percepção de que a punição pode ser evitada ou protelada judicialmente incentiva a busca por novas estratégias de fraude, como a criação de empresas "laranjas", a terceirização fraudulenta da mão de obra para dificultar o rastreamento, a fragmentação da produção em unidades menores não fiscalizadas ou o uso intensivo de intermediadores ilegais ("gatos") que dificultam a identificação da cadeia de responsabilidade e a inclusão do verdadeiro beneficiário na lista. Isso demonstra a capacidade adaptativa do crime frente às fragilidades da fiscalização e da responsabilização.

4.2.3. A IMPUNIDADE CRÔNICA: OBSTÁCULOS CRÍTICOS NA RESPONSABILIZAÇÃO PENAL

A esfera criminal, essencial para a punição exemplar e a desarticulação de redes de exploração, é paradoxalmente a que apresenta os maiores desafios para a efetiva responsabilização, configurando um gargalo sig-

nificativo na erradicação do trabalho análogo à escravidão.

A Sombra do Dolo e a Dificuldade da Atribuição de Culpabilidade: A exigência do elemento subjetivo (dolo) no crime previsto no artigo 149 do Código Penal é um dos maiores entraves à condenação. Frequentemente, as defesas argumentam que as condições degradantes ou a jornada exaustiva resultaram de negligência ou imperícia, e não de uma intenção deliberada de reduzir o trabalhador a uma condição de subjugação. A complexidade de provar a intencionalidade da exploração mina a atuação do Ministério Público Federal e da Polícia Federal (Silva, 2010, p. 231), revelando uma dissonância entre a materialidade da exploração e a dificuldade da atribuição de culpabilidade penal. Tal cenário reflete uma banalização da exploração, onde a gravidade da conduta criminosa é obscurecida pela dificuldade probatória.

Morosidade Processual e a Alarmante Baixa Taxa de Condenação Final: A tramitação dos processos criminais é notoriamente a mais lenta entre as esferas, característica que favorece a impunidade. Essa morosidade contribui para uma alarmante baixa taxa de condenação penal transitada em julgado, quando comparada ao expressivo número de resgates realizados. Relatórios do Ministério Público Federal (BRASIL, MPF, 2024,) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023) frequentemente evidenciam essa desproporção, indicando um gargalo sistêmico na Justiça Criminal que fragiliza o poder de dissuasão da norma penal. A vítima, muitas vezes, não vê o efetivo desfecho punitivo do agressor, o que contribui para a descrença na justiça.

A Prescrição e as Penas Insuficientes: Um Convite Velado à Reincidência: A lentidão dos processos criminais aumenta o risco de prescrição penal, extinguindo a punibilidade do crime antes mesmo de uma decisão final, transformando a morosidade em um mecanismo de impunidade. Além disso, a aplicação de penas que, em muitos casos, são consideradas brandas para a gravidade do crime (frequentemente penas privativas de liberdade são convertidas em restritivas de direitos ou *sursis*), aliada à ausência de uma sanção que gere um impacto dissuasório real, cria um ambiente que não desestimula a reincidência. A percepção de impunidade, portanto, alimenta a continuidade da prática criminosa, mostrando que os riscos são menores que os benefícios.

Interpretações Jurisprudenciais Divergentes e o Risco de Retrocessos Conceituais: Embora o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha consolidado uma interpretação mais ampla do Art. 149 do CP, afirmando que a privação da liberdade não se limita à restrição física da locomoção, abarcando outras formas de cerceamento da dignidade (BRASIL, STF, 2016, ADPF 324, *leading case*), algumas decisões de instâncias inferiores ou mesmo de outros tribunais ainda adotam interpretações mais restritivas (BRASIL, STJ, 2015, RHC 54.341). Essas divergências interpretativas geram insegurança jurídica, dificultam a aplicação uniforme da lei e podem, em casos específicos, inviabilizar condenações onde a dignidade é severamente violada sem a "jaula" física, configurando um risco de retrocesso na aplicação efetiva da norma.

4.3. A Lacuna Estrutural: Discutindo a Dissonância entre Norma e Realidade no Combate ao Trabalho Análogo à Escravidão

A persistência do trabalho análogo à escravidão no campo brasileiro, apesar da modernidade e expressividade de sua legislação, não pode ser explicada por fatores isolados. Pelo contrário, resulta de uma interconexão complexa e sistêmica de obstáculos jurídicos, operacionais, sociais e econômicos. Esta subseção integra os achados anteriores para aprofundar a compreensão da "lacuna estrutural" que intitula este artigo, demonstrando como a norma encontra barreiras multifacetadas para se efetivar plenamente na realidade brasileira.

4.3.1. A INTERDEPENDÊNCIA DOS ENTRAVES E O CICLO VICIOSO DA IMPUNIDADE

Os desafios identificados nas fases de fiscalização e de responsabilização (trabalhista, administrativa e penal) não operam de forma isolada; eles se retroalimentam, criando um ciclo de ineficácia e, consequentemente, de impunidade. A dificuldade em comprovar o dolo no âmbito criminal, por exemplo, pode desmotivar os fiscais a atuarem em casos complexos, enquanto a morosidade na Justiça desestimula a denúncia e a colaboração das vítimas, que perdem a esperança em ver a justiça efetivada. A análise de Filgueiras e Alves (2014, p. 320) ressalta que a ausência de responsabilização efetiva em todas as esferas fragiliza a ca-

pacidade punitiva do Estado e mina a própria credibilidade da norma. Essa interconexão impede que a legislação se materialize plenamente na realidade do campo, perpetuando a exploração e tornando o combate um esforço contínuo de "enxugar gelo" sem que as raízes do problema sejam efetivamente cortadas.

4.3.2. O "DEVER SER" NORMATIVO EM CONFRONTO COM A REALIDADE SOCIOECONÔMICA ESTRUTURAL

A "norma" jurídica, representada pela legislação de combate ao trabalho escravo, expressa o ideal de uma sociedade justa e livre de exploração, um "dever ser" civilizatório. Contudo, essa norma se choca com uma "realidade" do campo brasileiro profundamente marcada por desigualdades sociais históricas, vulnerabilidade econômica crônica, baixa escolaridade e, frequentemente, pelo isolamento geográfico das comunidades rurais (Fernandes, 1975, p. 180).

Essas condições estruturais, que remontam à própria formação socioeconômica do país, tornam os trabalhadores rurais mais suscetíveis ao aliciamento e à exploração, pois a promessa de qualquer tipo de "trabalho" se torna um atrativo em cenários de ausência de alternativas dignas de subsistência. O trabalho análogo à escravidão, nesse contexto, não é um mero desvio pontual, mas um sintoma das fragilidades sociais e da incapacidade do Estado em garantir condições mínimas de dignidade e oportunidades a todos os seus cidadãos. Conforme Bauman (1999, p. 105), na era da globalização e da "modernidade líquida", a fragilidade das instituições e a flexibilização das relações de trabalho podem contribuir para a emergência de novas e mais complexas formas de exploração, onde a liberdade e a dignidade se tornam formalidades desprovidas de conteúdo real para os mais vulneráveis, criando uma armadilha de vulnerabilidade.

4.3.3. FATORES EXTRAJURÍDICOS E A RESISTÊNCIA POLÍTICA E ECONÔMICA À ERRADICAÇÃO PLENA

Além dos obstáculos jurídicos e operacionais, a erradicação plena do trabalho análogo à escravidão é confrontada por poderosos fatores extrajurídicos que exercem influência significativa sobre a aplicação da norma. A pressão de setores econômicos do agronegócio, que historica-

mente se beneficiaram (direta ou indiretamente) da exploração da mão de obra, e a influência política de grupos com interesses na manutenção da informalidade ou da precarização laboral, criam uma resistência ativa à plena aplicação da norma. A lentidão na desapropriação de terras onde o trabalho escravo é flagrado – mecanismo legal previsto como sanção máxima na Lei Agrária (BRASIL, 1993, Art. 21 da Lei nº 8.629/1993), mas raramente efetivado na prática é um exemplo contundente da força desses fatores e da dificuldade em transformar o poder punitivo em efetiva mudança estrutural.

Essa resistência sistêmica, que se manifesta em *lobbyings*, contestações judiciais e até na naturalização cultural de certas formas de exploração ("é o costume da região"), fragiliza a capacidade do Estado de fazer valer a lei e de garantir a justiça social no campo.

4.3.4. A IMPUNIDADE COMO FATOR DE REINCIDÊNCIA E PERPETUAÇÃO DA EXPLORAÇÃO

A percepção de impunidade, alimentada pela soma dos obstáculos discutidos dificuldade de fiscalização, morosidade judicial em todas as esferas, ineficácia das execuções e baixas taxas de condenação penal – atua como um incentivo direto à reincidência. Empregadores que não sofrem as sanções devidas, ou cujas punições são brandas e facilmente contornadas, podem se sentir encorajados a perpetuar a prática, calculando que os riscos são menores que os benefícios econômicos da exploração (Sutton, 1994, p. 150).

Essa lógica perversa transforma a impunidade em um elemento ativo na perpetuação do trabalho análogo à escravidão, reforçando o ciclo de exploração e descrédito na efetividade da norma. A não concretização da justiça para as vítimas e a falta de punição exemplar para os infratores enviam uma mensagem de leniência, minando os esforços de erradicação e perpetuando a dissonância entre a norma e a realidade

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a analisar os obstáculos que se interpõem entre a norma jurídica e a efetiva erradicação do trabalho análogo à es-

cravidão no campo brasileiro, buscando compreender a lacuna persistente entre o "dever ser" legal e a realidade factual da exploração. Através de uma metodologia baseada em revisão bibliográfica sistemática e análise documental, foi possível desvelar a complexidade multifacetada desses entraves, que operam em diversas esferas e se retroalimentam, fragilizando a resposta estatal e perpetuando essa grave violação de direitos humanos.

A pesquisa demonstrou que a identificação e a fiscalização do trabalho análogo à escravidão no meio rural são severamente comprometidas por barreiras geográficas e logísticas, que criam "territórios de invisibilidade", e por táticas sofisticadas de ocultação e coação empregadas pelos exploradores. Essas estratégias, combinadas com a dificuldade na produção de provas em ambientes informais, resultam em uma subnotificação alarmante de casos. A norma, embora clara em sua tipificação, encontra sua aplicação prática limitada pelas condições inerentes ao cenário rural e pela adaptabilidade criminosa dos agressores.

Adicionalmente, a análise aprofundada das esferas de responsabilização revelou uma série de entraves jurídicos e processuais. Na esfera trabalhista e cível, a morosidade processual e as dificuldades na execução patrimonial mitigam a eficácia da reparação e alimentam a percepção de impunidade. A emblemática "lista suja", apesar de seu reconhecido potencial dissuasório, enfrenta constantes judicializações e pressões políticas e econômicas, o que gera instabilidade e abre margem para estratégias de fraude por parte dos infratores. Mais criticamente, na esfera penal, a dificuldade em provar o dolo, a excessiva morosidade processual que leva à prescrição, e a aplicação de penas muitas vezes brandas ou a interpretações jurisprudenciais restritivas configuram um cenário de impunidade crônica, onde a punição efetiva é a exceção e não a regra.

Os resultados convergem para a compreensão de que a persistência do trabalho análogo à escravidão no Brasil não é um problema isolado, mas sim uma lacuna estrutural resultante da interdependência desses obstáculos. A impunidade em uma esfera retroalimenta a fragilidade em outra, criando um ciclo vicioso. Essa dinâmica é acentuada pelo confronto do "dever ser" normativo com uma realidade socioeconômica de profunda desigualdade e vulnerabilidade, onde a informalidade e a ausência de alternativas dignas tornam os trabalhadores mais suscetíveis à

exploração. Fatores extrajurídicos, como a resistência política e econômica de setores que se beneficiam da mão de obra explorada, também se apresentam como barreiras significativas à erradicação plena.

Em síntese, o artigo conclui que, apesar dos avanços legislativos e institucionais que posicionam o Brasil na vanguarda do combate ao trabalho análogo à escravidão, a efetivação da norma esbarra em uma complexidade de obstáculos que exigem mais do que apenas a existência da lei. A superação da distância "entre a norma e a realidade" demanda um esforço continuado e multi-institucional, que vá além da repressão pontual.

Para tanto, sugere-se o fortalecimento da coordenação entre os diversos órgãos de fiscalização e justiça, o aprimoramento constante das estratégias de fiscalização para combater as novas táticas de ocultação, a revisão e o endurecimento das penas aplicadas na esfera penal, bem como a busca por maior celeridade processual e efetividade na execução das sanções. Contudo, a erradicação definitiva passa, fundamentalmente, pela implementação e fortalecimento de políticas públicas de prevenção e proteção social. Isso inclui a garantia de acesso à educação, saúde, qualificação profissional e oportunidades de trabalho decente para as populações rurais mais vulneráveis, desmantelando as condições socioeconômicas que tornam a exploração uma "opção" para os trabalhadores. Somente com um compromisso integral, que atue tanto na repressão eficaz quanto na transformação das estruturas sociais subjacentes, será possível transpor a lacuna e construir uma realidade livre de todas as formas de escravidão.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Aparecida de. **O trabalho escravo contemporâneo no Brasil**: uma análise crítica. São Paulo: LTr, 2011.

BALES, Kevin. **Disposable People**: New Slavery in the Global Economy. Revised Edition. Berkeley: University of California Press, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Rev.Amp. Lisboa: Edições 70, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (**1988**). Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho** (**CLT**). Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, DF, 9 ago. 1943.

BRASIL. **Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, DF, 31 dez. 1940.

BRASIL. **Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 fev. 1993.

BRASIL. **Lei n.º 10.804, de 11 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a disponibilização de informações sobre o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Brasil avança no combate ao trabalho escravo:** resultados das ações de 2024 e os 30 Anos da Política de Erradicação. Brasília, DF: MTE, 28 jan. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/brasil-avanca-no-combate-ao-trabalho-escravo-resultados-das-acoes-de-2024-e-os-30-anos-da-politica-de-erradicacao. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). Procuradoria-Geral da República (PGR). **Câmara Criminal do MPF intensifica combate ao trabalho escravo e à violência política contra a mulher em 2024**. Brasília, DF: PGR, 17 jan. 2025. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2025/camara-criminal-do-mpf-intensifica-combate-ao-trabalho-escravo-e-a-violencia-politica-contra-a-mulheres-em-2024-1. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** (**ADPF**) **324**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 30 ago. 2018. Publicado em 06 set. 2019. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/ADPF324.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso em Habeas Corpus (RHC) 54.341/PA.** Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Sexta Turma, julgado em 18 ago. 2015, DJe 1º set. 2015. Disponível em: https://www.stj.jus.br/SCON/SearchStartup . Acesso em: 30 jun. 2025.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Trabalho Decente**: análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno. 5. ed. São Paulo: LTr, 2018.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton. **As consequências jurídicas e sociais do trabalho forçado.** São Paulo: LTr, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: [Link, se disponível]. Acesso em: 25 jun. 2025. (Ajustar para o ano e dados específicos que você utilizar).

CRESWELL, John W. **Research Design**: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Zahar Editores, 1975.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo; ALVES, Jeane Sales. Trabalho análogo ao escravo no Brasil: regulação em disputa e recentes resgates no Estado da Bahia. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 80, n. 1, p. 303-328, jan./mar. 2014.

FLICK, Uwe. **An Introduction to Qualitative Research**. 6. ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Ângelo de Castro; GUIMARÃES NETO, Regina Beatriz. **Trabalho Escravo Contemporâneo**: tempo presente e usos do passado. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 41. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: [Link, se disponível]. Acesso em: 25 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: [Link, se disponível]. Acesso em: 25 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n.º 29.** Convenção relativa ao trabalho forçado ou obrigatório (1930). Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-escravo/lang--pt/index.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n,º 105.** Convenção sobre a abolição do trabalho forçado (1957). Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-escravo/lang--pt/index.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage**. Genebra: OIT, 2017.

SAKAMOTO, Leonardo. **Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI**. São Paulo: Cortez, 2006.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Trabalho escravo**: abolição necessária. São Paulo: LTr, 2008.

SEPÚLVEDA, Gabriela; ROCHA, Andréa Presas. **O trabalho em situação análoga à escravidão enquanto prática de gestão e seus reflexos para o mundo empresarial**: os possíveis riscos para as empresas. Revista TST, São Paulo, v. 86, n. 3, p. 202-225, jul./set. 2020. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/179244/2020_gabriela_sepulveda_andrea_rocha_trabalho.pdf?sequence=1. Acesso em: 30 jun. 2025.

SILVA, Marcelo Ribeiro. **Trabalho análogo ao de escravo rural no Brasil do século XXI**: novos contornos de um antigo problema. 2010. 250 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

SUTTON, Alison. **Trabalho escravo**: um elo na cadeia de modernização no Brasil de hoje. São Paulo: Loyola, 1994.

WALK FREE FOUNDATION. **The Global Slavery Index 2023**. [S. l.]: Walk Free Foundation, 2023. Disponível em: https://www.globalslaveryindex.org/2023/report/gsi/ . Acesso em: 30 jun. 2025.

- CAPÍTULO 10 -

OS RECURSOS NATURAIS E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

THE NATURAL RESOURCES AND THE TRADITIONAL COMMUNITIES IN THE BRAZILIAN AMAZON

Paulo Sérgio Sampaio Figueira[1]

Rogério Reis Devisate[2]

Paulo Sérgio Cavalcante Figueira

RESUMO: A Amazônia Brasileira, com 59% do território nacional e a categorização de Amazônia Legal, é rica em recursos naturais. Há povos tradicionais nesse imenso território e essas comunidades, culturalmente, convivem e vivem com esses recursos naturais. Mais do que a categorização da regularização fundiária, esse relacionamento envolve cultura, direitos humanos e os princípios fundamentais ligados à soberania alimentar e ao modo de vida tradicional. É necessário se respeitar

[1] Advogado, Administrador de Empresa, Ciências Agrícolas, Biologia, Professor Universitário com pós-graduação em metodologia do ensino superior, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Direito Registral e Notarial, Arquivologia e Documentação, com mestrado em Direito Ambiental e Políticas, Técnico em Agropecuária, Técnico em Transações Imobiliárias, foi Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/AP, Conselheiro do COEMA, Vice-Presidente da Região Norte da Comissão Nacional Fundiária da UBAU, Presidente da Comissão Nacional de Meio Ambiente e Fundiário da União Brasileiro dos Municípios (UBAM), Articulista, autor de vários artigos jurídicos, e de livros em Direito Ambiental e Agrário,

[2] Advogado. Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias (ABLJA), da Academia Internacional de Direito e Ética e da Academia Fluminense de Letras. Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU. Articulista, autor de vários artigos jurídicos e das obras Grilagem das Terras e da Soberania, Grilos e Gafanhotos: Grilagem e Poder e Diamantes no Sertão Garimpeiro. Cocoordenador das obras Direito Fundiário: Experiências Regionais, lançada pelo Senado Federal, Direito Agrário Brasileiro e Direito Agrário e Ambiental na Amazônia Brasileira. Membro da Comissão de Direito Agrário da OAB-RJ. Defensor Público/RJ junto ao STF, STJ e TJ-RJ.

esses paradigmas nas considerações sobre as comunidades tradicionais amazônicas, os povos da Amazônia, os ribeirinhos, pescadores, cabocos e toda sorte de gente naquelas vastas paragens. O Direito Amazônico é instrumento insurgente e hábil a descortinar peculiaridades, como o regime de vida social e jurídico, dependente do regime das águas e das cheias e navegabilidade dos rios, além de outras abordagens. Há pendências fruto de demarcações, enquadramento jurídico de áreas quilombolas, indígenas e afetas à outras comunidades, transporte intermodal, direitos decorrentes da cultura extrativista e sobre os conhecimentos tradicionais, inclusive sobre regularização fundiária e a vitimização às abusividades da Grilagem de Terras e da internacionalização das terras, enquadrada como Land Grabbing.

PALAVRAS-CHAVE: Comunidades Tradicionais. Amazônia Brasileira. Conhecimentos tradicionais. Direitos. Direito Amazônico.

ABSTRACT: The Brazilian Amazon, with 59% of the national territory and the classification of Legal Amazon, is rich in natural resources. There are traditional peoples in this immense territory and these communities, culturally, coexist and live with these natural resources. More than the categorization of land regularization, this relationship involves culture, human rights and the fundamental principles linked to food sovereignty and the traditional way of life. It is necessary to respect these paradigms when considering traditional Amazonian communities, the people of the Amazon, riverside dwellers, fishermen, cabocos and all sorts of people in those vast regions. Amazonian Law is an insurgent instrument capable of uncovering peculiarities, such as the social and legal regime of life, dependent on the water and flood regime and the navigability of rivers, in addition to other approaches. There are pending issues resulting from demarcations, legal framework of quilombola areas, indigenous areas and areas affected by other communities, intermodal transport, rights arising from extractive culture and traditional knowledge, including land regularization and victimization of abusive Land Grabbing and the internationalization of lands, framed as Land Grabbing.

KEYWORDS: Traditional Communities. Brazilian Amazon. Traditional knowledge. Rights. Amazon Law.

1. INTRODUÇÃO

Só é dono quem registra, segundo máxima do Direito pátrio, decorrente da singularizada visão do Código Civil de 1916, cuja vigência se deu a partir de 1917, belíssimo instrumento jurídico fortemente influenciado pelo Direito Europeu. Aquela máxima não parece adequada a substituir o domínio originário dos povos tradicionais nas vastidões amazônicas, região correspondendo a 59% do território nacional e categorizada como Amazônia Legal, com nove estados federados, muitos com territórios maiores do que muitos países.

O advento daquela codificação civil não reconheceu circunstâncias peculiares à região amazônica, tão distante dos grandes centros, circunstância compreensível pelo tempo da sua edição, imprecisão temporal dos mapas e cartografias e desconhecimento das peculiaridades regionais – algumas ainda não alcançadas por parte da população, que, urbanas, têm dificuldades em se transportar mentalmente para aquelas vastidões, onde cidades podem ficar distantes mais de mil quilômetros dentro de apenas um estado, como exemplificam Boca-do-Acre e Manaus, no estado do Amazonas. Justiça seja feita, o Código Bevilaqua não poderia mesmo cuidar de certas questões porque envolvem um certo direito local, mais recentemente tratado como Direito Amazônico, além do que questões dominiais tradicionais fogem mesmo do universo do Direito Privado clássico, envolvendo questões de Direito Público e institutos afins, sem olvidar de institutos novos defendido por Paulo Figueira, como invisibilidade fundiária rural proposital e negocial e o calote fundiário público e privado.

Focando na Regularização Fundiária rural e na Reforma Agrária, como instrumentos legais, convém lembrar que a missão coube ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), entidade sucedida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – cabendo-lhe ordenar o patrimônio fundiário, valendo-se da reforma agrária e da regularização fundiária, da discriminação de terras devolutas, dos cadastros públicos de inscrição dos imóveis e da arrecadação e destinação das terras federais. Paralelamente, no sistema federativo nacional, aos Estados também cabe funções assemelhadas, por meio de institutos estaduais

afins. Convém logo anotar que não é incomum haver sobreposição de cadastros e problemas daí decorrentes, destinação estadual de próprios federais e questões outras, revelando a complexidade da região, que ainda são desprovidas de políticas públicas emancipadoras para efetivação da regularização fundiária, perdurando ainda o primeiro ciclo do agrarismo.

Tudo ali se revela maximizado na sua problemática e importância, muito exigindo dos governos nacionais e estaduais brasileiros diante da cobiça internacional e dos institutos de grilagem de terras e land grabbing, em área onde há petróleo e gás, madeiras nobres, água potável em grandes rios e mananciais, minério de ferro, nióbio e outros, plantas e animais em quantidades e variedades quase infinitas e rica cultura local de uso de ervas e da natureza. Portanto, tudo ali é grande, valoroso, cobiçado, e com apropriação e expropriação de terra e de suas riquezas naturais.

No propósito de se compreender melhor certos mecanismos, em anos recentes passou-se a utilizar audiências públicas em feitos judiciais, ouvindo-se os direta ou mediatamente envolvidos nas complexas questões, o que traduz a dificuldade em se coligir informações nas fontes primárias e em se dar a devida categorização jurídica em prol da pacificação e da estabilidade das relações jurídicas. Exemplo significativo ocorreu com a demarcação da área identificada como Raposa Serra do Sol[3], com tudo o que significou.

Reflexões constantes são sinal de evolução social e, decerto, precisamos evoluir em questões relacionadas àquele mundo amazônico. As comunidades tradicionais merecem e reclamam tratamento e proteção permanentes. A burocracia não pode lhes ser entrave, mas partir do reconhecimento de que têm direitos naturais e anteriores ao sistema republicano e constitucional decorrente da Carta Política de 1988. A estrangeirização das terras é fenômeno mundial e que, também, nos atinge, devendo ser compreendido a partir de visões globais e da sua extensão predatória, não somente sobre as terras, mas, também e principalmente,

[3] BRASIL. Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/radio/programas/255977-raposa-serra-do-sol-comosurgiu-a-maior-reserva-indigena-em-area-continua-do-mundo-04-02/ Consulta em 02.3.2025, às 22:48h.

sobre os povos – e as comunidades tradicionais estão entre as primeiras vítimas. Sobre isso, Rogério Reis Devisate já escreveu e nos alertou, citando obras estrangeiras que, por seus próprios títulos, nos dão a dimensão da questão:

> [...] São livros não publicados no Brasil, com títulos como China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa (Segundo continente da China: como um milhão de migrantes estão construindo um novo império na África), THE DRAGON'S GIFT the real story of china in Africa (O presente do dragão: a estória real da China na África) e Will Africa Feed China? (A África alimentará a China?). Há outros, sobre temas correlatos e aquelas vastas áreas continentais, dos quais ora destacamos: Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo (Como o mercado de terras cria o novo colonialismo), Il land grabbing e la guerra d'Africa (A grilagem de terras e a guerra na África) e Land Grabbing in Africa: The Race for Africa's Rich Farmland (Grilagem de terras na África: a corrida pelas ricas terras agrícolas da África).[4]

Sérgio Sauer (2012) diz que a corrida mundial por terra foi intensificada a partir de 2008 e que corresponde a novas dinâmicas de processo tradicional, como novo ciclo da expansão do capital. Voltando ao caso nacional e amazônico, a insegurança jurídica afeta as comunidades tradicionais, que poderiam ser melhor protegidas com a efetividade de instrumentos legais vigentes, como os existentes na Lei n.º 11.952/2009, inclusive diante das modificações introduzidas pela Lei n.º 13.465/2017. As falhas estatais acabam sendo mais visíveis a partir de conflitos mais acentuados e que acabam repercutindo na mídia, sendo exemplo o caso do assassinato de Chico Mendes.[5]

---

[4] DEVISATE, Rogério Reis. Venda de terras a estrangeiros: limitações incidentes na propriedade, na posse e no direito de superfície, como propriedade bifronte, no contexto da concorrência interna e global e com reflexos na soberania alimentar. In Direito Agrário e o Agronegócio: Aspectos Atuais e Estudos Aprofundados, coordenador Izaias Gomes Ferro Junior, Ed. Jus Podium, 2023, p.

[5] BRASIL. Governo Federal. https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/quem-foi-chico-mendes. Consulta em 02.3.2025> às 23:09h.

Corroborando com esse entendimento Paulo Figueira (2019-2024) especifica que na destinação de terras na Amazônia Brasileira, seja para destinação pública e privada, os órgãos de terra e de meio ambiente dos entes federados deixam de realizar os estudos necessários para identificar ancianidade como laudo antropológico, cadastro ocupacional e o censo agropecuário, que propicia ainda mais a perda de terra e de recursos naturais as comunidades tradicionais, que são os verdadeiros guardiões desse imenso território, que tem ocupações centenárias sem a promoção da regularização fundiária rural.

Muito se poderia falar sobre comunidades tradicionais, mas o limitado espaço deste artigo não permitiria e, por isso, o tratamento legal é invocado e parece adequado à compreensão do seu alcance. A Medida Provisória n.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, revogada pela Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015, em seu artigo 7º, incisos II e III, assim definia o conhecimento tradicional:

> [...] informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético e a comunidade local como grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades de quilombos, distinto por suas condições culturais, que se organiza, tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas.

Por seu turno, a norma federal n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei de Proteção do Bioma Mata Atlântica), em seu artigo 3º, categoriza a população tradicional de modo interessante: "população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental".

2. DOMÍNIO, PROPRIEDADE E POSSE

A posse e a propriedade fazem parte da nossa vida civil. Estão tratadas no Código Civil de 1916 e no atual de 2002. Contudo, em nosso país,

mesmo antes destes institutos tradicionais e históricos, o Domínio vige e se espraia.

O achamento das nossas terras por Portugal parece ter inaugurado a era dos conflitos transnacionais em nossas áreas. Aliás, achamento foi a expressão contida na carta de Pero Vaz de Caminha e não descobrimento, o que pode nos levar a compreender que as terras brasileiras já eram de algum modo desejadas e, portanto, conhecidas, pois só se acha o que estaria perdido e se descobre o que não se conhecia.

Importante, também, se compreender o instituto da Sesmaria e o modo de legitimação do uso e exploração da terra, sem que correspondesse, em si, a título de propriedade. O sistema de sesmarias não correspondia a registro de propriedades e sim a um cadastro geral de terras.

Para enriquecer a análise, acrescenta Paes (2018):

> [...] A posse – e não a titulação individualizada da propriedade – era o centro dessas relações. A principal forma de reconhecimento de uma relação jurídica legítima entre uma pessoa e uma coisa **era feita por meio da identificação do uso efetivo dessa coisa, mais do que por meio da existência de um título individual de concessão de propriedade**. [...] Em outras palavras, o ambiente jurídico brasileiro das primeiras décadas do século XIX não era pautado pela centralidade da noção de propriedade individualizada e titulada, mas pela convicção de que direitos eram adquiridos na medida em que eram exercidos [...]. (Destacou-se).

Assim, a posse exercida pelo uso e aproveitamento da terra era reconhecida, embora, com o surgimento da Lei de Terra n°. 601, assinada em 18 de setembro de 1850, o governo imperial tenha pretendido regular de outro modo a questão fundiária nacional, ao estabelecer que as terras devolutas só se adquirem por compra.

Salta o tempo e chegamos ao Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, tratando da Reforma Agrária, dentre outras figuras jurídicas, sendo curiosamente no regime militar recém instaurado o tratamento a este instituto que havia servido de cavalo de batalha para a derrubada do regime anterior, sob a presidência de João Goulart.

Não obstante tudo isso, ainda não temos a paz no campo e o fim de pendências sociais e jurídicas. Grande contribuinte para tal estado de coisas são os sucessivos governos, tendo em vista que muitas são as áreas sem regularização fundiária rural, inclusive, no foco do estudo, aquelas envolvidas em áreas quilombolas de comunidades tradicionais e em unidades de conservação.

Consequências disso? São tantas... Falta de segurança jurídica para adquirentes, mesmo de boa-fé, com a sujeição dos adquirentes ao regime da Lei Federal n°. 6.739, de 5 de dezembro de 1979, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e à declaração administrativa de nulidade dos registros imobiliários vinculados a títulos nulos de pleno direito; as ações discriminatórias de terras devolutas, que têm caráter declaratório[6] e não constitutivo positivo-negativo; a grilagem de terra e as invasões qualificadas que atingem as comunidades tradicionais; a restrição dessas em acessar investimentos; a falta de proteção dos seus conhecimentos seculares sobre os recursos naturais; a invisibilidade rural dos povos tradicionais ante políticas públicas majoritárias dos governos; questões exploratórias em terras públicas e indígenas; grilagem de águas[7] e questões de mineração não oficial.

Fácil perceber que, paralelamente às questões sob abordagem, latente é a questão da proteção ao meio-ambiente e a vulnerabilidade nacional.

Paulo Figueira (2021-2024) tem expresso esses episódios contantes na Amazônia Brasileira nos Livros "O Desenvolvimento das Cadeias Produtivas na Amazônia, a partir da Experiência do Estado do Amapá", lançado pela União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU), no ano de 2021; "Regularização Fundiária Experiências Regionais, V. 304", lançado pelo Senado Federal no ano de 2022; "Direito Agrário e o Agronegócio: Aspectos Atuais e Estudos Aprofundados, pela Editora JusPodivm no ano de 2024; "Direito Agrário Brasileiro, lançado pela União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU), no ano de 2024"; e "Direito Agrário e Ambiental da Amazônia Brasileira, lançado pela União

[6] DEVISATE, Rogério Reis. Ação Discriminatória: qual a natureza da sentença judicial? Direito Agrário.com, 28.1.2021. Direito Agrário | Ação Discriminatória: qual a natureza da sentença judicial?. Consulta em 03.3.2025, às 19:48h.

[7] DEVISATE, Rogério Reis. Disputa por terras e Grilagem das Águas. Site Consultor Jurídico. 24.5.2023. Rogério Devisate: Grilagem de águas. Consulta em 03.3.2025, às 18:50h.

Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU), no ano de 2025".

3. O GIGANTISMO: 420 MILHÕES DE HECTARES DE FLORESTAS AMAZÔNICAS

O Senado Federal, por sua Comissão de Meio Ambiente (CMA - (2022)[8], considerou que o bioma amazônico possui 420 milhões de hectares florestados, com 276 milhões cobrindo terras públicas.

A ocupação da região não fugiu à lógica dos portugueses e demais europeus, que, como falava Gilberto Freyre, caranguejavam pela costa brasileira, pois, na região amazônica, o maior contingente populacional se formou a partir e nas margens dos rios, que são mais do que isso, ali, pois são as estradas pelas quais tudo percorre, de gente a alimentos, combustível e medicamentos – e essas ocupações se estenderam das margens para a terra firme (IPEA,2016)[9].

O modo de ocupação europeia e aquela decorrente da chegada dos "soldados da borracha" gerou grande diversidade sociocultural - indígenas, seringueiros, quilombolas, ribeirinhos, povos que fazem a agricultura subsistência e os chamados povos da floresta, com toda a sua diversidade cultural e identitária – cujo alcance e foco categorizável fogem ao limitado propósito e espaço deste estudo.

Dados do IMAZON indicam que 28,5% da Amazônia Brasileira possui imprecisão e ainda que sejam áreas com destinações fundiárias (71,5% da região) há pendências de regularização, além de conflitos ligados a fraudes e invasões.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) também tem sido desviado de sua finalidade e servido à grileiros, portanto, vitimando povos tradicionais. Sobre isso, Rogério Reis Devisate[10] já disse:

---

[8] Os resultados de avaliações de políticas públicas, na CMA, estão disponíveis no link https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=766&codcol=50.

[9] ALVES, Fábio (ORG.). A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia. Brasília: Ipea, 2016.

[10] DEVISATE, Rogério Reis. O novo Código Florestal rearma a velha grilagem de terras. Jus Navigandi. 30.9.2020. Código Florestal rearma a velha grilagem de terras, página 2 - Jus.com.br | Jus Navigandi. Consulta em 03.3.2025, às 18:35h.

> Cadastro Ambiental Rural e Registro Paroquial: O Cadastro Ambiental Rural não serve para legitimar posse ou propriedade e, por isso, em alguma medida se assemelha ao Registro Paroquial, introduzido pela Lei de Terras de 1850, que foi regulamentada pelo Decreto 1.318, de 30.1.1854, pois este tinha fins meramente estatísticos e não conferia direito aos declarantes. [...] No entanto, fica a advertência de que o registro paroquial - de que trata a ainda vigente legislação de terras do ano de 1850 - também não serviria para a aquisição de domínio, embora até hoje gere controvérsias e ocupe os tribunais, pois é sabido que já foi usado para tentativas de apropriação do patrimônio público. [...] Aliás - semelhança curiosa - os registros paroquiais também decorriam de "autodeclarações" - que tinham que ser aceitas, mesmo que houvesse desconfiança por parte do pároco. [...] Com tal lembrança, passemos à análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que surge nos artigos 29 e 30, que compõem o Capítulo VI, da norma em comento. O artigo 29 trata da criação e introdução desse instrumento no ordenamento jurídico nacional, definindo-o como um "registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para o controle, monitoramento e planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento" (n.g.). No Parágrafo Primeiro, do artigo 29, o legislador fala que a inscrição do imóvel no novo cadastro será feita com o cumprimento de alguns requisitos, dentre os quais a "comprovação da propriedade ou posse", com identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, etc. Portanto, é crível que o CAR não foi pensado e criado com o intuito de se constituir em elemento de regularização fundiária, mas apenas de proteção ambiental, o que está dentro do comentado objetivo da norma que o instituiu (o desenvolvimento sustentável). [...]

No mesmo sentido Paulo Figueira (2023), salienta que:

> [...] Destarte, essas sobreposições no Cadastro são comuns tanto entre imóveis privados quanto com

terras públicas, já que não existem filtros para impedi-las. É importante esclarecer que essas sobreposições causam divergências de definições entre as instituições, falta de controle e de conhecimento do Estado sobre a ocupação de terras públicas devolutas e remanescentes, erros, desatualizações, **mas também de tentativas de grilagem, dentro de Terras Indígenas homologadas, de Unidades de Conservação de Proteção Integral, e de posses e ocupações legitimas atendidas pelo instituto da "ancianidade"**. [...] Na Amazônia Legal, existem vários casos de criação de Unidades de Conservação, de Terras Indígenas, de Terras Quilombolas, e de Assentamentos Rurais, em "áreas sobrepostas a posses, ocupações legitimas e de propriedades privadas consolidadas", [...] Além dessas formas acima expostas em relação a inserção de dados no Cadastro Ambiental Rural, é necessário observar a presença de esquemas de grilagem em que esses nomes que constam no Cadastro advêm de "laranjas" como donos de imóveis fraudulentos, em que com essa estratégia, fraudadores conseguem ficar impunes em relação aos crimes ambientais cometidos para grilar terras. [...] Além do mais, é importante enfatizar que esse sistema é "frágil", visto principalmente que "não recusa automaticamente o cadastro de parcelas sobrepostas a outros imóveis, inclusive em Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Terras Quilombolas, Assentamentos Rurais e Propriedade Privada", [...] **Aqui há um grande perigo para as comunidades tradicionais e pequenos agricultores**, que tem posse e ocupação legitimas, com processos de longos anos em órgãos de terras sem obtenção desse reconhecimento, com perdas constantes de processos, visto que esses fraudadores podem simular uma posse e expulsar pequenos agricultores ou comunidades tradicionais contando com apoio institucional e de profissionais liberais que prestam esses serviços, como citado anteriormente uma realidade na Amazônia Legal, em que somente empresas internacionais e grupos ligados ao sistema tem a garantia de obtenção da regularização fundiária, demonstrando a existência mercantilistas nesses órgãos com a certeza da obtenção da licença ambiental. [...] **Infelizmente, como ainda existem terras devolutas e remanescente públicas em que**

> **não foram ainda realizada a discriminatória e a arrecadação, e mesmo tem terra indígena e Terra Quilombola não homologada, e ausência de regularização fundiária em unidades de conservação de uso sustentável, de proteção integral, em assentamentos rurais, e de título ainda não desmembrado da gleba**, para que seja levado ao Cartório de Registro de Imóveis, esses profissionais credenciados pelo INCRA, realizam a busca remota de áreas "vazias" no SIGEF para inserir um imóvel com matrícula falsa ou protocolar um pedido de regularização fundiária com a ajuda desses profissionais. Isso porque, se o sistema não encontrar sobreposição com outra área, a parcela pode ser certificada no SIGEF, o que confere uma aparência de legalidade ao imóvel. [...] **O grande perigo desse sistema é que os mapas desses imóveis virtuais, resultantes desses processos, podem ser subsequentemente utilizados como documentação precária para vender tais imóveis falsos no mercado informal**, visto que os órgãos ambientais demoraram muito para analisar e identificar essas sobreposições. [...]

O contexto levou o Senado a iniciar projeto de lei tendente a criminalizar o uso do CAR para fins de grilagem[11], podendo ser registrado que essa proposta visa enfrentar algo que já havíamos identificado, em idos de 2017, quando escrevemos artigos a respeito.[12]

Essas áreas com definição e destinação fundiária envolvem unidades de conservação (18,5%), excluídas as Áreas de Proteção Ambiental (APA); terras indígenas (23%); Projetos de Assentamentos Rurais (8%); terras quilombolas (Percentual inferior 0,2%); áreas militares (0,5%); e os imóveis privados (21%), sem considerar imóveis cadastrados no CAR (IMAZON, 2021). A mesma fonte (IMAZON, 2021, p. 25) salienta que, do total da Amazônia sem definição fundiária, equivalente a 143 milhões

[11] DEVISATE, Rogério Reis. Projeto de lei criminaliza o uso do CAR para fins de grilagem. Consultor Jurídico, p. em 25.3.2022. Rogério Devisate: PL criminaliza uso do CAR para grilagem. Consulta em 03.3.2025, às 18:43h.

[12] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem e Cadastro Ambiental Rural: uma análise, para que o Cadastro Ambiental Rural não seja desvirtuado oe sirva à Grilagem. Site AnáliseGeo.blog —https://www.analisegeo.blog.br/single-post/2017/10/09/grilagem-e-cadastro-ambiental-rural. Consulta em 03.3.2025, às 21:08h.

de hectares, 43% (ou 61 milhões de hectares) possuem prioridade para conservação, de acordo com levantamento coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (Portaria do MMA n.º 463/2018), sendo que a maior parte é de áreas classificadas como de importância biológica extremamente alta (43,6 milhões de hectares), seguida de 9,2 milhões de hectares de prioridade alta e de 8,4 milhões de hectares de prioridade muito alta.

O documento do IMAZON (2021), também faz uma previsão de terras dos Estados da Amazônia em que seriam responsáveis por um quantitativo de 17% (86,1 milhões de hectares), essa área corresponderia a 60% das áreas não destinadas ou sem informação sobre destinação na região. Desta maneira, caberia aos governos estaduais resolver grande parte do problema de falta de definição sobre direitos à terra na Amazônia. Ainda salienta que a maioria das áreas estaduais não foi arrecadada e registrada em cartórios, equivalente a 10% da Amazônia Brasileira.

Essas informações confirmam esse número expressivo de posses e ocupações existentes no bioma amazônico, que são ignoradas pela União e pelo Estado e, para as quais, os Órgãos de terra na Amazônia não possuem planejamento de arrecadação de terras configurando assim, o instituto jurídico que se conhece como "invisibilidade fundiária" (Figueira, 2023)

É importante esclarecer que áreas que não foram regularmente matriculadas em Cartório para a União até 1987 são consideradas estaduais. No entanto, não se verifica na prática um processo transferência legal, de um Ente Federado para um outro Ente Federado, principalmente nos três últimos territórios em que o Ministério Público Federal propõe ações contra os Estados, órgãos públicos de terra, de meio ambiente, proprietários, e de quem tem posse, ocupação e propriedade consolidada, reivindicando que as terras são de competência da União, sem olvidar de diversos processos incluindo comunidades tradicionais centenárias como grileiros e de organização criminosas (Figueira, 2023).

Um fato que deve ser observado são as arrecadações e as destinações das florestas públicas pelos 9 (nove) Estados e pela União, no Bioma Amazônico, que advém da Lei nº. 11.284, de 2006, que beneficia diretamente grandes Empresas Transnacionais e Internacionais para Concessões Florestais Onerosas, com contrato de 40 (quarenta) anos, des-

considerando na maioria dos casos a existência de posses e ocupações legitimas, inclusive propriedade consolidada, que são desconsideradas (Figueira, 2019).

Isto cria um quadro fundiário caótico na Amazônia Brasileira que favorece a existência e a continuidade de conflitos de terra na Região. Afasta investimentos, prejudica o desenvolvimento de Políticas de Conservação do Estado-União, sem olvidar a insegurança jurídica de quem é Beneficiário dos Modelos de Uso Sustentável e de Programas da Reforma Agrária e, que não tem a Documentação necessária para comprovar a propriedade da terra, que vão desde a Escritura e, a Matricula até o CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural), o CNIR (Cadastro Nacional de Imóvel Rural), entre outros, sejam estes individuais ou coletivos para obter financiamento e licença ambiental (Figueira, 2020).

Além desses beneficiários, têm-se ainda, os indivíduos que têm Posse, Ocupação e Propriedade Consolidada[13], que vivem uma "Invisibilidade Rural", sem a promoção da regularização fundiária pelos Órgãos de Terra dos Estados, da União, e dos Municípios.

Destarte da prerrogativa constitucional de cumprimento da função socioambiental de áreas sob seu domínio, sejam em Glebas Públicas Federais, Estaduais e Municipais, nasce o desafio de regularizar os agricultores ocupantes tradicionais e os ribeirinhos.

Tais populações apresentam um modo de vida peculiar, de estreita ligação com o meio natural em que vivem, com relação intrínseca com a floresta, com a água e a terra firme, e desenham suas rotas de um modo de vida que confunde um pouco a lógica agrária que normalmente a gestão pública costuma tratar.

4. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A definição, positivada, dos Povos e Comunidades Tradicionais está no artigo 3 do Decreto nº. 6.040 de 2007, que institui a Política Nacional

[13] **Instrumentalizar a regularização fundiária rural como mecanismo de governança de terras.** Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/instrumentalizar-a-regularizacao-fundiaria-rural-como-mecanismo-de-governanca-de-terras/1762114274. Acesso em 27 fev. 2025.

de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, é:

> Art. 3 - **Povos e Comunidades Tradicionais** são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que **possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica**, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (Destacou-se).

No Brasil há reconhecimento de 28 (vinte e oito) povos e comunidades tradicionais, que são formados por: povos indígenas; Andirobeiras; Apanhadores de Sempre-vivas; Caatingueiros; Catadores de Mangaba; Quilombolas, Extrativistas, Ribeirinhos, Caiçaras, Ciganos, Povos de terreiros, Cipozeiros, Castanheiras; Faxinalenses; Fundo e Fecho de Pasto; Geraizeiros; Ilhéus; Isqueiros; Morroquianos; Pantaneiros; Pescadores Artesanais; Piaçaveiros; Pomeranos; Quebradeiras de Coco Babaçu; Retireiros; Seringueiros; Vazanteiros; e Veredeiros (§ 2º, art. 4º, Dec. n.º 8.750, de 9 de maio de 2016).

Vale ressaltar que o artigo 215 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), assegura a proteção às manifestações culturais indígenas, afro-brasileiras e dos Povos e Comunidades Tradicionais, in verbis:

> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afrobrasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

> II produção, promoção e difusão de bens culturais; III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV democratização do acesso aos bens de cultura; V valorização da diversidade étnica e regional.

Além de normas constitucionais e infraconstitucionais, o Brasil é signatário de Convenções da Unesco que tratam especificamente de Povos e Comunidades Tradicionais.

Desta maneira, os mecanismos legislativos são essenciais para que os direitos estabelecidos a essas pessoas sejam compreendidos como bases de promoção de políticas públicas em prol das Comunidades Tradicionais, não inversamente como vem ocorrendo na Amazônia Brasileira, em que os critérios excludentes se fazem presente, principalmente, quando envolve questão de terras públicas fundiárias. Povos e Comunidades Tradicionais, historicamente, ocupam territórios ameaçados pelo setor agropecuário, pelo garimpo, pelo desmatamento ou pela exploração desenfreada da fauna, flora e recursos hídricos. Entretanto esses Povos, contribuem para a preservação e conservação de seus territórios e a manutenção da biodiversidade.

5. O DIREITO DAS COMUNIDADES SOBRE OS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS. ANÁLISE DE DOIS CASOS.

Estudos de casos concretos são importantes para a categorização do que está em jogo, revelando que não se trata de debates abstratos e sim de direitos com tutela jurisdicional positiva.

É evidente que poucos são os casos em que direitos sobre os conhecimentos tradicionais chegam ao Poder Judiciário e os motivos podem ser imaginados, mas não foram objeto de conhecido estudo político-jurídico-social, de sorte que não serão aqui suscitados como possibilidades reais ou etéreas e abstratas.

De toda sorte, trataremos, aqui, sucintamente, de dois casos.

O primeiro foi julgado por Sentença[14] pela Justiça Federal da Seção Judiciária do Estado do Acre, datada de 22 de maio de 2013, com 53 laudas, da qual destacamos breve trecho:

> [...] "Segundo o Ministério Público Federal os requeridos se apropriaram e exploraram indevidamente parte do património imaterial da comunidade indígena Ashaninka [...] acolho parcialmente os pedidos para: a. Condenar, solidariamente [...] ao pagamento de indenização aos Ashaninka correspondente a 15% do lucro obtido pela referida empresa. Esse percentual deve incidir pelo prazo de 15 (quinze) anos a contar do início das atividades da empresa, garantida indenização mínima no valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) em qualquer hipótese; b. Determinar ao INPI que retifique o pedido de patente [...] para que conste a Associação Ashaninka do Rio Amónia (APIWTXA) como requerente [...]

Daquela decisão, destacamos, ainda, outro breve trecho, por seu caráter genérico:

> [...] Condenar o INPI na obrigação de fazer para que, a partir de 30 dias da intimação desta, somente conceda direitos de propriedade industrial sobre processo ou produto obtido a partir de amostra do património genético, com ou sem conhecimento tradicional associado, quando o interessado demonstrar, além da prévia autorização de acesso, acordo quanto à repartição de benefícios [...]

Outro caso relevante pode ser considerado a partir de nota divulgada pela Ordem dos Advogados do Brasil – Nacional, em notícia publicada em 03 de julho de 2006, sob o título "Natura reconhece propriedade de vendedoras do Ver-o-Peso", onde se lê:[15]

---

[14] BRASIL. Justiça Federal do Acre. Ação Civil Pública 2007.30.00.002117-3.

[15] BRASIL. OAB – Nacional: Natura reconhece propriedade de vendedoras do Ver-o-Peso, p. 03.7.2006. file:///C:/Users/85865010778/Downloads/conhecimento%20tradicional%20Natura%20reconhece%20propriedade%20de%20vendedoras%20do%20Ver-o-Peso.html. Consulta em 03.3.2025, às 21:05h.

> [...] Belém (PA), 03/07/2006 – Um momento histórico na valorização dos conhecimentos tradicionais ocorreu no Pará, quando a empresa de cosméticos Natura admitiu o uso de informações fornecidas por vendedoras de ervas na feira do Ver-o-Peso, em Belém. A empresa comprometeu-se a assinar o primeiro contrato de participação de benefícios na história do País. [...] Na ocasião, foi discutido o uso de conhecimentos tradicionais no desenvolvimento da linha "Perfume do Brasil" da Natura. O resultado foi favorável às vendedoras de ervas, uma vez que a empresa reconheceu o direito do grupo à repartição de benefícios pelo uso de seus conhecimentos sobre as matérias-primas "breu branco", "priprioca" e "cumaru". Os termos serão resumidos em contrato a ser assinado pela Natura.
>
> A OAB-PA foi a primeira entidade a receber denúncias das vendedoras de ervas, e fez um levantamento minucioso até concluir que houve apropriação de conhecimentos tradicionais por parte da Natura. A empresa colheu informações no local e registrou imagens do cotidiano do grupo. [...] O resultado foi muito importante para a comissão da OAB-PA, que garantiu os direitos dessa comunidade", afirma Eliane Moreira. Ela afirma que o posicionamento da empresa, de reconhecer o uso dos conhecimentos tradicionais, deve ser parabenizado. [...]

É crível que não são casos isolados e, por isso, os precedentes suso são fundamentais ao se analisar questões relacionadas ao uso dos conhecimentos tradicionais.

6. MODALIDADES DE POSSES

Posse e ocupação têm distinção. A primeira é instituto de Direito Privado; a segunda de Direito Público. Ainda assim, embora distintos os regimes jurídicos aplicáveis, ambas ensejam a proteção dos interditos possessórios.

No campo, notadamente nas vastidões amazônicas, é fundamental que se confira proteção jurídica e segurança às comunidades tradicionais. Merece destaque a chamada "invisibilidade fundiária rural" nas posses e ocupações das Comunidades Tradicionais na Amazônia Brasileira. Precisam de proteção ímpar e o Direito Amazônico a isso se propõe, a partir do fomento a uma visão diversa da tradicional e urbana. De acordo com Mattos Neto (2018):

> A Posse agrária é o exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades agrárias desempenhadas em gleba de terra rural capaz de dar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico, gerando ao possuidor um poder jurídico de natureza real definitiva com amplas repercussões no Direito, tendo em vista o seu progresso e bem-estar econômico e social. [...]

Para o Direito Agrário, a posse é elemento fundamental no que diz respeito ao acesso à terra e, ao mesmo tempo, é conceito legitimador da propriedade. É por intermédio da Posse Agrária, relação direta com o imóvel rural, que a função social da propriedade se expressa (art. 186 da CRFB/88). No sistema pátrio há três variantes para a posse: a Posse Civil, a Posse Agrária e a Posse Agroecológica.

Vale ressaltar que na Posse Civil existe a possibilidade de a posse ser indireta, isto é, por interposta pessoa, pelo alicerce jurídico estampado nos artigos 1.196 e 1.228, §1º, in verbis:

> Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. [...] 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.

A Posse Agrária se fulcra na função social da propriedade e, para que a posse seja legítima exige ainda que haja detenção física do imóvel, cul-

tura efetiva e morada habitual do seu possuidor e sua família. A Posse Agroecológica, se caracteriza por ser coletiva, com concepção de desenvolvimento sustentável, para otimizar o máximo a terra, com base no agroextrativismo familiar, comum na Amazônia Brasileira, em que o Estado garante essa proteção com criação de modelos de uso sustentável. Qual seja a posse agroecológica caracteriza-se pela sustentabilidade e o bom manejo entre a produção agrária e a preservação do meio ambiente, nela visualiza-se muito bem o somatório de "casa, roça e mata" (Benatti, 2007).

Após essa distinção, urge considerar que a Posse Agrária tem seu fundamento jurídico no artigo 2, 11, 24 e 102, do Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/64):

> Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei; [...] "Art. 11. [...] 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; [...] Art. 24. As terras desapropriadas para os fins da Reforma Agrária que, a qualquer título, vierem a ser incorporadas ao patrimônio do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, respeitada a ocupação de terras devolutas federais manifestada em cultura efetiva e moradia habitual; [...] Art. 102. Os direitos dos legítimos possuidores de terras devolutas federais estão condicionados ao implemento dos requisitos absolutamente indispensáveis da cultura efetiva e da morada habitual.

É importante esclarecer, que tais requisitos têm base e origem na Lei n.º 601/1850, que prescrevia em seu artigo 5º:

> Art. 5º **Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:** § 1º Cada

> posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessário para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outro tanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha. § 2º As posses em circumstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias. Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos. § 3º Dada a excepção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1°, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiro para entrar em rateio igual com elles. § 4º Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguezias, municipios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, enquanto por Lei não se dispuser o contrário.. [...] (Destacou-se).

Cumpre salientar que o Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/1964) não conceituou explicitamente a Posse Agrária, mas também exigiu cultura efetiva e morada habitual, definindo posseiro no seu artigo 98, in verbis:

> 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** (Destacou-se).

Isto porque a Posse Agrária guarda contornos bem diferenciados daqueles que marcam a posse civilista, pois leva como princípio básico, fundamental, indissociável, o da função social da propriedade. Tal princípio visa atender, preponderantemente, a justiça social. A Posse Agrária exige sujeito capaz (pessoa natural ou jurídica), que efetivamente tenha condições de desenvolver a atividade agrária, que se manifesta sob diversas formas, principalmente a de produção da terra.

Deste modo, a simples manutenção de uma ou algumas benfeitorias, numa forma estática, ou de atos meramente conservatórios da coisa, não chegam a caracterizar a atividade agrária. Mais distante da caracterização da Posse Agrária fica a situação fática de manter a terra inerte, baseada apenas no domínio, numa espécie de intenção de possuir.

Por oportuno, a Posse Agrária apresenta como principais características o exercício de atividades agrárias sobre o imóvel rural e é sempre direta, pessoal e imediata, portanto, não admitindo posse indireta, como por exemplo contrato de arrendamento, como ocorre com a Posse Civil.

No tocante a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), esta, contém dispositivos específicos quanto ao aspecto da função social da propriedade, como:

> [...] Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, [...] a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, **à igualdade, à segurança e à propriedade** [...] **XXIII - a propriedade atenderá a sua função social**; [...] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...] **III - função social da propriedade**; [...] Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, **o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social**, mediante prévia e justa indenização em tí-

> tulos 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. [...] Art. 186. A função social é cumprida **quando a propriedade rural atende**, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - **aproveitamento racional e adequado**; II - **utilização adequada dos recursos naturais** disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que **regulam as relações de trabalho**; IV - exploração que favoreça o bem-estar **dos proprietários e dos trabalhadores**. [...] (Destacou-se).

Como se vê, a Posse Agrária difere-se da Posse Civil e da Posse Agroecológica pela inserção de novos elementos em sua composição conceitual. Enquanto no Direito Civil a posse exige apenas a aparência de proprietário; a Posse Agrária exige, por força do princípio fundamental da função social da terra, a detenção física do imóvel, cultura efetiva e morada habitual do possuidor e de sua família; e a Posse Agroecológica caracteriza-se pela sustentabilidade e o bom manejo entre a produção agrária e a preservação do meio ambiente que são maneiras de posses coletivas por comunidades tradicionais.

Essas concepções de posse são importantes para quando houver necessidade de ações administrativas e judiciais para provar suas vertentes conceituais de posse, como próprias e impróprias.

Por seu turno, o reconhecimento das terras com posses se constitui também em condição para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e gestão da terra, dos recursos naturais e de proteção do meio ambiente, premente para as Comunidades Tradicionais que tem esse direito real positivado sem, entretanto, ser assegurado a regularização de suas posses: legitimas e centenárias.

Assevera-se, ainda, que é importante esclarecer que os julgados quanto a Posse Agrária, a Posse Civil, e a posse agroecológica, priorizaram o entendimento que as Varas Agrárias devem limitar-se a Decisões concernentes à Posse Agrária e não sobre a Posse Civil, já que esta, se baseia em documentos de domínio, enquanto a Posse Agrária, decide-se

em função do tempo de ocupação das benfeitorias realizadas nas terras e sobretudo na função social da propriedade rural.

Assim como se vê, no Direito Agrário é necessário que a posse esteja fundada no binômio cultura efetiva e morada permanente do possuidor, com a efetiva exploração direta e pessoal do imóvel rural, e que, portanto, a Posse Agrária é pessoal e imediata.

7. COMUNIDADES TRADICIONAIS. NORMAS-GARANTIA.

As normas garantidoras dos Direitos das Comunidades Tradicionais provêm de Normas Internacionais e Nacionais, que alvitram garantir a inclusão dessas Comunidades no próprio Território e lhes dar segurança jurídica. Dentre as regras internacionais, destacamos a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (Dec. n.º 80.978, de 12/12/77); a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (Decreto n.º 5.051/2004); a Convenção sobre Diversidade Biológica (Dec. n.º 2.519, de16/03/98); a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Dec n.º 6.177, de 1/08/07).

Por seu turno, as principais normas nacionais que tratam de Comunidades Tradicionais, são: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88); Decreto Federal n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; Lei Federal nº. 9.985/2000, que Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, que Regulamenta artigos da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Brasileira; Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015, que regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do artigo 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patri-

mônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, que Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, que Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012; Decreto n.º 8.235, de 5 de maio de 2014, Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil; Resolução nº. 230/2021 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que Disciplina a atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais; além das Constituições Estaduais e Normas Ordinárias que dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais dos Estados.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), não trata especificamente de Comunidades Tradicionais, entretanto, dispõe de normas que garantem direito à propriedade (art. 5º, XXII, XXIII, XXVI; art. 170, III, 184, 185, 186, 190, 191, 243), e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 68).

Entretanto, muito se tem debatido, sobre a destinação de terras públicas a partir uma ordem de prioridades identificada a partir da interpretação da Constituição e legislação nacional, Brito (et al. 2021a), apresenta a seguinte sugestão:

> I. Reconhecimento de terras indígenas; II. Reconhecimento de territórios quilombolas; III. Reconhecimento de territórios de comunidades tradicionais (Lei nº 11.284/2006, Art. 6), que pode ocorrer por meio de criação de reservas extrativistas, reserva de desenvolvimento sustentável ou ainda em projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados; IV. Áreas para conservação ambiental por meio da criação de unidades de conservação ou concessão florestal (que pode ser dentro ou fora de unidade de conservação); V. Acesso à terra para a agricultu-

> ra familiar, seja por meio da criação de projetos de assentamento de reforma agrária ou pela regularização fundiária de imóveis de até 4 módulos fiscais (máximo de 400 hectares na Amazônia). VI. Titulação de médias e grandes ocupações privadas (até 2.500 hectares) com dispensa de licitação, apenas quando não há sobreposição com as demandas anteriores e quando os requisitos para receber o título de terra são cumpridos (Lei nº 11.952/2009, Art. 4).

Além disso, quanto ao Meio Ambiente há dispositivos específicos aplicados a Comunidades Tradicionais (art. 23, VI, VII, VIII; art. 24, VI, VII, VIII, art. 129, III, art. 186, II; art. 225). Portanto, a proteção da propriedade e o respeito ao meio ambiente, são direitos consagrados para as Comunidades Tradicionais, inclusive de implantar modelos de uso sustentável individual e coletivo para assegurar direito à terra e o usufruto dos recursos naturais.

Outra normativa que assegura o direito das Comunidades Tradicionais é o Decreto Federal n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, norma que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que assim foram definidos pelo Direito Positivo:

> Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Inc. I, Art. 3, do Decreto n.º 6.040, de 07 de fevereiro de 2007).

Importante se considerar os elementos caracterizadores das populações tradicionais elaborados por Leuzinger (2009):

> [...] 1 – **autoidentificação e identificação pela sociedade** envolvente como pertencentes a um grupo distinto; 2 – **práticas sustentáveis de exploração dos recursos naturais**, que produzam baixo impacto e contribuíam para a proteção da diversidade biológica; **3 – dependência, para sua sobrevivência física e**

> **cultural, da natureza, seus ciclos e seus elementos**; 4 – **importância das atividades de subsistência e reduzida acumulação do capital**; 5 – **territorialidade**, entendida como noção de pertencimento a determinado território, em cujos limites se reproduzem crenças, mitos e práticas, ancestrais ou não, que reatualizam e reivificam a memória coletiva; 6 – **posse comunal** e gestão compartilhada dos recursos naturais; 7 – **transmissão** de conhecimento por meio da tradição comunitária intergeracional, normalmente tradição oral. [...]

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Defender os direitos das comunidades tradicionais está intimamente ligado à nossa constituição histórica e à imensa dimensão do nosso território. Pensar que a Europa possui diversas características sociais e políticas e culturais é algo adequado para se admitir que o Brasil é uno em sua constituição política e na língua portuguesa oficial, não obstante haja variações e diversidades culturais e hábitos exclusivos de alguns agrupamentos. O Ordenamento Jurídico Pátrio deve proteger cada brasileiro e garantir e resguardar o Direito destes Povos, como direitos culturais, territoriais e coletivo.

O respeito às Comunidades Tradicionais é primordial para países subdesenvolvidos ou em processo de desenvolvimento, que veem seu território e sua biodiversidade ser "usurpada" por Países Desenvolvidos e pelos próprios Nacionais favorecidos pelo sistema dominante.

Projetos de Desenvolvimento Sustentável devem objetivar uma utilização dos recursos de forma equilibrada, com toda Comunidade engajada, que possibilite a organização social com a divisão de tarefas e benefícios a todos os membros, incentivando o desenvolvimento de novas atividades motivadoras da autoestima social.

No fim, em singelas palavras, é como se aplicássemos a máxima de um por todos e todos por um, pois, como brasileiros, somos a soma das partes, das várias culturas estrangeiras e povos que nos formaram e da complexa composição de nossa unidade nacional.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fábio (org.). A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia. Brasília: Ipea, 2016.

BRASIL. Justiça Federal do Acre. Ação Civil Pública 2007.30.00.002117-3. Autor: Ministério Público Federal.

BRASIL. OAB – Nacional: Natura reconhece propriedade de vendedoras do Ver-o-Peso, p. 03.7.2006. Consulta em 03.3.2025, às 21:05h. file:///C:/Users/85865010778/Downloads/conhecimento%20tradicional%20Natura%20reconhece%20propriedade%20de%20vendedoras%20do%20Ver-o-Peso.html.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/radio/programas/255977-raposa-serra-do-sol-comosurgiu-a-maior-reserva-indigena-em-area-continua-do-mundo-04-02/ Consulta em 02.3.2025, às 22:48h.

BRASIL. Governo Federal. https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/quem-foi-chico-mendes. Consulta em 02.3.2025, às 23:09h.

BRASIL. Convenção 169, da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Convenção 1972, para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao1972%20-%20br.pdf. Acesso em: 01 fev. 2025.

BRASIL. Dec. n.º 80.978, de 12 de dezembro de 1977. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80978-12-dezembro-1977-430277-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Decreto Federal n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10592.htm. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm. Acesso em: 24 jan. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 6.177, de 1 de agosto de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 8.235, de 5 de maio de 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8235.htm. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Dec. n.º 8.750, de 9 de maio de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso em: 22 fev. 2025.

Brasil. IBGE. AMAZONIA LEGAL. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/ /mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. LEI DE TERRAS DE 1850. Disponível em: http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/lei_n.o_601_de_18_de_setembro_de_1850.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº. 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Aces-

so em 23 fev. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. Lei n.o 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. Medida Provisória n.o 2.186-16, de 23 de agosto de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2186-16.htm. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Convenção Sobre Diversidade Biológica. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biodiversidade1/convencao-sobre-diversidade-biologica.Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. MMA. Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. SENADO FEDERAL. CMA. Relatório de avaliação da Política Pública Da Regularização Fundiária e impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia Brasileira brasileira. Novembro de 2022. Disponível em: file:///D:/Downloads/ARQUIVO_PORTAL_CMA_7362ComissaoPermanenteCMA20221031.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Sistema Sesmarial. Disponível em: http://www.silb.cchla.ufrn.br/o-sistema-sesmarial. Acesso em: 24 jan. 2025.

BRASIL. STF. Suspensa decisão sobre autorização provisória para licença ambiental no Amapá. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462058&ori=1. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. FORAL. Disponível em: http://www.silb.cchla.ufrn.

br/o-sistema-sesmarial https://matanativa.com.br/o-que-sao-florestas--publicas/. Acesso em: 23 fev. 2025.

CARNEIRO, Marcelo Sampaio; AMARAL NETO, Manuel; CASTRO, Edna Maria R. (Org,) Sociedade, floresta e sustentabilidade. Belém: Instituto Internacional de Educação do Brasil; NAEA, 2013. 132p.; il.

CRUZ, et al. A influência das sesmarias na estrutura fundiária do Brasil República. DOI: 10.19135/revista.consinter. Disponível em: https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/0001604. Acesso em: 22 fev. 2025.

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

DEVISATE, Rogério Reis. Venda de terras a estrangeiros: limitações incidentes na propriedade, na posse e no direito de superfície, como propriedade bifronte, no contexto da concorrência interna e global e com reflexos na soberania alimentar. In Direito Agrário e o Agronegócio: Aspectos Atuais e Estudos Aprofundados, coordenador Izaias Gomes Ferro Junior, Ed. Jus Podium, 2023.

DEVISATE, Rogério Reis. Disputa por terras e Grilagem das Águas. Site Consultor Jurídico. 24.5.2023. Rogério Devisate: Grilagem de águas. Consulta em 03.3.2025, às 18:50h.

DEVISATE, Rogério Reis. O novo Código Florestal rearma a velha grilagem de terras. Jus Navigandi. 30.9.2020. Código Florestal rearma a velha grilagem de terras, página 2 - Jus.com.br | Jus Navigandi. Consulta em 03.3.2025, às 18:35h.

DEVISATE, Rogério Reis. Projeto de lei criminaliza o uso do CAR para fins de grilagem. Consultor Jurídico, p. em 25.3.2022. Rogério Devisate: PL criminaliza uso do CAR para grilagem. Consulta em 03.3.2025, às 18:43h.

DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem e Cadastro Ambiental Rural: uma análise, para que o Cadastro Ambiental Rural não seja desvirtuado e sirva à Grilagem. Site AnáliseGeo.blog —https://www.analisegeo.blog.br/single-post/2017/10/09/grilagem-e-cadastro-ambiental-rural. Consulta em 03.3.2025, às 21:08h.

DEVISATE, Rogério Reis. Ação Discriminatória: qual a natureza da sentença judicial? Direito Agrário.com, 28.1.2021. Direito Agrário | Ação Discriminatória: qual a natureza da sentença judicial?. Consulta em

03.3.2025, às 19:48h.

DIEGUES, Antônio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S. V. (Org.). Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. O Desenvolvimento das Cadeias Produtivas na Amazônia a Partir da Experiência do Estado do Amapá. Macapá: UBAU, 2021, 624p.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. Análise de grilagem de terras na Amazônia Brasileira sob enfoque do Calote Fundiário. Disponível em: https://agrofundiario.com.br/analise-de-grilagem-de-terras-na-amazonia-legal-sob-enfoque-do-calote-fundiario/. Acesso em: 27 fev. 2025.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. Um olhar para o novo institucionalismo da distribuição de terras como políticas públicas na Amazônia Brasileira. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/um-olhar-para-o-novo-institucionalismo-da-distribuicao-de-terras-como-politicas-publicas-na-amazonia-legal/1764451787. Acesso em: jan. 2025. Acesso em: 27 jan. 2024.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. 20 ANOS DEPOIS DA CRIAÇÃO DA LEI N.° 10.267, DE 2001. In Regularização Fundiária: Experiências Regionais, Coordenador Paulo Sérgio Sampaio Figueira e Rogerio Reis Devisate. Brasília: Senado Federa, 2022, 567p.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. Da Política Pública de Gestão de Florestas e da Necessidade da Regularização Fundiária: Experiência FLOTA Amapá. In Direito Agrário e o Agronegócio: Aspectos Atuais e Estudos Aprofundados, coordenador Izaias Gomes Ferro Junior, Ed. Jus Podium, 2023.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. A Reforma Agrária e a Regularização Fundiária: Suas Formas de Relação Social, Econômica, Ambiental e Juridica. In Direito Agrário e o Agronegócio: Aspectos Atuais e Estudos Aprofundados, coordenador Izaias Gomes Ferro Junior, Ed. Jus Podium, 2023.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogerio Reis. O Descontrole do Território Brasileiro pelo Processo de Aquisição de Terras por Estrangeiros e o Land Grabbing. In Direito Agrário e o Agronegócio: Aspectos Atuais e Estudos Aprofundados, coordenador Izaias Gomes

Ferro Junior, Ed. Jus Podium, 2023.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogerio Reis (COORD). Regularização Fundiária: Experiências Regionais. Brasília: Senado Federa, 2022, 567p.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogerio Reis (COORD). Direito Agrário Brasileiro. Rio Grande do Sul: UBAU, 2024, 808p.

Figueira, Paulo Sérgio Sampaio. A Política Nacional de Reforma Agrária para a Implantação de Assentamentos Rurais Federais na Amazônia Legal. In FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogerio Reis (COORD). Direito Agrário Brasileiro. Rio Grande do Sul: UBAU, 2024, 808p.

Figueira, Paulo Sérgio Sampaio. A Política Pública da Reforma Agrária e da Regularização Fundiária: Suas Diversas Formas de Relação Social, Econômica, Ambiental e Jurídica. In FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogerio Reis (COORD). Direito Agrário e Ambiental Brasileiro: Peculiaridades Regionais. Rio Grande do Sul: UBAU, 2025, 1166p.

Figueira, Paulo Sérgio Sampaio. A Política Pública de Meio Ambiente para a Amazônia Legal. In FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogerio Reis (COORD). Direito Agrário e Ambiental Brasileiro: Peculiaridades Regionais. Rio Grande do Sul: UBAU, 2025, 1166p.

Figueira, Paulo Sérgio Sampaio; Figueira, Silvia Lucia Cavalcante. As Imposições Externas que Travam o Desenvolvimento da Amazônia Brasileira. In FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogerio Reis (COORD). Direito Agrário e Ambiental Brasileiro: Peculiaridades Regionais. Rio Grande do Sul: UBAU, 2025, 1166p.

Figueira, Paulo Sérgio Sampaio; Figueira, Figueira, Cristiane Telma Montenegro. Direitos das Comunidades Tradicionais na Amazônia Brasileira Quanto ao Uso e Acesso À Terra e aos Recursos Naturais. In FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogerio Reis (COORD). Direito Agrário e Ambiental Brasileiro: Peculiaridades Regionais. Rio Grande do Sul: UBAU, 2025, 1166p.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogerio Reis (COORD). Direito Agrário e Ambiental Brasileiro: Peculiaridades Regionais. Rio Grande do Sul: UBAU, 2025, 1166p.

IBGE. Dados da Amazônia Brasileira ano 2019 e 2020. Disponível

em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/geologia/15819-amazonia-legal.html. Acesso em: 16 set. 2024.

IMAZON. A Amazônia em números. Disponível em: https://imazon.org.br/imprensa/a-amazonia-em-numeros/#:~:text=S%C3%A3o%2025%20mil%20quil%C3%B4metros%20de,%2C%20Maranh%C3%A3o%2C%20Goi%C3%A1s%20e%20Tocantins. Acesso em: 18 set. 2024.

IMAZON. Amazônia 2030. Belém: Imazon, 2024.

IMAZON. Regularização Fundiária em Áreas Federais na Amazonia Legal: lições, desafios e recomendações. Disponível em: https://imazon.org.br/publicacoes/regularizacao-fundiaria-em-areas-federais-na-amazonia-legal-licoes-desafios-e-recomendacoes/. Acesso em: 01 out. 2024.

KONO, Bruno et all. O impacto da Regularização Fundiária na economia verde. In AMAZÔNIA passado, presente e futuro da floresta. Stanford Social Innovation Review Brasil | ESPECIAL. Disponível em: https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2024/10/edicao-especial-amazonia.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

LEUZINGER, Márcia Dieguez et al. Os 20 anos da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília: UniCEUB, 2020. 433 p.

MATTOS NETO, Antônio José de. Curso de direito agroambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2018, 414p.

PAES, Mariana Armond Dias, "Das cadeias dominicais impossíveis: posse e título no Brasil Império", In: NGARETTI, Débora ett ali. Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil, São Paulo, Blucher, 2018.

SOUSA; MARTINS. Invisibilidade do que está visível na agricultura familiar: um olhar sobre a Juventude Rural. Disponível Em: ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais. Acesso em: 11 fev. 2025.

UNESCO. Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf. Acesso em: 22 set. 2024.

UNESCO. **Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao1972%20-%20br.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

UNESCO. **Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_protecao_promocao_diversidade_das_expressoes_culturais_2005.pdf. Acesso em: 12 fev. 2025.

UNESCO. **Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150224. Acesso em: 12 fev. 2025.

UNESCO. **Convenção sobre Diversidade Biológica**. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html. Acesso em: 24 fev. 2025.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/2001%20declaração%20universal%20sobre%20a%20diversidade%20cultural%20da%20unesco.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

- CAPÍTULO 11 -

INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS (IGS) COMO IMPULSIONADORES DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO NOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLS)

GEOGRAPHICAL INDICATIONS (GIS) AS DRIVERS OF INNOVATION AND DEVELOPMENT IN LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENTS (APLS)

Rosângela Pacheco Barros.
(Lattes: http://lattes.cnpq.br/9939137436064651)

Kelly Lissandra Bruch.
(Lattes: http://lattes.cnpq.br/2285127061716886)

Glauco Schultz.
(Lattes: http://lattes.cnpq.br/3283006619348405)

RESUMO: APLs (Arranjos Produtivos Locais) consistem em um arranjo entre empresas/instituições de uma determinada região que desenvolvem atividades produtivas visando o desenvolvimento do local. As Indicações Geográficas (IGs) são signos distintivos que identificam a origem de um produto relacionando-o com a sua origem geográfica e relacionando-o com fatores humanos e naturais. O presente trabalho tem como justificativa a verificação se as IGs podem funcionar como impulsionadores dos APLs e busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: "As IGs são capazes de impulsionar a inovação e o desenvolvimento nos APLs?" Para encontrar resposta a esta pergunta, o objetivo principal foi o de analisar se as IGs podem ou não impulsionar o desenvolvimento e a inovação nas áreas abrangidas pelos APLs. A fim de atingir

o objetivo principal, a presente pesquisa desenvolveu quatro objetivos específicos, quais sejam: 1 – Analisar a estrutura e o funcionamento dos APLs; 2 – Analisar os requisitos para o reconhecimento de uma Indicação Geográfica; 3 – Comparação entre os resultados dos objetivos 1 e 2; 4 – Verificar quantos APLs já possuem registro de indicação geográfica. A metodologia foi exploratória, com análise bibliométrica de literatura. Dentre os principais resultados encontrados destaca-se o fato de que, das 397 APLs, foram identificados 10 (dez) APLs que possuem registros ou pedido em andamento de registro de IG, bem como constatou-se que o registro de uma IG pode impulsionar o desenvolvimento da região por ela abrangida.

PALAVRAS-CHAVE: cadeias produtivas; arranjo produtivo; atividade produtiva, APL, IG.

ABSTRACT: LPAs (Local Productive Arrangements) consist of an arrangement between companies/institutions in a given region that develop productive activities aimed at the development of the location. Geographical Indications (GIs) are distinctive signs that identify the origin of a product by relating it to its geographical origin and relating it to human and natural factors. The present work is justified by the verification of whether GIs can function as drivers of LPAs and answers the following research question: "Are GIs capable of driving innovation and development in LPAs?" To find an answer to this question, the main objective was to analyze whether or not GIs can drive development and innovation in the areas covered by LPAs. In order to achieve the main objective, this research developed four specific objectives, namely: 1 – Analyze the structure and operation of LPAs; 2 – Analyze the requirements for the recognition of a Geographical Indication; 3 – Compare the results of objectives 1 and 2; 4 – Verify how many LPAs already have a registered geographical indication. The methodology was exploratory, with bibliometric analysis of literature. Among the main results found, it highlights the fact that, of the 397 APLs, 10 (ten) APLs were identified as having GI registrations or ongoing applications. Although 10 is a small number, it was also found that the registration of a GI can boost the development of the region it covers.

KEY WORDS: production chains; production arrangement; production activity, APL, IG.

1. INTRODUÇÃO

Muitas pessoas nunca ouviram falar na expressão "Indicações Geográficas" ou em "IGs", mas as expressões "Vinho do Porto" (Portugal), "Champagne" (França), "Queijo da Canastra" (Brasil, Minas Gerais), dentre outras, são popularmente conhecidas e reconhecidas como sinônimo da qualidade e de procedência de tais produtos. Tais expressões são exemplos de IGs existentes e protegidas legalmente.

Com base nesses exemplos, pode-se inferir o que é uma indicação geográfica: são signos ou sinais distintivos que identificam que um produto é originário de determinada região geográfica delimitada, alinhando tal origem à padrões de qualidade, reputação ou outra característica ligada à essa localidade originária (SEBRAE; INPI, 2019).

Outro tema que provavelmente não é conhecido pela maioria dos leitores é o "Arranjo Produtivo Local" (APL). Trata-se de um modelo brasileiro, que pode ser conceituado como "um conjunto instituições que apresentam vínculos de aprendizagem, produção e cooperação, que estão no mesmo território e assim compartilham dos mesmos fatores socioeconômicos." (Barros, 2018, p. 17). Constitui um arranjo entre empresa/instituições situadas na mesma localidade ou região que se relacionam no desenvolvimento de atividades produtivas interdependentes. "As características inerentes aos APLs resultam em conhecimentos tácitos, aprendizagens e mudanças técnicas e socioculturais." (Schultz, 2024, p. 55).

Sendo assim, a pergunta de pesquisa do presente trabalho é a seguinte: As Indicações Geográficas (IGs) são capazes de impulsionar a inovação e o desenvolvimento nos Arranjos Produtivos Locais (APLs)? Para responder a essa questão, o objetivo geral da pesquisa é o de Analisar se as IGs podem ou não impulsionar o desenvolvimento e a inovação nas áreas abrangidas pelos APLs. A fim de atingir esse objetivo geral, serão desenvolvidos quatro objetivos específicos, quais sejam: 1 – Analisar a estrutura e o funcionamento dos APLs; 2 – Analisar os requisitos para o reconhecimento de uma Indicação Geográfica; 3 – Comparação entre os resultados dos objetivos 1 e 2; 4 – Verificar quantos APLs já possuem registro de indicação geográfica. A metodologia aplicada foi exploratória,

com análise bibliométrica de literatura e o trabalho conta com as seguintes seções: Resumo/abstract, introdução, desenvolvimento conclusões e referências.

2. DESENVOLVIMENTO

Para melhor compreensão da pesquisa, esta seção é dividida em três subseções, quais sejam: i – Indicações Geográficas (IGs); ii – Dos Sistemas Nacionais de Inovação e dos Arranjos Produtivos Locais (APLs); iii – Comparação dos Resultados.

2.1. Indicações Geográficas (IGs)

Em um mundo cada vez mais competitivo agrícola, industrial e comercialmente, diferenciar seus produtos ou serviços no mercado é essencial para o sucesso de um agricultor, industriário ou empresário. Nesse sentido, os ativos de Propriedade Intelectual (marcas, patentes, desenhos industriais, indicações geográficas, etc.), quando bem gerenciados, agregam muito valor aos produtos e serviços de seu titular, tornando-se, muitas vezes, o ativo intangível de maior valor de uma empresa. No caso das marcas, um exemplo clássico é o da marca da Coca-Cola, que é avaliada em bilhões de dólares (WIPO; INPI, 2020a).

As Indicações Geográficas (IGs) além de possuírem o aspecto distintivo em relação ao seu titular (assim como as marcas), também oferecem uma diferenciação em relação à região de produção e à qualidade do produto (Bruch et al., 2014). Ou seja, as IGs constituem signos que diferenciam o produto em relação à sua titularidade, procedência e qualidade. No Brasil, pode-se destacar o setor vinícola, o qual teve forte crescimento com as indicações geográficas (WIPO; INPI, 2020b).

Segundo Giesbrecht e Minas (2019, p.123): "A Indicação Geográfica dá um propósito social para a produção local", pois pode gerar a interação tanto de grandes quanto de pequenos produtores rurais e empresas, gerando arranjos coletivos, os quais possuem o mesmo objetivo, qual seja: o de "resgatar a história, registrar a memória e proteger o conhecimento tradicional de uma região" (Giesbrecht; Minas, 2019, p.123).

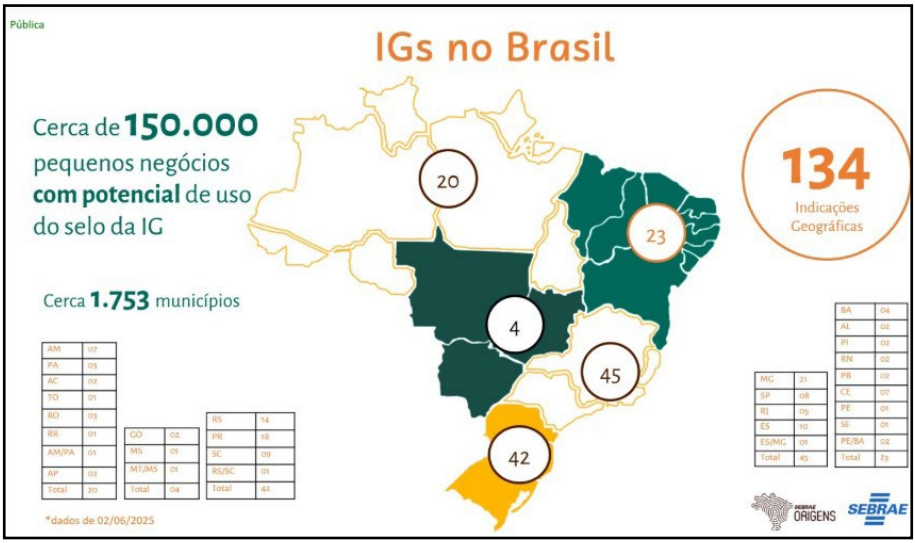
O tema é relativamente novo no Brasil, pois a primeira lei que tratou sobre IG foi a atual Lei de Propriedade Industrial (LPI), publicada em 14/05/1996, sob o número 9.279. Antes o tema era tratado apenas no sentido de evitar a concorrência desleal. Somente com a LPI ocorreu a regulamentação de um direito positivo, possibilitando o registro de uma IG.

A LPI, em seu artigo 176, estabelece dois tipos de indicações geográficas no país, quais sejam: indicação de procedência (IP) e denominação de origem (DO). No entanto, a referida lei não esgota a normatização das IGs, tratando apenas os aspectos gerais (artigos 2, 176 a 182 e 192). De acordo com a LPI, enquadram-se na modalidade de Indicação de Procedência (IP) "o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que se tenha tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço", bem como são consideradas Denominações de Origem (DO) "o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos." (BRASIL, 1996).

Interessante apresentar o Mapa das Indicações Geográficas Brasileiras de 2025, elaborado pelo SEBRAE, com base em informações do INPI[1]. Vejamos:

[1] INPI = Instituto Nacional da Propriedade Industrial, autarquia federal responsável pela análise e deferimento ou não das IGs, dentre outros direitos ligados à Propriedade Intelectual.

Figura 1: Mapa das Indicações Geográficas Brasileiras em 2025:



Fonte: Elaborado pelo Sebrae, em 02/06/2025[2].

Nota-se que, dentre as 134 IGs existentes em 02/06/2025, a região com mais indicações geográficas é a sudeste (com 45 registros), tendo como o estado campeão Minas Gerais, com 21 IGs. A região sul está em segundo lugar em número de IGs, com 42 no total, sendo os estados do Paraná (18) e do Rio Grande do Sul (14) os maiores detentores de IGs.

Conforme dados do INPI, em 08/07/2025, havia 106 Indicações de Procedência (IPs) e 31 Denominações de Origem (DOs) nacionais e 10 DOs estrangeiras, totalizando 147 Indicações Geográficas reconhecidas pelo INPI (Lista de Indicações de Procedência Concedidas - INPI, 2025; Lista de Denominações de Origem Concedidas - INPI, 2025). Das 137 IGs nacionais, há 4 IGs na região Centro-Oeste, 23 na região Nordeste, 20 na região Norte, 46 na região Sudeste e 44 na região Sul (Fichas Técnicas de Indicações Geográficas. INPI, 2025).

No que tange aos aspectos específicos relacionados ao registro de uma IG perante o INPI, eles estão atualmente regulamentados na Porta-

[2] Disponível em: https://agenciasebrae.com.br/cultura-empreendedora/connection-terroirs-2025--favorece-o-crescimento-das-indicacoes-geograficas-do-brasil/. Acesso em: 08 jul. 2025.

ria/INPI/PR n.º 04, de 12/01/2022 (INPI, 2022), a qual sofreu algumas alterações pela Portaria/INPI/PR n.º 051, de 16 de dezembro de 2024 (INPI, 2024). O requerimento para o registro de uma IG é feito por meio eletrônico no site do INPI. A Portaria n.º 04/2022 – e suas alterações – estabelecem uma série de requisitos necessários para a obtenção do registro de IG quais sejam, in verbis (INPI, 2022; INPI, 2024):

> I – (Revogado pela Portaria INPI/PR nº 051, de 2024);
>
> II – caderno de especificações técnicas, [...];
>
> III - procuração, se for o caso;
>
> IV – (Revogado pela Portaria INPI/PR nº 051, de 2024);
>
> V - comprovante da legitimidade do requerente, [...];
>
> VI - em se tratando de Indicação de Procedência, documentos que comprovem que o nome geográfico se tornou conhecido como centro de extração, produção ou fabricação do produto ou de prestação do serviço;
>
> VII – em se tratando de Denominação de Origem, documentos que comprovem a influência do meio geográfico nas qualidades ou características do produto ou serviço, [...];
>
> VIII – instrumento oficial que delimita a área geográfica [...];
>
> IX – se for o caso, a representação gráfica ou figurativa da Indicação Geográfica ou de representação geográfica de país, cidade, região ou localidade do território.
>
> [...].

A seguir, apresenta-se o Quadro 1, no qual detalhamos os requisitos exigidos pela Portaria n.º 04/2022.

Quadro 1: Requisitos para uma Indicação Geográfica, conforme Portaria n.º 04/2022.

INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS		
REQUISITO	**EXPLICAÇÃO**	**EXEMPLOS / OBSERVAÇÕES**
CADERNO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS	É um documento elaborado pela entidade requerente da IG, que serve como um manual de normas da IG. Dentre outros aspectos, neste documento é delimitada a região abrangida pela IG, é descrito o produto/serviço objeto da IG, bem como os mecanismos de controle da qualidade do referido produto e são estabelecidas sanções para o descumprimento das condições e normas de proibições de uso da IG.	A Portaria 04/2022 estabelece que o Caderno de Especificações Técnicas deve conter diversos requisitos, os quais são apresentados no Quadro 2.
PROCURAÇÃO (OPCIONAL)	Por meio da procuração, o requerente da IG (outorgante) define um procurador (outorgado) para representar legalmente seus interesses junto ao INPI. Deve conter as informações do outorgante, do outorgado, os poderes que estão sendo conferidos (outorgados) ao procurador, local/data e assinatura do outorgante.	Deve ser redigida em português ou acompanhada de tradução simples. Não há necessidade de reconhecimento de firma.
COMPROVANTE DA LEGITIMIDADE DO REQUERENTE	De acordo com o Manual de Indicações Geográficas: "[...] podem ser requerentes de um registro de IG no Brasil: o substituto processual, o único produtor ou prestador de serviço e o requerente estrangeiro de uma IG já reconhecida no exterior." Interessante mencionar que o "substituto processual é a entidade representativa da coletividade legitimada a requerer o registro de IG". Ele não é o titular do registro em si, possuindo a função de atuar como "intermediário entre o INPI e os produtores ou prestadores de serviço".	São exemplos e entidades que podem atuar como substitutos processuais: associações, sindicatos, federações, confederações, bem como qualquer outra entidade representativa da coletividade que possa atuar como tal, em razão de lei específica (INPI - item 6, [s.d.]).

DOCUMENTOS ESPECÍFICOS PARA INDICAÇÃO DE PROCEDÊNCIA (IP)	Para o reconhecimento de uma IP é necessária a apresentação de documentos oriundos de diferentes fontes que comprovem que a região geográfica ou localidade se tornou famosa como centro de extração/produção/fabricação de determinado produto ou pela prestação de determinado serviço. De acordo com o INPI, os documentos necessários para a comprovação da IP devem ser oriundos de diferentes fontes/autores. Ressalta-se que "diferentes títulos e documentos originados de um único autor são considerados como de uma única fonte, não sendo, a princípio, suficientes para embasar um pedido de registro de IP" (INPI - item 7, [s. d.]).	Exemplos de documentos aceitos: obras literárias (livros, coletâneas, enciclopédias), artísticas (músicas, quadros, ilustrações) e científicas (artigos, trabalhos acadêmicos e científicos publicados em diferentes veículos); publicações em jornais, revistas e sítios eletrônicos; matérias veiculadas por meio de radiodifusão (televisão, rádio); etc. (INPI - item 7, [s. d.]). OBS.: sobre conceitos de centro de extração/produção/fabricação de produto ou prestação de serviço: Ver Quadro 2.
DOCUMENTOS ESPECÍFICOS PARA DENOMINAÇÃO DE ORIGEM (DO)	Para que uma IG seja reconhecida como Denominação de Origem (DO), é preciso que as qualidades ou características do produto ou serviço designado pela IG decorram exclusiva ou essencialmente às peculiaridades do meio geográfico, considerando-se tanto os fatores naturais quanto os humanos. Para a comprovação de que aquela região ou localidade se enquadra como uma indicação geográfica na modalidade de Denominação de Origem é necessária a apresentação de documentos que comprovem a descrição (INPI - item 7, [s. d.]): a) Do meio geográfico, incluindo os fatores naturais e humanos; b) Das qualidades ou características do produto ou serviço; e c) Do nexo causal entre o meio geográfico e as qualidades ou características do produto ou serviço.	Exemplos de documentos aceitos: "teses, dissertações, estudos técnicos, artigos acadêmicos e científicos, entre outros", os quais devem apresentados, via de regra, de forma integral ao INPI. Excepcionalmente, quando os documentos forem muitos extensos (como em caso de livros, dissertações e teses, eles podem ser apresentados de formal parcial, ou seja, somente as partes que comprovem/demonstrem "os fatores naturais e humanos que influenciam nas qualidades ou características que diferenciam o produto ou serviço". Mas, nessas exceções, é preciso que haja a informação clara de onde o referido trecho foi retirado (INPI - item 7, [s. d.]).
INSTRUMENTO OFICIAL QUE DELIMITA A ÁREA GEOGRÁFICA	No que se refere à delimitação da área geográfica, esta é realizada por meio de um documento oficial em que conste a fundamentação acerca da delimitação geográfica apresentada de acordo com a espécie de Indicação Geográfica requerida. Tal documento deve ser emitido por órgão competente.	No caso das IGs brasileiras, o referido comprovante deve ser emitido pela União (representada pelos Ministérios afins ao produto ou serviço distinguido pela IG) e pelos Estados (representados pelas Secretarias afins ao produto ou serviço distinguido pela IG), devendo observar as normas do Sistema Cartográfico Nacional para as IGs inseridas em território brasileiro.

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA OU FIGURATIVA DA IG (SE FOR O CASO)	Segundo o INPI, a representação gráfica ou figurativa da IG é o "nome geográfico ou seu gentílico associado a elementos figurativos que façam alusão ao lugar de origem ou ao produto ou serviço que a IG visa a assinalar, ou ainda, a outros elementos de escolha do requerente." (INPI - item 4, [s.d]).	Trata-se de documento opcional para o Requerimento da IG. Exemplos: ver Figura 2

Fonte: Elaboração própria.

Os exemplos constantes no Manual de Indicações Geográficas como de representações de IGs registradas no INPI são apresentados a seguir:

Figura 2: Exemplos do manual de indicações geográficas de representações de IGs.

Exemplos de representações de IG registradas no INPI	
Canastra	IP "Canastra", sem representação gráfica/figurativa ou geográfica. A proteção é conferida apenas ao nome geográfico.
	Representação gráfica/figurativa da IP "Região de Salinas", com a presença do nome geográfico associado a elementos figurativos, entre os quais uma referência à matéria-prima (cana-de-açúcar) do produto da IG (aguardente de cana).
	Representação gráfica/figurativa da DO "Região de Corupá", com a presença do nome do produto que a IG visa a assinalar junto ao nome geográfico protegido. O produto da IG (banana) também aparece na forma de uma figura estilizada.
	Representação gráfica/figurativa da IP "Cruzeiro do Sul", com a presença de diferentes elementos figurativos que ilustram a produção de farinha e compõem a representação junto ao nome geográfico protegido.

Fonte: INPI.

No que tange ao Caderno de Especificações Técnicas, tendo em vista a grande variedade de produtos e serviços que podem ser objetos de um IG, bem como que cada produto ou serviço pode possuir particularidades técnico-qualitativas, não há um padrão ou modelo de caderno de especificações técnicas. Contudo, existem requisitos mínimos que devem estar presentes nele, conforme mencionado na primeira linha da Quadro 1. A seguir, apresenta-se a Quadro 2, no qual apresenta-se tais requisitos.

Quadro 2: Requisitos do Caderno de Especificações Técnicas.

CADERNO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS		
REQUISITO	**EXPLICAÇÃO**	**EXEMPLOS / OBSERVAÇÕES**
NOME GEOGRÁFICO	O Nome Geográfico de uma IG pode vir acompanhado de nome do produto ou do serviço identificado, sendo utilizado para se referir a um lugar em particular, a uma feição ou a uma área com identidade reconhecida na superfície terrestre	Exemplos de nome do produto ou do serviço identificado: Queijo da Canastra, Vinho Vale Dos Vinhedos, etc. Exemplo de áreas com identidade reconhecida: região da Canastra, região do Vale dos Vinhedos, etc.
DESCRIÇÃO DO PRODUTO OU SERVIÇO OBJETO DA IG	Na Descrição do Produto ou Serviço deve ser informada a natureza e o nome do produto, bem como suas características.	Ver Figura 3
DELIMITAÇÃO DA ÁREA GEOGRÁFICA	Deve estar de acordo com o instrumento oficial de delimitação da área apresentado no pedido (ver Quadro 1).	No caderno de Especificações a delimitação da área geográfica pode ser apresentada de forma mais sucinta em relação ao documento oficial ou ser apresentada em outros termos, desde que não apresente informações divergentes.
EM PEDIDO DE IP: **A DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE EXTRAÇÃO, PRODUÇÃO OU FABRICAÇÃO DO PRODUTO OU DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, PELO QUAL O NOME GEOGRÁFICO SE TORNOU CONHECIDO**	De acordo com o Manual de IGs, considera-se um: Centro de Extração a "a área geográfica de onde se extrai ou se retira um determinado produto em sua forma original." Nesse conceito, também se inclui os processos mecanizados ou industriais de extração. (INPI - item 2, [s. d.]). Centro de Produção ou Fabricação, a área geográfica que se destina a qualquer tipo de atividade ligada à produção, fabricação, transformação e beneficiamento de produtos. Esse conceito abrange a agricultura e pecuária, bem como processos manufatureiros e artesanais. (INPI - item 2, [s.d.]). Centro de Prestação de Serviço a área geográfica que se tornou conhecida pelo serviço prestado, e não pelo produto eventualmente relacionado a esse serviço. (INPI - item 2, [s.d.]).	De acordo com o Manual de IGs (INPI - item 2, [s. d.]): São exemplos de Centro de Extração a extração de látex de seringueira, a pesca extrativista de crustáceos e a extração de ouro. São exemplos de Centro de Produção ou Fabricação a produção de mamão, a fabricação de bolsas de couro e a criação de suínos. Um exemplo de Centro de Prestação de Serviço são os serviços de ecoturismo.

EM PEDIDO DE DO: **A DESCRIÇÃO DAS QUALIDADES OU CARACTERÍSTICAS DO PRODUTO OU SERVIÇO QUE SE DEVAM EXCLUSIVA OU ESSENCIALMENTE AO MEIO GEOGRÁFICO, INCLUINDO OS FATORES NATURAIS E HUMANOS, E SEU PROCESSO DE OBTENÇÃO OU PRESTAÇÃO**	O Manual de Indicações Geográficas do INPI, traz o que são considerados Fatores Naturais, Fatores Humanos, Qualidades e Características (INPI - item 2, [s.d]). Vejamos: Fatores naturais – elementos do meio geográfico relacionados ao meio ambiente, como solo, relevo, clima, flora, fauna, entre outros, que influenciam as qualidades ou características de produtos ou serviços de uma determinada área geográfica, diferenciando-os de outros oriundos de área geográfica distinta. Fatores humanos – elementos característicos da comunidade produtora ou prestadora do serviço, como o saber-fazer local, incluindo o desenvolvimento, a adaptação ou o aperfeiçoamento de técnicas próprias atreladas à cultura e à tradição da localidade. É o modo de fazer único dos produtores e prestadores de serviço que se encontram no território, isto é, o conhecimento acumulado pela população local, passado de geração em geração. Qualidades – atributos tecnicamente comprováveis e mensuráveis do produto ou serviço, ou de sua cadeia de produção ou de prestação de serviços. Características – atributos físicos, particulares e típicos, vinculados aos traços ou propriedades inerentes do produto ou serviço, podendo ainda ser advindos do modo como o produto é extraído, produzido ou fabricado, ou do modo como o serviço é prestado. (grifo nosso)	

DESCRIÇÃO DO MECANISMO DE CONTROLE SOBRE OS PRODUTORES OU PRESTADORES DE SERVIÇOS QUE TENHAM O DIREITO AO USO DA IG, BEM COMO SOBRE O PRODUTO OU SERVIÇO POR ELA DISTINGUIDO	Os tipos de mecanismo de controle podem variar de acordo com os fatores envolvidos, como por exemplo, as particularidades técnico-qualitativas do produto ou serviço assinalado pela IG e o tamanho da área geográfica delimitada na IG (INPI - item 7, [s. d.]). As etapas do mecanismo de controle devem ser descritas de forma clara, permitindo que o produtor ou o prestador de serviço entenda o processo de avaliação (INPI - item 7, [s. d.]). De acordo com o Manual de IGs (INPI - item 7, [s. d.]), a estrutura de Controle tem como principal objetivo o de avaliar se os produtores ou prestadores de serviço estão de fato estabelecidos na área geográfica delimitada e se a produção ou a prestação do serviço está de acordo com o definido no caderno de especificações técnicas, conferindo ao produto ou serviço as particularidades relacionadas à IG, de modo a resguardar e garantir, assim, o cumprimento do disposto nesse documento.	De acordo com o Manual de IGs (INPI - item 7, [s. d.]): [...] o mecanismo de controle deve permitir averiguar as condições necessárias para se fazer uso da IG, a saber: i) se os produtores ou prestadores de serviço estão na área geográfica delimitada; e ii) se eles cumprem o caderno de especificações técnicas. [...]. São considerados tipos de mecanismos de controle: i) Autocontrole – realizado pelos próprios produtores ou prestadores de serviço; ii) Controle interno – realizado por uma Estrutura de Controle; e iii) Controle externo – realizado por uma terceira parte, a exemplo de uma certificadora.
CONDIÇÕES E PROIBIÇÕES DE USO DA IG	O art. 15 da Portaria 44/2022 estabelece que produtores e prestadores de serviços estabelecidos no local podem fazer uso da IG desde que cumpram as disposições do caderno de especificações técnicas e estejam sujeitos ao controle definido. Em geral, a proibição de uso da IG ocorre quando o produtor ou prestador do serviço não atende às condições estabelecidas para o uso da IG (INPI - item 7, [s. d.]).	Outras condições podem ser estabelecidas facultativamente, desde que tenham sido previamente acordadas em assembleia pelos produtores ou prestadores de serviço, associados ou não (INPI - item 7, [s. d.]).
EVENTUAIS SANÇÕES APLICÁVEIS À INFRINGÊNCIA DAS CONDIÇÕES OU PROIBIÇÕES DE USO	O caderno de especificações técnicas pode prever, ainda, sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento das condições de uso da IG ou de enquadramento nas situações de proibições uso. Assim como as condições e proibições de uso, as sanções devem ser definidas em assembleia com a presença de produtores ou prestadores de serviço.	Exemplos de sanções: advertência, multa e suspensão do uso da IG até que se atenda novamente às disposições previamente estabelecidas no caderno de especificações técnicas (INPI - item 7, [s. d.]).

Fonte: Elaboração própria.

A fim de exemplificar como deve ser apresentada a descrição do produto ou serviço, apresenta-se a seguir a descrição inserida na ficha técni-

ca de registro da IG de vinhos da Campanha Gaúcha[3]. Vejamos:

Figura 3: Exemplo de Descrição do Produto

5. DESCRIÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO

Natureza: **(X) Produto** **( ) Serviço**

Nome: Vinho

Especificações e características:

Os vinhos da IP Campanha Gaúcha são elaborados exclusivamente a partir de uvas de cultivares de *Vitis vinifera L.* As uvas autorizadas são produzidas 100% na área geográfica delimitada. Os vinhos varietais ou com indicação de safra da IP Campanha Gaúcha são elaborados com no mínimo 85% da respectiva variedade ou safra.

Os compostos voláteis presentes nos vinhos da Campanha Gaúcha estão diretamente relacionados a sua qualidade, pois contribuem para o aroma. Vinhos assemblage e varietais (Merlot, Cabernet Sauvignon, Tannat e Chardonnay) são caracterizados principalmente pela presença de álcool isoamílico, 2-feniletanol, lactato de etila e octanoato de etila. Os três últimos compostos citados contribuem positivamente para o aroma dos vinhos, atribuindo notas frutadas e florais. Alguns tipos de vinho se destacam pela presença de alguns compostos em particular. A presença de 3-octanol (herbáceo), metionol (odor de vegetal cozido) e acetato de 2-feniletila (floral) é característica dos vinhos Tannat. Nos casos em que o odor descrito não é agradável isto não significa que estes compostos estejam presentes nas concentrações necessárias para que odor desagradável prevaleça. Compostos como metionol e 3-octanol, quando presentes em níveis de concentração muito baixos, podem apresentar efeitos sinérgicos na presença de outros componentes, de forma a obter-se resultado final agradável. Os éteres succinato de dietila e etil-3-metil-butil butanodioato são particulares dos vinhos assemblage e Cabernet Sauvignon, o que confere a esses vinhos aroma frutado.

Os produtos da IP Campanha Gaúcha atendem ao estabelecido na Legislação Brasileira relativamente aos padrões de identidade e qualidade do vinho. De forma complementar, visando garantir padrão de qualidade diferencial para os produtos protegidos pela IP Campanha Gaúcha, os mesmos deverão atender aos padrões analíticos a seguir especificados, para análises químicas realizadas no mesmo ano da vinificação:

- Vinho Fino Branco Tranquilo
- Vinho Fino Rosado Tranquilo
- Vinho Fino Tinto Tranquilo
- Vinho Espumante Fino
- Vinho Nobre Branco
- Vinho Nobre Rosado
- Vinho Nobre Tinto
- Vinho Licoroso

Fonte: Ficha Técnica de registro da IG de Vinho da Campanha Gaúcha

[3] Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/fichas-tecnicas-de-indicacoes-geograficas/CampanhaGachaalteracao27maio25.pdf. Acesso em: 01 jun.2025.

No Brasil, a primeira região que buscou reconhecimento de uma Indicação Geográfica foi a do Vale dos Vinhedos. A região colonizada por imigrantes italianos situa-se nos Municípios de Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul, na região serrana do estado do Rio Grande do Sul. Em 1995, os produtores locais criaram a APROVALE - Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos (APROVALE - Impactos da IG, [s. d.]). E, em 1997, visando destaque mercadológico o reconhecimento pela qualidade e características do vinho produzido na região, buscaram o registro da primeira IG brasileira (BRASIL - MAPA, 2014).

Interessante mencionar o trabalho de Giordani (2020) que identificou impactos internos e externos na região de Vale dos Vinhedos durante o período de 2010 a 2020, portanto, após a obtenção dos registros de IGs da respectiva região. O estudo identificou, por exemplo, que "Um fato positivo para o Vale dos Vinhedos foi a criação de projetos paisagísticos e de itinerários para o turismo, perímetros de preservação, mas ainda não foram executados" (Giordani, 2020, p. 316). Em relação às mudanças externas, as alterações estão associadas à pressão demográfica dentro de regiões urbanas, produtoras e industriais. A expansão do turismo, da rede hoteleira e gastronômica também foram identificados pela autora como impactos da atividade econômica na região.

O estudo de Giordani (2020), supra referido, confirmou o estudo de (Siedenberg; Thaines; Baggio, 2017, p.16), que também analisou da IP de Vale dos Vinhedos, havendo concluído que o reconhecimento da referida IG "auxiliou no fomento do desenvolvimento socioeconômico da região, tendo seu impacto refletido na economia, sob a forma de geração de emprego e renda, e na qualidade de vida da população local".

Interessante mencionar o trabalho de Bertoncello; Silva; Godinho (2016), que constatou o fato de que a IG da Cachaça de Paraty, registrada em 10/07/2007, vem influenciando o desenvolvimento da cidade, pois contribui no setor turístico e cria oportunidades no setor terciário de Paraty.

Destaca-se, ainda, o trabalho de Giesbrecht e Minas (2019), no qual foram analisadas as transformações em algumas IGs brasileiras. Os autores identificaram, por exemplo, que:

- Em relação à IG de Queijo da Canastra, em Minas Gerais (registro de IP em 13/03/2012) = > entre 2012 e 2019, o faturamento aumentou em 434% e o número de produtores certificados em Boas Práticas Agropecuárias aumentou em 47%;
- Em relação à IG de Café do Cerrado Mineiro, em Minas Gerais (registro de IP em 14/04/2005 e de DO em 31/12/2013) => de 2011 a 2019 "foram comercializadas 585,92 mil sacas com o selo da DO, em 29 países, inclusive nos Estados Unidos, Japão e Europa." (Giebrecht; Minas, 2019, p.130);
- Em relação à IG de Queijo do Cerro, em Minas Gerais (registro de IP em 13/12/2011) => no período de 2016 a 2019 ocorreu um aumento de 80,6% no faturamento e um aumento de 29,1% no valor médio do preço de venda dos queijos;
- Em relação à IG de Erva Mate São Mateus, no Paraná (registro de IP em 27/06/2017) => "[...], a erva mate vendida com o selo da Indicação Geográfica alcança um preço 100% maior do que outras erva mates sem o selo" (Giesbrecht; Minas, 2019, p. 132).

Outro estudo que merece ser destacado é o de Bruch et al. (2014), que analisou o caso da IP do "Vales da Uva Goethe", da região sul catarinense. Tal estudo concluiu que para regiões de menor desenvolvimento o reconhecimento de uma IG possibilita a inserção no mercado, tendo em vista que é muito difícil aos pequenos produtores competirem no mercado com as grandes empresas, em especial no ramo do agronegócio.

Os resultados apresentados acima indicam que a obtenção do registro de uma IG pode aumentar o faturamento da região e, consequentemente, impulsionar o desenvolvimento da região delimitada no Caderno de Especificações da respectiva IG, tendo em vista a maior circulação de recursos financeiros na região em decorrência do aumento do faturamento. Mas, os autores alertam que "[...] o potencial da IG depende do modo como esse mecanismo é apropriado pelos agentes da cadeia de valor envolvida, pelo poder público e pelo território." (Giesbrecht; Minas, 2019, p.136).

Portanto, a existência de uma estrutura de governança entre as insti-

tuições e os produtores locais, ambos envolvidos em esforços coletivos para preservação e valorização da região abrangida pela IG é um fator importante no desenvolvimento de uma IG de sucesso (Souza, 2024). Uma governança eficaz envolve o estabelecimento de "critérios, especificações, características geográficas, culturais e produtivas que diferenciam o produto e que justifique o reconhecimento da IG". No entanto, são obstáculos a serem superados na governança: barreiras de mobilização, falta de consenso e ausência de colaboração entre os players. Tais fatores são obstáculos de devem ser superados para o sucesso de uma IG (Souza, 2024, p.126).

2.2. Dos Sistemas Nacionais de Inovação e dos Arranjos Produtivos Locais (APLs)

Tendo em vista o entendimento de Schultz (2024, p.55): "Inovação é a questão central que caracteriza os APLs, sendo essa relacionada a produtos, processos, formas de organização e de divulgação das atividades (marketing)", faz-se interessante antes de estudarmos o termo APL, realizarmos uma breve abordagem sobre os sistemas nacionais de inovação.

Até o século XIX, as inovações não possuíam papel relevante sob a ótica das dinâmicas de mercado. Somente no final do século XIX, em decorrência da mudança nas organizações das firmas e nas estruturas de mercado, o economista e cientista político austríaco Joseph A. Schumpeter, ao analisar o sistema econômico sob a ótica dos mecanismos de desenvolvimento tecnológico não vinculados às relações de troca nos mercados, desenvolveu a "teoria do fluxo circular da vida econômica", na qual desenvolve reflexões sobre "destruição criadora" (na qual, novas tecnologias substituem as antigas) e o papel do "empreendedor". (Barros, 2018; Schultz, 2024).

De acordo com o Manual de Oslo (OECD; EUROSTAT, 2005, p. 36): "Segundo Schumpeter, inovações 'radicais' engendram rupturas mais intensas, enquanto inovações 'incrementais' dão continuidade ao processo de mudança". O referido Manual menciona, ainda, que Schumpeter entendia haver cinco tipos de inovação, quais sejam (OECD; EUROSTAT, 2005, p.36):

> i) introdução de novos produtos;
>
> ii) introdução de novos métodos de produção;
>
> iii) abertura de novos mercados;
>
> iv) desenvolvimento de novas fontes provedoras de matérias-primas e outros insumos; e
>
> v) criação de novas estruturas de mercado em uma indústria.

Com a terceira revolução industrial, as inovações passaram a ter um papel de maior destaque na economia e, consequentemente, ganharam maior destaque nas teorias econômicas, as quais passaram a estudar em especial a relação entre os diversos players existentes nesses sistemas (Barros, 2018). De acordo com Barros (2018, p.8), "As teorias dos Sistemas Nacionais de Inovação e neoschumpeteriana, são exemplos dessa mudança".

No início da década de 1980, surgem diversas teorias que abordam o desenvolvimento regional sob a criação de aglomerados de pequenos produtores (Barros, 2018). Nesse contexto, surge no Brasil a expressão APL (Arranjo Produtivo Local). O trabalho de Azevedo; Schmidt; Bruch (2020, p. 453) apresenta um conceito desse arranjo produtivo. Vejamos:

> O termo Arranjo Produtivo Local tem origem nos conceitos de aglomeração de empresas, os quais foram apresentados por Marshall (1920) no livro Principles of Economics, em 1920, tendo como ponto central do estudo os ganhos gerados por fatores locais, normalmente vinculando questões geográficas e condições físicas à proximidade do mercado consumidor. (Grifou-se).

Ou seja, um APL é um aglomerado de atores situados na mesma região ou localidade geográfica, voltadas a produção e comércio de produtos locais, visando estimular o desenvolvimento da região. Sobre o tema, interessante mencionar, ainda, o trabalho de Souza (2024, p.18), segundo o qual:

> Na década de 90, o governo federal, com o propósito de fomentar o desenvolvimento econômico e social

> em diversas regiões do país, instituiu Programa de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (PA-APL) e estes, então, fazem parte das políticas. [...] (Grifou-se).

Sobre o fomento do governo federal, na década de 1990, ao instituir o Programa de Apoio aos APLs (PA - APL), interessante mencionar que tal programa fez parte do Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação, o chamado Fundo Verde e Amarelo (FVA), o qual visava principalmente estimular o desenvolvimento dos APLs através, dentre outros aspectos, do estímulo à "cooperação entre os agentes envolvidos e pela consolidação de mecanismos de governança" (Cassiolato, 2004, p.14). Segundo Cassiolato (2004, p.15), o Programa de Apoio aos APLs foi concretizado, inicialmente, por meio de uma parceria entre o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e os governos estaduais, mas podia se estender aos governos municipais, bem como possuía duas fases, quais sejam:

> i) fase de animação e de sensibilização dos atores do arranjo para a importância do processo de inovação e do papel da cooperação no seu desenvolvimento, a partir do estabelecimento de parcerias e compromissos. Esta fase é caracterizada pela realização de diagnóstico/plano de ação que culmine com a definição de diretrizes e do conjunto de ações delas decorrentes, incluindo, além de ações propriamente de caráter tecnológico, ações que visem ao aperfeiçoamento da coordenação e gestão do arranjo, e que devem ter caráter coletivo.
>
> ii) fase de implementação dos projetos que resultarem da etapa anterior, constituída de elaboração de projetos como seu desdobramento, com os seguintes mecanismos de apoio: incremento do contingente de recursos humanos para a inovação; apoio a projetos de P&D cooperativos e de interesse comum a empresas e ao aperfeiçoamento de produtos, processos e organizacional; capacitação em propriedade intelectual; capacitação em gestão do design; infraestrutura de serviços de informação tecnológica; infraestrutura de serviços tecnológicos e serviços de TIB; apoio ao surgimento e consolidação de incubadoras de empresas e parques tecnológicos (Grifou-se).

Nota-se que um APL pode envolver inovação de produto, de processos de produção e organizacional. Tais tipos de inovação se enquadram em dois dos cinco tipos de inovação de Schumpeter, quais sejam: introdução de novos produtos e introdução de novos métodos de produção. Além disso, como o projeto acima visava apoio a capacitação e ao surgimento de incubadoras, tais aspectos podem fomentar outro sistema de inovação de Schumpeter, qual seja: a abertura de novos mercados.

Interessante mencionar que, segundo Amorim, Moreira e Ipiranga (2004, p.29), ao se analisar um APL deve-se considerar os aspectos produtivos, institucionais e comunitários do território. Os autores defendem que existem três "vertentes" que colaboram para o melhoramento da produtividade e da sustentabilidade de um APL, quais sejam:

a) desenvolvimento da capacidade produtiva: => o desenvolvimento destas capacidades está relacionado a: melhoramentos na qualidade dos produtos; melhoramentos nos processos produtivos; concentração das aglomerações; dedicação às especializações, à inovação e à diferenciação dos produtos.

b) formação e fortalecimento do capital social e boa governança: => o fortalecimento do capital social está vinculado à geração de uma rede de cooperação entre atores e instituições.

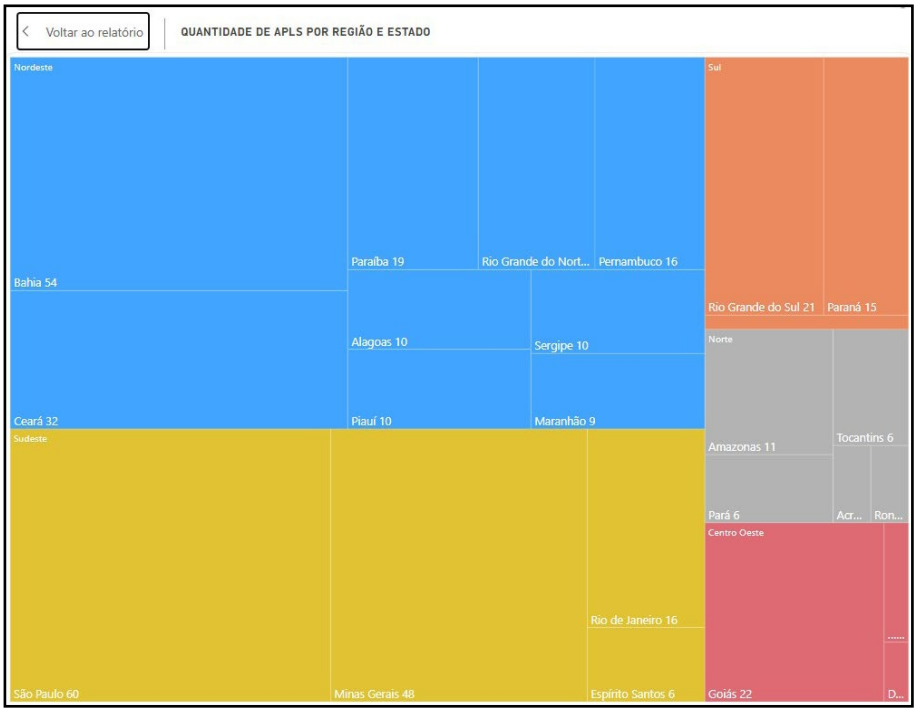
c) Para uma boa governança (processo decisório tomado por entidade de governa local, que atua como representante legal do APL) é necessário que a entidade de governança possua, no mínimo, três instâncias decisórias, como por exemplo: Conselhos Consultivos (integrados por representantes de instituições de referência - como universidades, institutos de pesquisa, associações de classe, cooperativas - e órgãos de fomento); Comitês ou Grupos de Trabalhos (integrado por associados, bem como por gerentes contratados, possuindo estes a função de implementar projetos estratégicos da entidade de governança) e um Conselho Superior (composto por associados eleitos em assembleia geral e que possua função deliberativa). Além disso, a fim de evitar desconfiança por parte dos associados, é importante que o processo decisões seja transparente e democrático, bem como deve haver o cuidado de evitar que no processo decisório ocorra a interferência de instituições oficiais

(Conejero; César, 2017).

d) formação de competências e o aprendizado dos seus agentes => A formação de competências está relacionada a conhecer, em um contexto específico, como mobilizar, integram e transferir os conhecimentos adquiridos e os recursos e os recursos e habilidades. Para isso, deve-se estimular as habilidades dos agentes produtivos, promovendo em capacitações que os permitam vencer os desafios decorrentes do mercado.

De acordo com a dados do governo federal, há 397 APLs no país, que estão dispostos da seguinte forma em nosso território:

Figura 4: Quantidade de APLs por Região e por Estado.

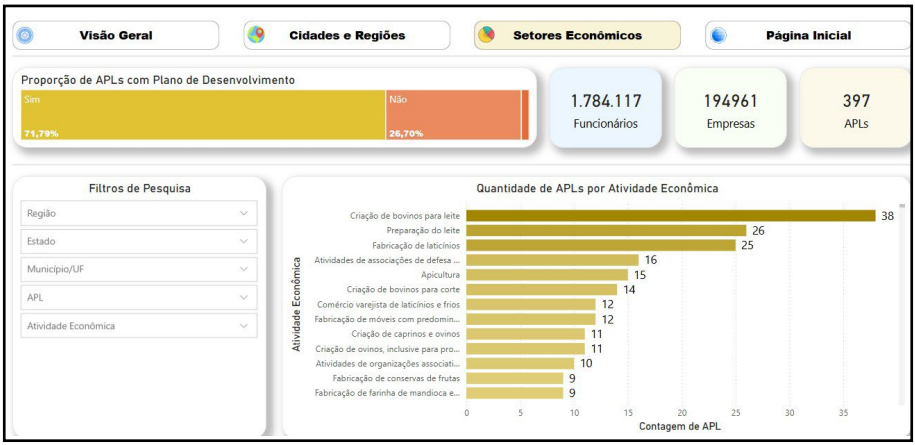


Fonte: (BRASIL. Governo Federal, 2025).

Pelo mapa acima, percebe-se que as regiões do país com maiores números de APLs são as regiões nordeste (com 177 APLs) e sudeste (com 130 APLs), nas quais destacam-se, respectivamente, os estados da Bahia (54 APLs), Ceará (com 34 APLs), São Paulo (com 60 APLs) e Minas Gerais (com 48 APLs).

Ao analisar-se os setores econômicos dos APLs, verifica-se que todos os treze primeiros estão relacionados ao Agronegócio, conforme demonstrado pelo gráfico apresentado na Figura 5.

Figura 5: Setores Econômicos dos APLs



Fonte: (BRASIL. Governo Federal, 2025).

Percebe-se que o setor que engloba o maior número de APLs (89) é o setor leiteiro/laticínios, que corresponde aos três primeiros níveis do gráfico acima (criação de bovinos para produção de leite = 38; preparação do leite = 26; e fabricação de laticínios = 25). Além disso, há o setor de comércio de laticínios e frios, presente em 12 APLs. Destaca-se que o gráfico acima apresenta apenas os trezes setores mais presentes nos APLs, porém existem muitos outros setores que também estão relacionados ao agronegócio, mas não estão representados na Figura 5, devido a uma impossibilidade de captura de todos os setores em razão do tamanho do gráfico em sua totalidade.

Interessante mencionar, ainda que a Figura 5 informa que as 397

APLs envolvem quase duzentas mil empresas e mais de um milhão e meio de funcionários. No entanto, pouco mais de setenta por cento dos APLs (mais precisamente 71,79%) possuem plano de desenvolvimento.

3. COMPARANDO OS RESULTADOS

Apresenta-se, a seguir, uma correlação entre os requisitos necessários para a obtenção do registro de IG e as características de um APL.

Quadro 3: Correlação entre requisitos da IG e características de um APL

REQUISITO / CARACTERÍSTICA	PRESENTE NA IG	PRESENTE EM APL
Área geográfica delimitada	**X**	**X**
Presença de fatores humanos (o saber-fazer local passados de geração para geração) ou naturais na produção/fabricação do produto ou prestação do serviço	**X**	**X**
Atuação de forma coletiva e cooperada entre os players	**X**	**X**
Presença de Entidade Coletiva funcionado como "substituto processual"	**X**	**X**
Governança	**X**	**X**
Ter se tornado conhecido/reconhecido pelo consumidor da qualidade do produto/serviço oriundo da região	**X**	Não necessariamente, mas é possível a ocorrência

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que dentre os requisitos / características relacionadas a IGs e os APLs, o único que pode ou não estar presente no APL é o reconhecimento da qualidade do produto pelo público consumidor. Mas, tal reconhecimento pode ser adquirido por meio de investimento em marketing, por exemplo. Em existindo, torna possível a obtenção de um registro de IG por um APL.

A seguir, apresenta-se o Quadro 4, no qual contém informações obtidas do cruzamento de informações entre os dados constantes na planilha dos APLs brasileiras do Governo Federal e dados constantes nas Listas de IP, de DO e de Acompanhamento de IGs constantes no site do INPI[4].

[4] Disponíveis, respectivamente, em: (BRASIL. GOVERNO FEDERAL, 2025); (Lista de Indicações de Procedência ConcedidasINPI, 2025); (Lista de Denominações de Origem ConcedidasINPI,

Quadro 4: Cruzamento de informações entre os dados constantes na planilha de APLs brasileiras do Governo Federal e dados constantes no INPI

Nº	NOME DO APL	INFORMAÇÃO NA PLANILHA DE APLS	REGIÃO	INFORMAÇÕES SOBRE IG NO INPI
01	Renda Renascença do Cariri	Na Coluna "IG" da Planilha, há a informação "Renda Renascença do Cariri Paraibano; Algodão Colorido da Paraíba"	Cariri Paraibano	IG Cariri Paraibano. Concedida na modalidade IP, em 24/09/2013, para produto: renda renascença, sob o nº BR402012000005-5.
02	Polo de Apicultura do Norte de Minas Gerais	Na Coluna "Especialização" há a informação de que "produção do mel de aroeira que se encontra em processo de reconhecimento de indicação geográfica".	Inhamuns	IG Região dos Inhamuns. Concedida na modalidade IP, em 11/03/2025, para produto: Mel de aroeira, sob o nº BR402023000006-8.
03	Vitivinícola da Serra Gaúcha	Na Coluna "IG" da Planilha, há a informação "Possui selo de Indicação Geográfica IG do Vale dos Vinhedos"	Serra Gaúcha	IG Vale dos Vinhedos. Concedida na modalidade IP, em 19/11/2002, sob o nº IG200002. IG Vale dos Vinhedos. Concedida na modalidade DO, em 25/09/2012, sob o nº IG201008. IG Farroupilha. Concedida na modalidade IP, em 14/07/2015, sob o nº BR402014000006-9. IG Monte Belo. Concedida na modalidade IP, em 01/10/2013, sob o nº BR402012000006-3. IG Altos Montes. Concedida na modalidade IP, em 11/12/2012, sob o nº BR402012000002-0. IG Pinto Bandeira. Concedida em 13/07/2010, na modalidade IP, sob o nº IG200803. IG Altos de Pinto Bandeira. Concedida na modalidade DO, em 29/11/2022, sob no nº BR412021000003-4. OBS.: Todas as IGs acima foram concedidas para produtos "Vinhos" e/ou "Espumantes".

2025) e <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/status-pedidos/AcompanhamentodeIGs.RPI2841.17Jun2025.pdf>. Acessos em: 19 jun.2025.

04	Pedra São Thomé	Na Coluna "Especialização" há a informação de que "Sim. Extração e beneficiamento do Quartizito. O IG – denominação de origem, já cumpriu a fase de análise documental e está na fase de análise de mérito junto ao IPI."	São Thomé das Letras	IG "Região Pedra São Thomé". Concedida na modalidade DO, em 09/07/2024, para produto: "Quartzitos plaqueados e/ou foliados, utilizados prioritariamente como material de ornamentação e revestimento", sob o nº BR412018050005-0.
05	Fruticultura da Região do Jaíba	Na Coluna "Especialização" há a informação de que "Frutas com qualidade e origem garantidas região do jaíba, [...] possui marca coletiva e o processo de indicação geográfica – ig está em fase final."	Jaíba	IG "Região do Jaíba". Concedida na modalidade IP, em 27/09/2022, para produto: "Frutas: banana, manga, mamão e lima ácida tahiti", sob o nº BR402020000016-7.
06	Rochas Ornamentais do Espírito Santo (Granitos)	Na Coluna "Especialização" há a informação de que "pedras ornamentais mármores e granitos – possui IG (em fase de aprovação no INPI)".	Noroeste do Espírito Santo	Na lista de "Acompanhamento de IGs" do INPI, verificou-se que há um pedido de registro de IG, na modalidade de DO, para a região do Noroeste do Espírito Santo, para o produto "Granito". O referido pedido encontra-se em fase de cumprimento de exigência formulada pelo INPI em 20/05/2025.
07	Rochas Ornamentais da Região de Cachoeiro de Itapemirim	Na Coluna "Especialização" há a informação de que "Produção de chapas polidas de rochas ornamentais, [...]. Possui a Indicação Geográfica – IG do Mármore de Cachoeiro de Itapemirim, concedida em 2012 (IG201007)".	Cachoeiro de Itapemirim	IG Cachoeiro de Itapemirim. Concedida na modalidade IP, em 29/05/2012, para o produto Mármore, sob o nº IG201007.
08	Cacauicultura - SAF - Território do Litoral Sul	"Cultivo de cacau; fabricação de produtos derivados do beneficiamento do cacau; tem indicação geográfica - ig?) sim, cacau do sul da bahia".	Sul da Bahia	IG Sul da Bahia. Concedida na modalidade IP, em 24/04/2018, para o produto Amêndoas de cacau, sob o nº BR402014000011-5.
09	Turismo - Território do Brejo Paraibano	Há um trabalho em curso para a identificação geográfica da cachaça artesanal"	Areia (PB)	Na lista de "Acompanhamento de IGs", do INPI, verificou-se que há um pedido de registro de IG "Areia -PB", na modalidade de IP, vinculado ao produto "Cachaça". O referido pedido encontra-se em fase de cumprimento de exigência formulada pelo INPI em 08/04/2025.
10	Polo de Apicultura do Norte de Minas Gerais	"produção do mel de aroeira que se encontra em processo de reconhecimento de indicação geográfica."	Norte de Minas	IG Norte de Minas. Concedida na modalidade DO, em 01/02/2022, para o produto "Mel de abelha Apis mellifera L. produzido a partir da aroeira Myracrodruon urundeuva Allemão e de honeydew", sob o nº BR412019000018-2.

11	Cultura do Coco - Território do Vale do Piranhas	"Sim: Produção de água de coco, tem projeto com o objetivo da obtenção de IG - Indicação Geográfica."	Sousa (PB)	Em consulta às listas de IP, de DO e de acompanhamento de pedidos de registro no site do INPI, não foi localizado no site do INPI o pedido nem o registro de IG relacionado ao produto água de coco.
12	Metalmecânico e Automotivo da Serra Gaúcha – APLMMEA	"O APL é especializado na cadeia automotiva, com ig serra gaúcha"	Caxias do Sul, na Serra gaúcha	Em consulta às listas de IP, de DO e de acompanhamento de pedidos de registro no site do INPI, não foi localizado no site do INPI o pedido nem o registro de IG relacionado a produto automotivo.
13	Cosméticos de Diadema	"Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos. Estamos em processo de obtenção da Marca Coletiva e Indicação Geográfica (IG) em parceria com o Instituto Federal de SP."	Diadema (MG)	Em consulta às listas de IP, de DO e de acompanhamento de pedidos de registro, no site do INPI, não foi localizado no site do INPI o pedido nem o registro de IG relacionado a cosmético proveniente da região de Diedema.

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que as dez primeiras linhas do Quadro 4 apresentam APLs que possuem ou registro de IG ou pedido de registro de IG, sendo que o APL "Vitivinícola da Serra Gaúcha" possui sete (7) IGs relacionadas à região abrangida pelo APL. No entanto, os três últimos APLs mencionados no Quadro 4 possuíam informação de IG na Planilha de APL, mas tais IGs não foram localizadas no site do INPI.

Interessante mencionar, ainda, que o nome da referida planilha de APLs é "Lista de APLs_outubro2022_publico". Ou seja, tudo indica que há três anos a referida planilha não é atualizada. Apesar disso, grande parte dos dados constantes na planilha de APLs, referente a IGs, foram confirmados no banco de dados de IG do INPI.

4. CONCLUSÕES

Restou comprovado que os APLs e as IGs possuem vários aspectos/características em comum, como o desenvolvimento de um produto em determinada região em ação coletiva com diversos players (produtores, empresários, entidades, etc.), baseado em um saber-fazer local, visando o desenvolvimento da região envolvida. Portanto, os APLs podem apresentar todos os requisitos para a obtenção de registro de IG, conforme

demonstrado no Quadro 3.

Os resultados indicam, ainda, que uma IG pode alavancar o desenvolvimento da região abrangida por ela. Tal afirmação restou confirmada pelos trabalhos de Bruch et al. (2014); Siedenberg; Thaines; Baggio (2017); Bertoncello; Silva; Godinho (2016); Giordani (2020) e de Giesbrecht; Minas (2019).

No entanto, é importante ressaltar o entendimento de Giesbrecht; Minas (2019) de que o sucesso da IG está relacionado à maneira como ela é gerenciada pelos agentes envolvidos. Ou seja, é necessária uma governança efetiva, democrática e transparente, conforme estudo de Conejero; César (2017). Em outras palavras, o desenvolvimento da região não alavanca automaticamente com a obtenção de um registro de IG. Tal obtenção é um fator importante, mas é necessário um bom gerenciamento para que a IG ocasione um grande desenvolvimento para a região.

Outro resultado importante é o fato de que foram identificadas, no Quadro 4, 10 APLs que possuem registros de IGs. Ressalta-se, que o Quadro 4 identificou que o APL "Vitivinícola da Serra Gaúcha" possui sete (7) IGs relacionadas à região abrangida pelo APL. Isso reforça que os APLs podem preencher os requisitos para a obtenção de um registro de IG. E, tendo em vista que tanto os APLs quanto as IGs possuem grande relação com o Agronegócio, tais institutos podem contribuir significativamente para o desenvolvimento desse setor econômico do país.

REFERÊNCIAS

AMORIM, MÔNICA A.; MOREIRA, MARIA V. C.; IPIRANGA, Ana S.R. A CONSTRUÇÃO DE UMA METODOLOGIA DE ATUAÇÃO NOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS(APLS) NO ESTADO DO CEARÁ: um enfoque na formação e fortalecimento do capitalsocial e da governança. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, [s. l.], v. 6, n. 9, p. 25–34, 2004. Disponível em: https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/526/568.

APROVALE. Impactos da IG. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://www.valedosvinhedos.com.br/indicacao-geografica. Acesso em: 22 maio 2025.

AZEVEDO, DÉBORA M. C. DE; SCHMIDT, VERÔNICA; BRUCH, Kelly L. A Relação de Confiança no Arranjo Produtivo Local (APL) de Confecção e Artefatos de Algodão Colorido da Paraíba. In: , 2020, Porto Alegre/RS. Anais do VIII SIMPÓSIO DA CIÊNCIA DO AGRONEGÓCIO: Inovação E Empreendedorismo No Agronegócio. Porto Alegre/RS: CEPAN- Agronegócio UFRGS, 2020. p. 452–460. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/221820/001124607.pdf?sequence=1. Acesso em: 12 abr. 2025.

BARROS, Felipe Munim Monteiro de. INOVAÇÃO NO APL VITIVINÍCOLA DA SERRA GAÚCHA, A IMPORTÂNCIA DE DIFERENTES ATORES. 2018. 1–46 f. - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO INSTITUTO DE ECONOMIA, [s. l.], 2018. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/8356. Acesso em: 12 maio 2025.

BERTONCELLO, ALEXANDRE G.; SILVA, KELLE F. R.; GODINHO, Ângela M. M. Indicação Geográfica Protegida: Agrega Valor Ao Produto E Induz Ao Desenvolvimento Regional? O Caso Da Cachaça De Paraty. Desafio Online, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 1–26, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufms.br/index.php/deson/article/view/1662/1159. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Quem são os APLs Brasileiros. [S. l.], 2025. Disponível em: https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/portais-desconhecidos/observatorioapl/apls-brasileiros. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Curso de Propriedade Intelectual & Inovação no Agronegócio : Módulo II, indicação geográfica. 4a. ed. Florianópolis: FUNJAB, 2014. E-book. Disponível em: https://www.academia.edu/11744941/Curso_de_propriedade_intelectual_and_inovação_no_agronegócio_Módulo_II_indicação_geográfica_4_edição_2014. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. LEI No 9.279, DE 14 DE MAIO DE 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília, Brasil, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm.

BRUCH, Kelly L. et al. A Indicação Geográtfica como Instrumento para o Desenvolvimento de uma Região: Caso Indicação de Procedência do "Vales Da Uva Goethe" – SC. Revista de Propriedade Intelectual - Direi-

to Constitucional e Contemporâneo, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 407–425, 2014. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/351f/fd4d4260c0f443d7d2a16949eb07e8cc33f4.pdf. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRUCH, Kelly Lissandra; et al. Indicações geográficas e outros sinais distintivos: aspectos legais. In: CURSO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL & INOVAÇÃO NO AGRONEGÓCIO: MÓDULO II, INDICAÇÃO GEOGRÁFICA. 4a. ed. Revista Brasileira de Inovação: Revista Brasileira de Inovação, 2014. p. 62–95. E-book. Disponível em: https://www.academia.edu/11744941/Curso_de_propriedade_intelectual_and_inovação_no_agronegócio_Módulo_II_indicação_geográfica_4_edição_2014?auto=download&email_work_card=download-paper. Acesso em: 26 fev. 2025.

CASSIOLATO, José Eduardo. A Política Brasileira para a Inovação no Início do Milênio. Rio de Janeiro/BR: Redessit - UFRJ, 2004. Disponível em: https://www.redesist.ie.ufrj.br/images/Textos_Discussao_DIT/2004/TD_03_-_2004_Cassio.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

CONEJERO, MARCO A.; CÉSAR, ALDARA DA S.ILVA. A Governança De Arranjos Produtivos Locais (APLs) Para a Gestão Estratégica De Indicações Geográficas (IGs). Ambiente & Sociedade, [s. l.], v. XX, n. 1, p. 279–300, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2017000100293&lng=en&tlng=en. Acesso em: 16 jun. 2025.

GIESBRECHT, H. DE O.; MINAS, R. B. A. de. OS PEQUENOS NEGÓCIOS E AS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS BRASILEIRAS REGISTRADAS: Transformações percebidas e aprendizados. In: INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS, SIGNOS COLETIVOS E DESENVOLVIMENTO LOCAL/REGIONAL. Erechim: Deviant Ltda., 2019. p. 119–138. E-book. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/221716/001101382.pdf?sequence1&isAllowed=y. Acesso em: 21 jul. 2025.

GIORDANI, Marilei E. P. PAISAGEM DO VINHO: O Valor Cultural como Recurso para a Preservação no Vale dos Vinhedos - Rs - Brasil. 2020. 1–420 f. - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS, [s. l.], 2020. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/218021/001122599.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 4 abr. 2025.

INPI. Fichas Técnicas de Indicações Geográficas. [S. l.], 2025. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/fichas-tecnicas-de-indicacoes-geograficas. Acesso em: 21 ago. 2025.

INPI. Lista de Denominações de Origem Concedidas. [S. l.], 2025. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/status-pedidos/LISTACOMASDENOMINAESDEORIGEMRECONHECIDAS.At10Jun2025.pdf. Acesso em: 21 fev. 2025.

INPI. Lista de Indicações de Procedência Concedidas. [S. l.], 2025. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/status-pedidos/LISTACOMASINDICAESDEPROCEDNCIARECONHECIDAS.At03Jun2025.pdf. Acesso em: 13 maio 2025.

INPI. Manual de Indicações Geográficas » 2 Indicação Geográfica e espécies de registro. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://manualdeig.inpi.gov.br/projects/manual-de-indicacoes-geograficas/wiki/02_Indicação_Geográfica_e_espécies_de_registro. Acesso em: 21 abr. 2025.

INPI - INSTITUTO DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Manual de Indicações Geográficas » 7. Documentação do pedido de registro de Indicação Geográfica. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://manualdeig.inpi.gov.br/projects/manual-de-indicacoes-geograficas/wiki/07_Documentação_do_pedido_de_registro_de_Indicação_Geográfica. Acesso em: 12 fev. 2025.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Manual de Indicações Geográficas: 2 Indicação Geográfica e espécies de registro. [S. l.], 2025. Disponível em: https://manualdeig.inpi.gov.br/projects/manual-de-indicacoes-geograficas/wiki/02_Indicação_Geográfica_e_espécies_de_registro. Acesso em: 21 mar. 2025.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. PORTARIA/INPI/PR No 04, DE 12 DE JANEIRO DE 2022. Estabelece as condições para o registro das Indicações Geográficas, dispõe sobre a recepção e o processamento de pedidos e petições e sobre o Manual de Indicações Geográficas. Brasil: 2022. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/legislacao-ig/PORT_INPI_PR_04_2022.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI. Manual de Indicações Geográficas: 4. Representação da Indicação Geográfica. [S. l.], 2025. Disponível em: https://manualdeig.inpi.gov.br/pro-

jects/manual-de-indicacoes-geograficas/wiki/04_Representação_da_Indicação_Geográfica. Acesso em: 14 fev. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI. Manual de Indicações Geográficas: 6. Requerentes e usuários do registro. [S. l.], 2025. Disponível em: https://manualdeig.inpi.gov.br/projects/manual-de-indicacoes-geograficas/wiki/06_Requerentes_e_usuários_do_registro#61-Requerente-do-registro. Acesso em: 12 fev. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI. Portaria/INPI/PR no 051, de 16 de dezembro de 2024. Altera a Portaria/INPI/PR no 04, de 12 de janeiro de 2022, que estabelece as condições para o registro das Indicações Geográficas, dispõe sobre a recepção e o processamento de pedidos e petições e sobre o Manual de Indicações Geográficas. Brasil: 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/legislacao-ig/copy_of_PORT_INPI_PR_051_2024.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.

OECD; EUROSTAT. MANUAL DE OSLO: Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados Sobre Inovação. Terceira Eed. [S. l.]: OCDE; FINEP, 2005. E-book. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf. Acesso em: 5 fev. 2025.

SCHULTZ, Glauco. Cadeias produtivas agrícolas, Sistemas agroindustriais e Redes agroalimentares. Conceitos, dimensões e teorias. Porto Alegre/RS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGSS, 2024. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/272031/001196749.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 ago. 2025.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE); INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). Guia das indicações geográficas. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Guia-das-IGs-Conceitos-Interativo.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

SIEDENBERG, Dieter R.; THAINES, Aleteia H.; BAGGIO, Daniel K.nebel. Desenvolvimento Regional Sob a Ótica Do Reconhecimento Da Indicação Geográfica: O Case Do Vale Dos Vinhedos, a Partir Da Percepção Dos Atores Sociais. Gestão & Regionalidade, [s. l.], v. 33, n. 99, p. 4–20, 2017. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/1334/133452465010.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025.

SOUZA, Manuel F. S. MOTIVADORES, FACILITADORES E BARREIRAS PARA O ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DECIDIR PLEITEAR INDICAÇÃO. 2024. 1–179 f. - UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL, [s. l.], 2024. Disponível em: https://repositorio.uscs.edu.br/server/api/core/bitstreams/19499b1d-0899-4f58-99b6-3cdc84100e5c/content. Acesso em: 3 fev. 2025.

WIPO – WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION; INPI – INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Módulo I: A função das marcas de fábrica ou de comércio, dos desenhos ou modelos industriais e das indicações geográficas no mercado. In: CURSO AVANÇADO DE MARCAS, DESENHOS INDUSTRIAIS E INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS - DL302-BR. [S. l.]: WIPO/INPI, 2020. v. 1, p. 1–24.

WIPO – WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION; INPI – INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Módulo III: Indicações Geográficas. In: CURSO AVANÇADO DE MARCAS, DESENHOS INDUSTRIAIS E INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS - DL302-BR. [S. l.]: WIPO/INPI, 2020. v. 3, p. 1–32.

- CAPÍTULO 12 -

LOGÍSTICA DE PRODUÇÃO DE GRÃOS E O DÉFICIT DE ARMAZENAGEM NO ESTADO DE MATO GROSSO: UMA ANÁLISE ECONÔMICA DA PUJANÇA NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

GRAIN PRODUCTION LOGISTICS AND THE STORAGE DEFICIT IN THE STATE OF MATO GROSSO: AN ECONOMIC ANALYSIS OF THE DYNAMISM OF BRAZILIAN AGRIBUSINESS

Mariana Carvalho da Costa Stella

RESUMO: Mato Grosso consolidou-se como o maior produtor de grãos do Brasil e protagonista mundial na produção de soja, milho e algodão, destacando-se pela elevada produtividade agrícola e pela relevância estratégica no abastecimento interno e no comércio internacional. Contudo, a competitividade do agronegócio mato-grossense enfrenta entraves estruturais relacionados à logística e à armazenagem. O estado apresenta forte dependência do modal rodoviário, com custos de frete elevados e concentração das exportações em poucos portos, sobretudo Santos, o que o coloca em desvantagem diante de concorrentes internacionais com sistemas logísticos mais eficientes. Soma-se a isso o déficit de armazenagem, estimado em cerca de 40% da produção, que impõe o escoamento imediato das safras, sobrecarregando rodovias e portos em períodos de pico e comprometendo a autonomia dos produtores. Nesse contexto, a expansão da capacidade estática de armazenagem e a diversificação da matriz de transportes – com maior participação dos modais ferroviário e hidroviário, bem como a consolidação dos portos do Arco Norte – configuram-se como medidas essenciais para a redução de cus-

tos logísticos, o fortalecimento da sustentabilidade econômica e a manutenção da liderança global de Mato Grosso na produção de grãos.

PALAVRAS-CHAVE: Mato Grosso. Agronegócio. Logística. Armazenagem. Competitividade.

ABSTRACT: Mato Grosso has established itself as Brazil's largest grain producer and a global leader in soybean, corn, and cotton production, standing out for its high agricultural productivity and strategic relevance to both domestic supply and international trade of agricultural commodities. However, the competitiveness of Mato Grosso's agribusiness faces structural challenges related to logistics and storage. The state relies heavily on road transportation, with high freight costs and export concentration in a few ports, especially Santos, which places it at a disadvantage compared to international competitors with more efficient and diversified logistics systems. Additionally, the storage deficit, estimated at around 40% of production, forces the immediate flow of harvests, overloading highways and ports during peak periods and undermining producers' autonomy. In this context, expanding static storage capacity and diversifying the transport matrix – with greater participation of railways and waterways, as well as the consolidation of the Northern Arc ports – are essential measures to reduce logistics costs, strengthen economic sustainability, and maintain Mato Grosso's global leadership in grain production.

KEYWORDS: Mato Grosso. Agribusiness. Logistics. Storage. Competitiveness.

1. INTRODUÇÃO

O agronegócio brasileiro constitui um dos pilares da economia nacional, tendo representado cerca de 25% do PIB em 2024. O Produto Interno Bruto do agronegócio brasileiro, calculado pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), da Esalq/USP, em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), avançou expressivos 6,49% no primeiro trimestre de 2025.

Estudos do Cepea indicam que o forte avanço do PIB do agronegócio no primeiro trimestre deste ano foi influenciado, sobretudo, pela alta

dos preços, com destaques para o segmento dentro da porteira, seja a agricultura ou a pecuária. Além disso, o impulso ao PIB foi resultado do aumento na produção em diversas atividades, de base tanto agrícola quanto pecuária – neste caso, a única exceção foi o segmento de insumos, que apresentou retração do PIB.

Responsável por aproximadamente 31,5% da produção nacional de grãos, Mato Grosso lidera a oferta de soja e milho, impulsionando exportações e gerando divisas significativas. A pujança econômica do estado é evidenciada pelo fato de que 36 dos 100 municípios mais produtivos no agronegócio estão localizados em seu território, com um Valor Bruto da Produção (VBP) superior a R$ 116,5 bilhões em 2023. Assim, o estado de Mato Grosso se reveste de protagonismo incontestável.

No entanto, essa expansão produtiva enfrenta gargalos logísticos, particularmente na armazenagem e escoamento de grãos. Segundo dados do IBGE, a produção recorde projetada para a safra 2024/2025, estimada em 322,6 milhões de toneladas nacionalmente, com Mato Grosso contribuindo com mais de 107 milhões de toneladas, correspondendo a 33,1% da produção, destaca a urgência de investimentos em silos. Este artigo visa analisar a logística de produção de grãos em Mato Grosso, com ênfase na necessidade de silos para armazenamento, sob o viés econômico da potência estadual no agronegócio no que tange à sua eficiência produtiva.

Os objetivos específicos incluem: (i) descrever a estrutura produtiva de grãos; (ii) avaliar o déficit de armazenagem; e (iii) discutir impactos econômicos. A relevância reside na contribuição para políticas públicas que mitiguem riscos à competitividade do setor.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O agronegócio em Mato Grosso: pujança econômica

Mato Grosso consolidou-se, nas últimas décadas, como o maior polo agropecuário do Brasil, liderando a produção de soja, milho e algodão, além de ocupar posição de destaque na pecuária bovina. O estado é hoje referência internacional em produtividade agrícola, inserindo-se de forma competitiva nas cadeias globais de alimentos, fibras e energia. Essa

trajetória está diretamente vinculada à transformação do bioma Cerrado, considerado, até meados do século XX, uma região de baixa aptidão agrícola, em um dos maiores celeiros de produção tropical do planeta.

O processo, denominado "Revolução da Agricultura Tropical", teve como figura central Alisson Paolinelli, ministro da Agricultura entre 1974 e 1979, cuja liderança política e técnica consolidou condições institucionais, científicas e econômicas para a ocupação produtiva sustentável do Cerrado.

Até os anos 1960, o Cerrado era classificado como região "infértil" para fins agrícolas, devido a solos ácidos, alta concentração de alumínio, baixa fertilidade natural e ausência de práticas adequadas de manejo. Além disso, sua localização distante dos principais centros consumidores e exportadores limitava o interesse de investimentos privados.

Esse cenário começou a se modificar com a atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), criada em 1973, que assumiu a missão de adaptar tecnologias ao bioma, em especial variedades de soja e milho tolerantes ao regime climático e aos solos do Cerrado, bem como técnicas de correção e fertilização (calcário, fosfatagem, adubação balanceada).

Sob a gestão de Paolinelli, grande articulador político e institucional da transformação do Cerrado, o Brasil desenvolveu políticas públicas voltadas para:

- Pesquisa e inovação tecnológica: fortalecimento da Embrapa e de universidades, que adaptaram espécies temperadas às condições tropicais (por exemplo: soja tropicalizada).
- Política de crédito e financiamento rural: expansão do crédito agrícola e programas de incentivo à ocupação do Centro-Oeste, como o Polocentro (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados).
- Infraestrutura e colonização agrícola: apoio a projetos de colonização no Centro-Oeste, atraindo agricultores do Sul e Sudeste, com know-how e capacidade de organização cooperativa.
- Modernização produtiva: difusão do plantio direto, da rotação de culturas e do uso intensivo de corretivos e insumos, aumentando drasticamente a produtividade.

Essa combinação de ciência, política agrícola e empreendedorismo resultou naquilo que Paolinelli denominava "Revolução Verde Tropical" – ou "Revolução Tropical" –, um processo inédito no mundo, capaz de transformar solos considerados marginais em terras altamente produtivas, de forma sustentável em bases técnico-científicas.

Nenhum estado simboliza tanto essa revolução quanto Mato Grosso. A partir dos anos 1970, o estado recebeu fluxos migratórios expressivos de agricultores sulistas (gaúchos, catarinenses, paranaenses), que levaram experiência em mecanização e cooperativismo. Com acesso ao crédito subsidiado, novas tecnologias e programas de colonização, áreas antes cobertas por Cerrado deram lugar a sistemas agrícolas dinâmicos.

A soja consolidou-se como cultura âncora, permitindo a expansão do milho safrinha e do algodão em rotação, além de sistemas integrados lavoura-pecuária-floresta. Hoje, Mato Grosso responde por:

- 30% da produção nacional de soja;
- 45% da produção nacional de milho segunda safra;
- mais de 65% da produção de algodão em pluma do país;
- liderança em rebanho bovino, com quase 34 milhões de cabeças.

Esses números traduzem a pujança de uma economia agroindustrial que conecta o estado diretamente aos principais mercados globais, com forte impacto na balança comercial brasileira.

A transformação do Cerrado e a ascensão de Mato Grosso colocaram o Brasil como protagonista mundial em segurança alimentar, com capacidade de exportar excedentes a preços competitivos. Esse processo é reconhecido internacionalmente como modelo de tropicalização da agricultura, sem paralelo em países de latitudes semelhantes.

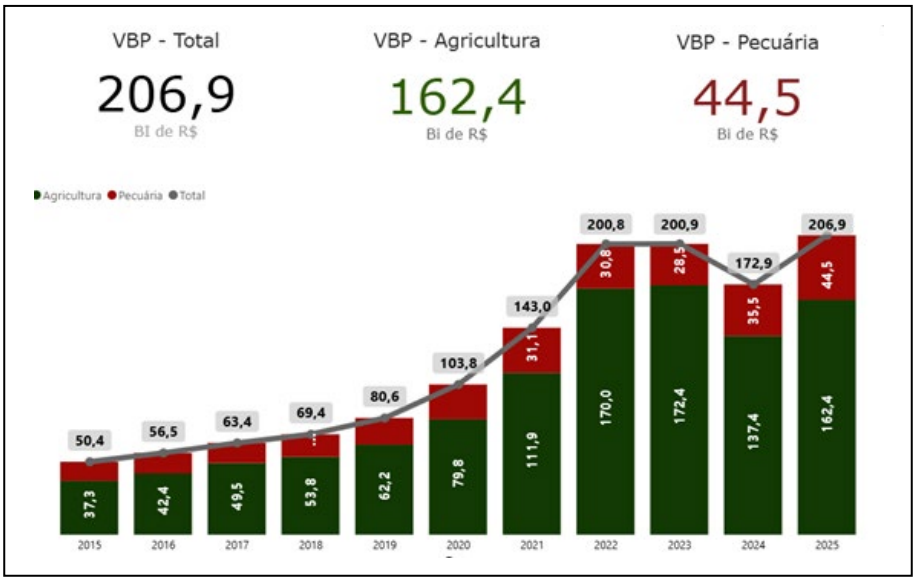
Alisson Paolinelli foi indicado ao Prêmio Nobel da Paz em 2021 e 2022, justamente pelo seu desempenho e papel de relevo na promoção da agricultura sustentável em regiões tropicais, além de sua contribuição à segurança alimentar mundial. Sua visão combinava ciência, política pública e inclusão de pequenos e médios produtores no sistema produtivo.

Assim, Mato Grosso transformou-se no "celeiro do Brasil" a partir da

década de 1990, com o avanço da fronteira agrícola. Em 2023, o PIB do agronegócio estadual representava 50,5% do total, superando outros estados como Paraná (40,6%) e Rio Grande do Sul (29,8%). A produção de soja atingiu 26 milhões de toneladas em 2023, correspondendo a 27% do volume nacional. Essa pujança é impulsionada por fatores como solos férteis, clima favorável e adoção de tecnologias como agricultura de precisão.

Economicamente, o VBP[1] agrícola alcançou R$ 80,8 bilhões em 2012 e projeta crescer 58% em 2025, equivalente a R$ 162,4 bilhões segundo estimativa do Instituto Mato-Grossense de Agropecuária (IMEA).

Figura 1: Valor Bruto da Produção Agropecuária em bilhões de reais.



Fonte: elaborado por Imea.

Contudo, em que pese essa força, persistem gargalos estruturais, sobremaneira os relativos ao déficit de armazenagem e a dependência do transporte rodoviário, além de pressões ambientais e demandas internacionais por rastreabilidade.

[1] O Valor Bruto da Produção (VBP) refere-se ao detalhamento acerca do faturamento bruto dos estabelecimentos rurais e leva em consideração os volumes de produção agrícola e pecuária e, ainda, a média dos preços recebidos pelos produtores

2.3. Déficit de armazenagem

O armazenamento de grãos é uma etapa fundamental para preservar a qualidade da produção, possibilitar a regulação da oferta e favorecer a estratégia de comercialização por parte do produtor. A insuficiência de capacidade de armazenagem, contudo, tem sido uma das principais fragilidades da agricultura brasileira.

Em 2019, o Instituto Mato-Grossense de Economia Agropecuária (IMEA, 2020) estimou que a capacidade estática de armazenagem no estado era de 37,8 milhões de toneladas, ante uma produção anual de aproximadamente 90 milhões de toneladas de grãos. Essa defasagem implica em déficit superior a 50 milhões de toneladas, obrigando produtores a vender rapidamente após a colheita, em momentos de pressão sobre preços e fretes.

No âmbito nacional, o déficit de armazenagem é ainda mais preocupante: segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), dados do ano de 2023, o Brasil necessita ampliar em 124 milhões de toneladas sua capacidade para atender à produção crescente. Para Mato Grosso, projeções do Ministério da Agricultura e Pecuária (Brasil, 2023) indicam que seria necessário expandir a capacidade em 177,13% até 2034, o que representa investimentos maciços em silos, especialmente nas propriedades rurais e cooperativas.

Além da questão econômica, os silos exercem papel relevante na conservação da qualidade dos grãos, protegendo-os contra pragas, fungos e deterioração por umidade. Tecnologias de aeração, termometria e secagem permitem reduzir perdas qualitativas e quantitativas.

Entretanto, a adesão dos produtores a esse investimento ainda é limitada: apenas 72,7% dos agricultores brasileiros possuem algum tipo de estrutura de armazenagem própria (CONAB, 2022). O restante depende de armazéns públicos ou privados, que frequentemente não acompanham a velocidade de crescimento da produção. Essa realidade expõe a urgência de políticas públicas de incentivo ao crédito rural voltado à construção de silos, como linhas do Plano Safra e do Programa para Construção e Ampliação de Armazéns (PCA).

Portanto, a expansão da capacidade de armazenagem em Mato Grosso e no Brasil não é apenas uma necessidade logística, mas também es-

tratégica para a soberania alimentar e a competitividade internacional do agronegócio.

O armazenamento é crítico para preservar qualidade e negociar preços. Em 2019, a capacidade estática em Mato Grosso era de 37,8 milhões de toneladas, contra uma produção de cerca de 90 milhões. O déficit nacional é de 124 milhões de toneladas, com Mato Grosso precisando ampliar 177,13% até 2034. Silos protegem contra pragas e umidade, mas apenas 72,7% dos produtores investem neles.

2.4. Logística de produção de grãos

A logística agrícola envolve produção, armazenagem, transporte e distribuição. Em Mato Grosso, o modal rodoviário predomina, com rotas como a BR-163 enfrentando gargalos. A colheita da safra 2024/2025 foi impactada por atrasos climáticos e custos de frete elevados em 60%. Projeções indicam necessidade de expansão ferroviária e aquaviária para escoar até 20 milhões de toneladas via portos amazônicos.

A logística da produção de grãos compreende um conjunto de processos que vai desde a colheita até a entrega do produto ao consumidor final, incluindo armazenagem, transporte, beneficiamento e distribuição. No Brasil, a logística agrícola constitui um dos principais gargalos de competitividade, especialmente em estados produtores de grãos como Mato Grosso, líder nacional na produção de soja e milho.

O modal rodoviário ainda predomina no transporte de grãos, representando cerca de 65% do escoamento nacional (CNT, 2023). Em Mato Grosso, rodovias como a BR-163 desempenham papel estratégico, conectando o estado aos portos de exportação do Arco Norte (como Miritituba, no Pará) e do Sul/Sudeste (como Santos, em São Paulo, e Paranaguá, no Paraná). Contudo, a precariedade da infraestrutura, a falta de duplicações e a sazonalidade do escoamento – concentrado no pico da safra – geram gargalos significativos (CNI, 2021).

Diante desse contexto, há consenso sobre a necessidade de diversificação modal, especialmente com investimentos em ferrovias e hidrovias. Estudos da Empresa de Planejamento e Logística (EPL, 2023) apontam que o Brasil precisará expandir sua infraestrutura para escoar de forma eficiente até 20 milhões de toneladas adicionais via portos do Arco Norte

até 2030, reduzindo custos e prazos de entrega.

Assim, a expansão de corredores como a Ferrogrão (EF-170) e a ampliação da Ferronorte (Rumo Logística), associadas à utilização crescente das hidrovias amazônicas, representam alternativas estratégicas para mitigar os gargalos atuais. Essas transformações logísticas são vitais para manter a competitividade da agricultura mato-grossense nos mercados internacionais.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa tem natureza qualitativa e quantitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise de dados secundários de instituições como CONAB, IMEA e EMBRAPA. Foram consultados relatórios de safra e estudos acadêmicos. Dados foram coletados via buscas em bases públicas até agosto de 2025. A análise econômica considera indicadores como PIB setorial e custos logísticos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Produção de grãos em Mato Grosso: o "dentro da porteira"

O segmento "dentro da porteira" refere-se às atividades realizadas diretamente na unidade produtiva agrícola: preparo do solo, plantio, tratos culturais, colheita, manejo de máquinas, gestão de insumos e mão de obra.[2] Trata-se, portanto, do coração da atividade agropecuária, onde se concentram os fatores de produção – terra, capital, trabalho e tecnologia – e onde a eficiência operacional define a rentabilidade. É nesse espaço que se materializa a alta intensidade produtiva de Mato Grosso, responsável por transformar o Cerrado em um dos maiores polos agrícolas do mundo.

O diferencial do estado está na capacidade de produzir duas a três safras anuais na mesma área. Esse fenômeno é fruto da "Revolução Tro-

[2] Nomenclatura conferida por John Davis e Goldberg em 1957, ao instituir o conceito de Agribusiness.

pical", liderada por Alisson Paolinelli e pela Embrapa, que adaptou cultivares de soja e milho ao clima e ao solo do Cerrado. Com isso, o estado alcançou:

- **Altas produtividades médias:** soja, acima de 60 sacas/ha; milho, segunda safra acima de 100 sacas/ha; algodão, com rendimento acima de 280 arrobas/ha.
- **Escala:** propriedades médias e grandes dominam, muitas acima de 5 mil hectares.
- **Integração:** a mesma fazenda cultiva soja no verão, milho ou algodão na segunda safra e, em alguns casos, utiliza a palhada para pecuária.

Essa intensidade dentro da porteira significa que o estado colhe mais de 100 milhões de toneladas de grãos em 2025 (IMEA, 2025).

O estado destaca-se pela escala: grandes propriedades mecanizadas, forte uso de biotecnologia, rotação de culturas e integração com a pecuária. O resultado é uma produção crescente que, nas últimas décadas, manteve ritmo superior ao da infraestrutura de apoio.

A par disso, Mato Grosso destaca-se, nas últimas décadas, como principal polo agroexportador brasileiro, liderando a produção de grãos e influenciando cadeias globais de abastecimento. A consolidação do estado decorre da combinação entre condições edafoclimáticas, avanços tecnológicos e integração a mercados internacionais (CONAB, 2024). Ao mesmo tempo, persistem gargalos logísticos e de armazenagem, além de desafios ambientais e de governança, que condicionam a competitividade de longo prazo (CONAB, 2023; Brasil, 2023; IMEA, 2025).

A correção de solos ácidos com calcário e gesso, sementes melhoradas (incluindo cultivares transgênicas), manejo de pragas e doenças e agricultura de precisão sustentam ganhos de produtividade. O calendário climático com estação chuvosa e seca viabiliza dupla safra, otimizando a capacidade instalada e diluindo custos fixos.

A safra 2024/2025 foi estimada em 53,55 milhões de toneladas de milho e 50,58 milhões de soja em Mato Grosso. O crescimento anual é de 13%, mas a logística inadequada trava o potencial. A Tabela 1 resume a evolução:

Tabela 1: Produção de grãos em milhões de toneladas

ANO	PRODUÇÃO DE SOJA (MILHÕES T)	PRODUÇÃO DE MILHO (MILHÕES T)	TOTAL GRÃOS (MILHÕES T)
2019	26,0	30,0	56,0
2023	45,0	40,0	85,0
2025	50,58	53,55	104,13

Fonte: adaptado de CONAB (2025).

4.2. Déficit de armazenagem

A eficiência produtiva, embora seja motor da economia estadual, esbarra em uma limitação estrutural: a capacidade de armazenagem insuficiente. Mato Grosso colheu mais de 100 milhões de toneladas de grãos em 2025, mas dispõe de uma capacidade estática em torno de 52 milhões de toneladas, ou seja, menos da metade do necessário. Isso significa que parte significativa da safra precisa ser escoada imediatamente após a colheita, sem passar por armazenagem adequada.

Esse descompasso entre a intensidade produtiva e a falta de silos gera uma série de consequências dentro da porteira:

a) Comercialização compulsória

O produtor, ao colher a safra, não dispõe de infraestrutura suficiente para estocar o grão na propriedade ou em armazéns regionais. Assim, é forçado a vender no período de maior oferta, quando os preços estão mais baixos. Isso reduz margens de rentabilidade e aumenta a dependência de tradings e cooperativas.

b) Perdas quantitativas e qualitativas

A ausência de armazenagem adequada implica perdas que podem chegar a até 10% por safra, considerando deterioração por umidade, pragas e manuseio inadequado. Esse percentual, aplicado à escala de Mato Grosso, representa milhões de toneladas desperdiçadas, além de perda de valor agregado.

c) Custos logísticos e pressões no frete

Sem armazenagem, o escoamento concentra-se em curtos períodos, saturando rodovias e elevando o frete. O produtor dentro da porteira

arca com custos adicionais, reduzindo a eficiência econômica da atividade agrícola.

d) Limitação de estratégias financeiras

A armazenagem própria é um instrumento de gestão de risco e de estratégia comercial. Sem ela, o produtor não consegue aproveitar o carry (valorização do grão ao longo do tempo) nem utilizar de forma eficiente operações financeiras como CPRs ou hedge em bolsa, já que é obrigado a liquidar parte da produção rapidamente.

Destarte, verifica-se que o produtor consegue colher volumes recordes, mas não dispõe de capacidade proporcional para guardar a produção. O resultado é que o grão precisa ser transportado imediatamente, gerando pressão sobre estradas e fretes, além de obrigar a venda em períodos de preços baixos.

A ausência de silos, com efeito, diminui a autonomia do produtor dentro da porteira, limitando seu poder de decisão sobre quando vender e como financiar a safra seguinte.

A capacidade cobre apenas 70% da produção nacional, com Mato Grosso enfrentando risco para safras futuras. Em 2025, o déficit estadual é de 51 milhões de toneladas, exigindo investimentos em silos para evitar perdas de até 10% por safra.

4.3. Logística de escoamento da safra

Mato Grosso depende de uma malha logística híbrida – rodovias, ferrovias e hidrovias – para alcançar portos no Arco Norte (Amazonas/Pará/Maranhão) e no Sul-Sudeste (Santos/Paranaguá). A expansão do Arco Norte nas últimas duas décadas reduziu distâncias médias até o mar e desconcentrou fluxos, mas a resiliência permanece limitada por gargalos de capacidade, sazonalidade de colheita, eventos climáticos extremos e obras ainda em andamento.

4.3.1. PRINCIPAIS CORREDORES LOGÍSTICOS A PARTIR DE MATO GROSSO

4.3.1.1. Eixo rodoviário-hidroviário (Arco Norte)

a) BR-163 → Mirituba (PA) → barcaças no Tapajós → Barcarena/Vila do Conde (PA) / Santarém (PA)

- A pavimentação da BR-163 foi decisiva para reduzir fretes e dar previsibilidade ao corredor Tapajós, encurtando o tempo de ciclo no pico da safra.
- Persistem bottlenecks urbanos e acessos portuários em Mirituba; em abril de 2025, a rota foi afetada por bloqueios e por um trecho de aproximadamente cinco quilômetros sem pavimento próximo ao porto, cuja solução dependeu de decisão judicial e novos acessos da concessionária Via Brasil BR-163.

b) Porto Velho (RO) → Rio Madeira → Itacoatiara (AM)/Manaus (AM)

- O "corredor Madeira" conecta cargas do Oeste de Mato Grosso e Rondônia a terminais de transbordo e exportação (Itacoatiara/Manaus), operados por players como AMAGGI/Hermasa e Hidrovias do Brasil.
- Em 2024, estiagem severa suspendeu ou reduziu a navegação nos rios Madeira e Tapajós; a retomada ocorreu gradualmente no fim de novembro, destacando a vulnerabilidade climática do Arco Norte.

c) Arco Norte "seco" (Itaqui/MA)

- O Porto do Itaqui (MA) funciona como válvula de escape durante secas nos rios amazônicos por não depender das calhas do Tapajós/Madeira, recebendo grãos por ferrovia/rodovia do Centro-Norte.

4.3.1.2. Eixo rodoviário-ferroviário (Sul-Sudeste) Rondonópolis (MT) → Rumo Malha Norte → Porto de Santos (SP)

- A conexão ferroviária em Rondonópolis integra MT ao Porto de Santos (Malha Norte/Rumo), reduzindo custos médios ante o todo-rodoviário até o litoral. A concessionária está estendendo os trilhos para o norte do estado, em fases.
- Em 2025, a Rumo reportou R$ 2 bilhões de CAPEX para avançar o trecho Rondonópolis-Lucas do Rio Verde, com 162 km já em obras na fase 1 e plano de aproximadamente 750 quilômetros na solução completa.

4.3.1.3. Novos eixos estruturantes - em desenvolvimento/debate

- FICO – Ferrovia de Integração Centro-Oeste (EF-354): obras com 35,65% executados até abril/2025 (ANTT), ligando Goiás a Mato Grosso e redesenhando o mapa de escoamento ao integrar-se a Norte-Sul e a portos do Norte/Nordeste.
- Ferrogrão (EF-170 – Sinop-Mirituba): projeto estratégico para grãos rumo ao Tapajós, travado por contestações ambientais/jurídicas há quase uma década; em 2025, voltou ao noticiário por mudanças legislativas e debates sobre licenciamento.

A sazonalidade de safra e "janelas" de pico relativas à colheita concentrada – em se tratando da soja no período compreendido entre janeiro e março; e milho/algodão entre maio e agosto, comprime a demanda por transporte e terminais em poucas semanas, elevando fretes e filas, sobretudo no entorno de Mirituba. A pavimentação da BR-163 mitigou parte do problema, mas os acessos urbanos e pátios portuários seguem críticos.

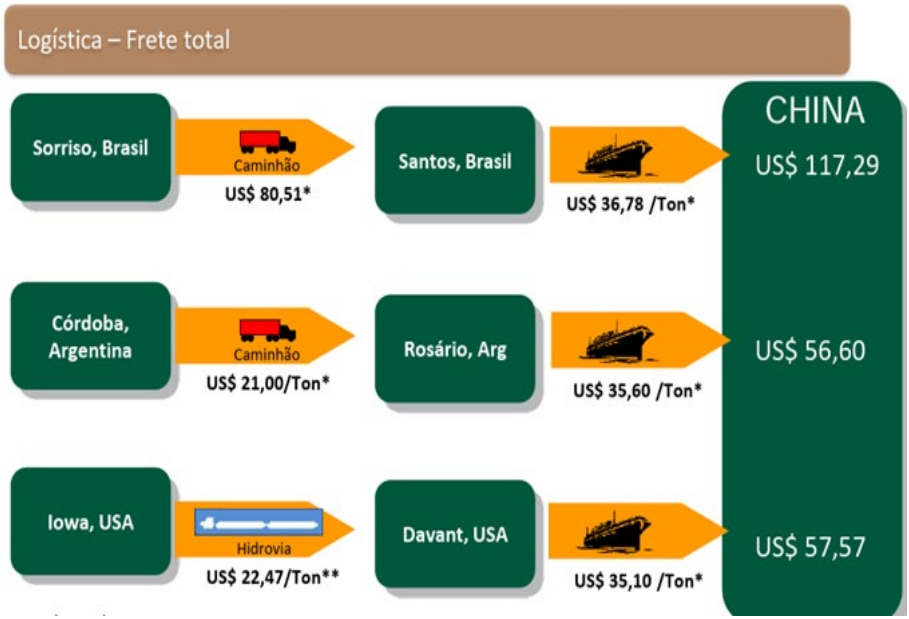
A estiagem de 2024 suspendeu/limitou comboios no Tapajós e Madeira, desviando cargas para Sul-Sudeste e encarecendo a logística; a normalização parcial só veio no fim de novembro. Esse padrão tende a repetir-se intermitentemente, exigindo planos de contingência e redundância modal.

4.3.2. DESAFIOS LOGÍSTICOS E COMPETITIVIDADE

De acordo com estudos do IMEA, em se tratando do binômio competitividade versus logística, apesar do seu alto desempenho produtivo, Mato Grosso enfrenta um dos maiores custos de frete interno no Brasil: o frete de Sorriso a Santos era cerca de US$ 80,51/ton, o mais alto entre os estados, e significativamente maior que o frete em Mato Grosso do Sul (- 9,1%), Bahia (- 5,6%), Paraná (3%), Santa Catarina (8,7%).

Esse custo elevado reduz a margem do produtor e compromete sua competitividade perante outros países e produtores internacionais.

Figura 2: Logística - Frete total.



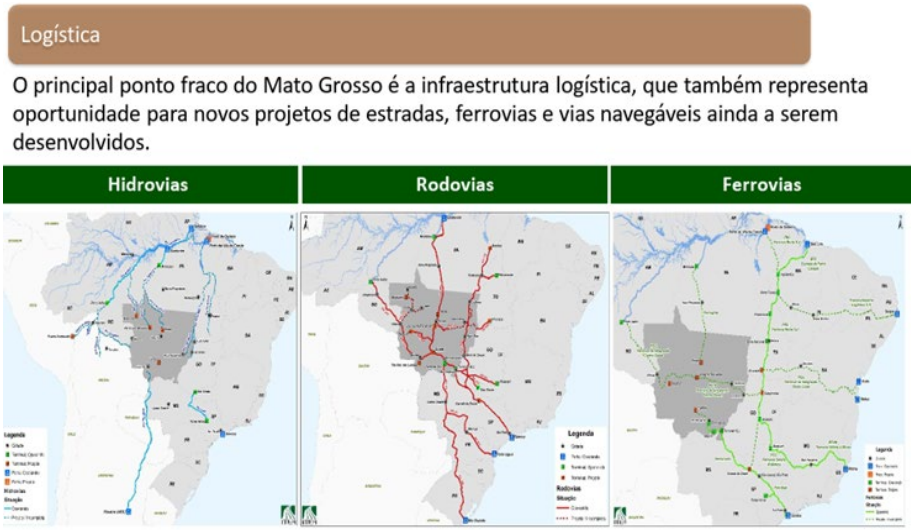
Fonte: IMEA.

Figura 3: Logística - Distribuição dos modais no transporte nacional.

Logística – Distribuição dos modais no transporte nacional



Rodoviário	61,1%	10%
Ferroviário	20,7%	45%
Hidroviário	13,6%	45%



Fonte: IMEA.

4.3.2.1. Comparativo modal: rota e custo

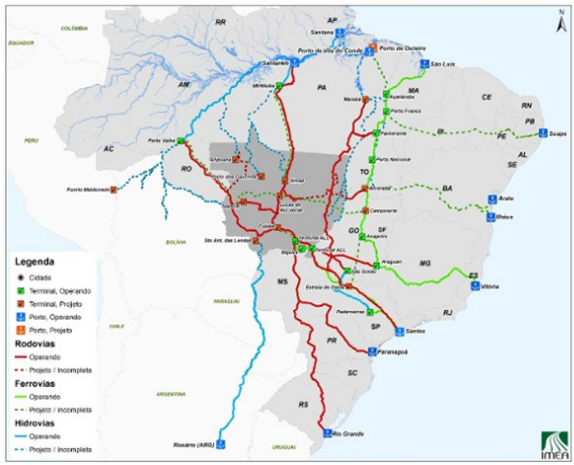
A pesquisa da entidade oferece um comparativo revelador entre rotas de custo similares em outros países:

- Caminhão Sorriso-Santos (Brasil): US$ 80,51/ton.
- Caminhão Davant-Iowa (EUA): US$ 36,78/ton.
- Hidrovia nos Estados Unidos: US$ 22,47/ton.
- Caminhão Córdoba-Rosário (Argentina): US$ 21/ton.
- China: entre US$ 56,6 e US$ 117,3/ton, dependendo da via.

Esses dados destacam o impacto de uma infraestrutura ainda insuficiente e um modal rodoviário dominante – e caro – no Brasil.

Figura 4: Fluxo de exportações em grãos.

Fluxo de Exportações de Grãos



Escoamento de Grãos por Porto (Participação %) em 2018

Ports	Export. soja	Export. milho
Santos	45,34%	57,97%
Barcarena	20,02%	15,57%
Manaus	8,89%	6,53%
Santarém	10,05%	11,74%
São Luís	6,45%	3,04%
Vitória	2,77%	3,56%
Paranaguá	5,15%	0,83%
São Francisco do Sul	0,49%	0,52%
Imbituba	0,69%	0,19%
Outros portos	0,17%	0,05%

Fonte: IMEA.

4.3.2.2. Matriz de transportes e vulnerabilidades territoriais

A distribuição modal nacional apresenta o seguinte perfil:

- Rodoviário: 61,1%.
- Hidroviário: 20,7%.
- Ferroviário: 13,6%.
- Outros (dutoviário e aéreo): menores participações.

Essa dependência do modal rodoviário evidencia vulnerabilidades logísticas especialmente para exportações, como as ocorridas em Mato Grosso, que necessitam de diversificação e integração modal.

4.3.2.3. Pontos fortes e fracos logísticos em Mato Grosso: visão analítica

A apresentação identifica fatores internos de competitividade (recursos naturais, clima, solo, tecnologia, escala) como favoráveis, enquanto a logística aparece como ponto fraco – mas também como oportunidade de investimentos em rodovias, ferrovias e vias navegáveis.

Frete elevado – impacto direto:

- Redução de competitividade em mercados domésticos e internacionais.
- Desestímulo à adoção de escoragens mais eficientes, como armazenamento e uso de infraestrutura alternativa.

Falta de infraestrutura diversificada:

- Forte dependência rodoviária gera gargalos em períodos de safra.
- Hidrovia e ferrovia ainda não satisfazem completamente as necessidades de transporte de Mato Grosso.

Concentração de rotas em Santos:

- Diminui resiliência a interrupções – como conflitos, greves, greves portuárias ou barreiras logísticas – e aumenta vulnerabilidade a choques de transporte.

5. CONCLUSÃO

Mato Grosso consolidou-se nas últimas décadas como protagonista mundial na produção de grãos, especialmente soja, milho e algodão, sustentando sua relevância estratégica tanto para o abastecimento interno quanto para o comércio internacional de commodities agrícolas. Entretanto, os gargalos de infraestrutura logística e o expressivo déficit de armazenagem representam entraves críticos à competitividade do agronegócio mato-grossense. A predominância do modal rodoviário, associado a elevados custos de frete e à concentração das exportações em poucos portos, como Santos, coloca o estado em posição desfavorável perante competidores internacionais, que dispõem de modais mais eficientes e diversificados.

O déficit de armazenagem, estimado em cerca de 40% da produção estadual, acentua a necessidade de escoamento imediato das safras, o que sobrecarrega rodovias e portos em períodos de pico, ampliando custos e reduzindo margens de comercialização. Essa realidade compromete a autonomia dos produtores, que em grande parte dependem da infraes-

trutura de grandes tradings para armazenar e negociar sua produção.

Portanto, a expansão da capacidade estática de armazenagem, aliada à diversificação da matriz de transportes – com maior participação dos modais ferroviário e hidroviário, além da consolidação dos portos do Arco Norte –, mostra-se essencial para a redução de custos logísticos, aumento da competitividade internacional e o fortalecimento da sustentabilidade do agronegócio de Mato Grosso. O futuro do estado, como potência agrícola global, dependerá da superação desses gargalos estruturais, equilibrando a pujança produtiva com a eficiência logística.

Nesse contexto, a relevância do estado como maior produtor de soja e milho do país deve ser vinculada a políticas públicas e investimentos em infraestrutura, visando:

1. Diversificação modal – com expansão ferroviária e hidroviária.
2. Ampliação da armazenagem estática – especialmente em fazendas e cooperativas.
3. Integração logística – com melhoria de rodovias e maior aproveitamento do Arco Norte.

Destarte, para que Mato Grosso mantenha sua posição de liderança global, é imprescindível superar os desafios logísticos e de armazenagem, garantindo maior eficiência na cadeia produtiva e sustentabilidade econômica no longo prazo.

REFERÊNCIAS

BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2018.

BANCO DO BRASIL. Diretoria de Agronegócios. Evolução histórica do crédito rural. **Revista de Política Agrícola**, v. 13, n. 4, p. 4-17, 2004.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Plano Nacional de Desenvolvimento dos Cerrados:** histórico e resultados. Brasília, DF: Ministério da Agricultura e Pecuária, 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Projeções do Agronegócio 2022/23 a 2032/33**. Brasília, DF: Ministério da Agricultura e Pecuá-

ria, 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Companhia Nacional de Abastecimento. **Safra de grãos 2024/25 é estimada em 345,2 milhões de toneladas**. Brasília, DF: Conab, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/conab/pt-br/assuntos/noticias/safra-de-graos-2024-25-e-estimada-em-345-2-milhoes-de-toneladas-com-recorde-na-producao-de-milho-e-soja. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRATZ, E. et al. **Direito agrário brasileiro e o agronegócio internacional**. São Paulo: Observador Legal, 2007.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Acompanhamento da safra brasileira de grãos 2023/24**. Brasília: Conab, 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Séries históricas da produção de grãos no Brasil**. Brasília, DF: Conab, 2024.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). **Custos logísticos e competitividade do agronegócio brasileiro**. Brasília: CNA, 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Tema prioritário – Logística e Transportes**. Disponível em: https://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/estado/mt. Acesso em: 10.ago. 2025.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Soja:** evolução. 2024. Disponível em: https://www.embrapa.br/agencia-de- informacao-tecnologica/cultivos/soja/pre- producao/socioeconomia/evolucao. Acesso em: 8 ago. 2025.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Soja no Cerrado:** *inovação e sustentabilidade*. Brasília, DF: Embrapa, 2020.

FREITAS, C. O de. et al. **Crédito rural e desempenho produtivo na agropecuária**. Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário. Brasília, DF: Ipea; IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). ***Produção agrícola municipal:*** culturas temporárias e permanentes [PAM]. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricul-

tura-e-pecuaria/9117-producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e- permanentes.html. Acesso em: 8. ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE prevê safra de 322,6 milhões de toneladas para 2025, com crescimento de 10,2% frente a 2024**. Agência IBGE de notícias, 14 de janeiro de 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42436-ibge-preve-safra-de-322-6-milhoes-de-toneladas-para-2025-com-crescimento-de-10-2-frente-a-2024. Acesso em: 27 ago. 2025.

INSTITUTO MATO-GROSSENSE DE ECONOMIA AGROPECUÁRIA (IMEA). **Agronegócio no Brasil e em Mato Grosso**. Cuiabá: Imea, 2025. Disponível em: https://www.imea.com.br/imea-site/view/uploads/relatorios-mercado/R405_Apresenta%C3%A7%C3%A3o_MT_e_Outlook_Portugu%C3%AAs.pdf. Acesso em: 18 ago. 2025.

INSTITUTO MATO-GROSSENSE DE ECONOMIA AGROPECUÁRIA (IMEA). **Competitividade do agronegócio brasileiro:** logística e custos de produção. Cuiabá: Imea, 2019. Disponível em: https://www.imea.com.br. Acesso em: 08.jul.25.

MARTINS, H. E.; OLIVEIRA, L. C. Desenvolvimento e modernização agrícola no Centro-Oeste brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 3, e188276, 2018.

PEREIRA, R.; SOUZA, L. A evolução da agricultura tropical e os impactos sobre o agronegócio brasileiro. ***Revista de Política Agrícola***, 2021.

PAOLINELLI, A. **O visionário da agricultura tropical**. São Paulo, SP: 2021.

RUMO LOGÍSTICA. **Rumo vai investir R$ 2 bi em 2025 para ligar Rondonópolis a Lucas**. Disponível em: https://rumolog.com/sala-de-imprensa/rumo-vai-investir-r-2-bi-em-2025-para-ligar-rondonopolis-a-lucas/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 ago. 2025.

VIEIRA FILHO, J. E.R. et al. **O agronegócio e a produção agropecuária no Mato Grosso:** produtividade, arrecadação fiscal e infraestrutura. 2024. No prelo.

- CAPÍTULO 13 -

PARTICIPAÇÃO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS E INDÍGENAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DESAFIOS JURÍDICOS E OPERACIONAIS À LUZ DA CONVENÇÃO 169 DA OIT

PARTICIPATION OF TRADITIONAL AND INDIGENOUS COMMUNITIES IN ENVIRONMENTAL LICENSING: LEGAL AND OPERATIONAL CHALLENGES UNDER ILO CONVENTION 169

Livia Pomponio Peres[1]

RESUMO: Este artigo analisa a participação de comunidades tradicionais e indígenas no licenciamento ambiental no Brasil, à luz da Convenção nº 169 da OIT. A pesquisa aborda os fundamentos jurídicos e operacionais da consulta prévia, livre e informada (CLPI), destacando os desafios regulatórios, institucionais e práticos enfrentados pelo setor produtivo. São examinadas as competências dos órgãos intervenientes (FUNAI, INCRA, IPHAN), os impactos sobre os territórios e modos de vida das comunidades, e a ausência de regulamentação específica sobre os procedimentos de consulta. A análise inclui jurisprudência nacional, padrões internacionais como os da International Finance Corporation (IFC), e boas práticas de engajamento. O estudo propõe que a CLPI seja compreendida como ferramenta estratégica de governança socioam-

[1] Currículo Lattes disponível em ID: https://lattes.cnpq.br/7235049611783899 Nota da autora: Este artigo foi elaborado em caráter pessoal e acadêmico, não refletindo, necessariamente, o posicionamento institucional do Demarest Advogados, escritório no qual a autora exerce suas atividades profissionais, sobre os temas abordados.

biental, capaz de fortalecer a legitimidade dos empreendimentos, reduzir riscos reputacionais e promover o desenvolvimento sustentável. Conclui-se que a consolidação de diretrizes claras para a participação dessas comunidades é essencial para garantir segurança jurídica, previsibilidade e inclusão nos processos de licenciamento ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento ambiental. comunidades tradicionais. povos indígenas. CLPI. Sustentabilidade.

ABSTRACT: This article analyzes the participation of traditional and indigenous communities in environmental licensing in Brazil, under ILO Convention 169. It examines the legal and operational foundations of the requirement for prior, free and informed consultation (CLPI), highlighting regulatory, institutional and practical challenges faced by the productive sector. The study explores the roles of intervening agencies (FUNAI, INCRA, IPHAN), the impacts on territories and traditional ways of life, and the lack of specific regulation on consultation procedures. It includes national jurisprudence, international standards such as those of the International Finance Corporation (IFC), and best practices for engagement. The article proposes that CLPI should be understood as a strategic tool for socio-environmental governance, capable of strengthening the legitimacy of projects, reducing reputational risks and promoting sustainable development. It concludes that consolidating clear guidelines for the participation of these communities is essential to ensure legal certainty, predictability and inclusion in environmental licensing processes.

KEYWORDS: Environmental licensing. traditional communities. indigenous peoples. CLPI. Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o licenciamento ambiental consolidou-se como um dos pilares da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n.º 6.938/1981 - "PNMA"), desempenhando papel estratégico na conciliação entre desenvolvimento econômico e proteção dos recursos naturais. À medida que projetos de infraestrutura se tornaram mais complexos e abrangentes, o setor produtivo passou a demandar maior previsibilidade

regulatória, segurança jurídica e eficiência administrativa nos processos de licenciamento.

Nesse cenário, o fortalecimento dos direitos de comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas - especialmente após a incorporação da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ao ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Decreto n.º 5.051/2004 - introduziu novos elementos ao processo decisório ambiental. A exigência da consulta prévia, livre e informada ("CLPI") passou a integrar o licenciamento como etapa essencial, exigindo dos empreendedores abordagens mais estruturadas de engajamento social, gestão de riscos e conformidade socioambiental.

A intensificação de conflitos socioambientais, a crescente judicialização de projetos e a pressão por padrões internacionais de governança reforçam a necessidade de um modelo de licenciamento que seja, simultaneamente, juridicamente robusto e operacionalmente viável. A ausência de regulamentação específica sobre a CLPI, somada à fragmentação institucional e à sobreposição de competências entre órgãos públicos, ainda gera incertezas que impactam diretamente a viabilidade de investimentos e a execução de empreendimentos no Brasil.

Este artigo propõe uma análise jurídica da participação de comunidades tradicionais no licenciamento ambiental, com foco nos impactos para o setor produtivo. Busca-se compreender como o respeito aos direitos coletivos pode ser compatibilizado com a implementação de projetos estratégicos, identificando boas práticas, experiências internacionais e caminhos para o aprimoramento institucional. A proposta é contribuir para um ambiente regulatório mais claro, eficiente e alinhado aos compromissos socioambientais assumidos pelo Brasil, sem perder de vista a segurança jurídica e a previsibilidade necessárias à atração de investimentos e à execução de empreendimentos de interesse público e privado.

2. PANORAMA NORMATIVO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225[2], consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Referida concepção normativa abrange não apenas o meio ambiente natural, mas também o meio ambiente artificial - relacionado aos espaços urbanos e construídos - e o meio ambiente cultural, que inclui o patrimônio histórico, artístico e arqueológico das comunidades[3]. A abordagem ampla do conceito de meio ambiente fundamenta a atuação do Poder Público e da coletividade na defesa e preservação ambiental, orientando a aplicação dos instrumentos de política ambiental, como o licenciamento, que deve considerar múltiplas dimensões do meio ambiente constitucionalmente protegidas.

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da PNMA, com a finalidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. Conforme o artigo 10 da PNMA e o artigo 1º, I, da Resolução CONAMA n.º 237/1997 e artigos 3º, I, da Lei Federal n.º 15.190/2025, trata-se de um processo administrativo por meio do qual o poder público autoriza a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades que utilizem recursos naturais ou que possam causar degradação ambiental.

O modelo tradicional ou ordinário de licenciamento, previsto no artigo 8º da Resolução CONAMA n.º 237/1997 e artigo 18, I, da Lei Federal n.º 15.190/2025, adota uma estrutura trifásica[4]: (i) **Licença Prévia** (“**LP**”),

---

[2] Constituição Federal: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

[3] AMADO, Frederico. Direito ambiental. 10. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 37-38.

[4] Não obstante considere-se tradicionalmente o modelo de licenciamento trifásico, a Lei Federal n.º 15.190/2025 institucionalizou nacionalmente (art. 18) uma prática já adotada por diversos estados brasileiros (tais como: Santa Catarina – Lei Estadual n.º 14.675/2009; Minas Gerais – Decreto Estadual n.º 47.383/2018; Mato Grosso – Lei Estadual n.º 697/2020, dentre outros) quanto à criação de outras modalidades de licenciamento ambiental, tais como (i) procedimento de licenciamento simplificado, nas modalidades bifásica (emissão de licenças aglutinadas, seja a LP/LI ou LI/LO), fase única (avaliação da viabilidade ambiental em uma única etapa, com a emissão da Licença Ambiental Única - LAU) ou por adesão e compromisso (com a emissão de Licença Ambiental por

concedida durante a fase preliminar de planejamento da instalação ou atividade, que aprova a localização e a concepção do projeto; (ii) Licença de Instalação ("LI"), autorizando a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com planos, programas e projetos aprovados; e (iii) Licença de Operação ("LO"), autorizando a operação da atividade ou instalação, após o cumprimento efetivo das licenças anteriores.

Cada fase está condicionada à análise de impactos e à imposição de medidas mitigadoras e compensatórias, conforme a natureza e o porte do empreendimento. As licenças possuem prazo de validade e sua eficácia depende do cumprimento de condicionantes específicas, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis. A renovação periódica da LO visa garantir a melhoria contínua da gestão ambiental.

A competência para o licenciamento é atribuída a um único ente federativo, conforme o artigo 13 da Lei Complementar n.º 140/2011. No entanto, a depender dos impactos potenciais, outros órgãos podem atuar como intervenientes ou autoridades envolvidas[5] no processo. Desde 2011, a Portaria Interministerial MMA/MJ/MC/MS n.º 419/2011 regulamentou essa participação, posteriormente substituída pela Portaria Interministerial n.º 60/2015, atualmente em vigor.

Entre os órgãos intervenientes, destacam-se:

> (i) Fundação Nacional dos Povos Indígenas ("FUNAI"): com base na Lei n.º 5.371/1967 e no artigo 231 da Constituição Federal, atua na proteção dos direitos indígenas. No caso de existência, na Área de Influência Direta (AID) de atividade ou do empreendimento sujeito a licenciamento, de área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de indígenas isolados, a manifestação da FUNAI deverá observar as regras previstas nos artigos 43 a 46 da Lei Federal n.º 15.190/2025, principalmente no que tange à observância dos pra-

Adesão e Compromisso - LAC); (ii) procedimento de licenciamento ambiental corretivo (com a emissão de Licença de Operação Corretiva - LO), e (iii) procedimento de licenciamento ambiental especial para atividades ou empreendimentos estratégicos, com a emissão de uma Licença Ambiental Especial (LAE).

[5] Com a sanção da Lei Federal nº 15.190/2015, o regime jurídico da participação institucional foi reformulado, substituindo o conceito de "órgãos intervenientes" pela figura das autoridades envolvidas (art. 3º, III).

> zos para manifestação (30 dias, prorrogáveis por 15, para manifestação sobre Termo de Referência; 90 dias, prorrogáveis por 30, para o EIA/RIMA; e 30 dias, prorrogáveis por 15, para os demais estudos);
>
> (ii) Fundação Cultural Palmares ("FCP"): instituída pela Lei n.º 7.668/1988, é responsável pela identificação e titulação de terras ocupadas por remanescentes de quilombos;
>
> (iii) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária ("INCRA"): detém competência para coordenar os processos de licenciamento ambiental em territórios quilombolas, por meio da sua Diretoria de Governança Fundiária (Instrução Normativa n.º 111/2021); e
>
> (iv) IPHAN: conforme o Decreto-Lei n.º 25/1937 e a Lei n.º 3.924/1961, protege o patrimônio histórico, cultural e arqueológico. No caso de existência, na Área de Influência Direta (AID) de atividade ou do empreendimento sujeito a licenciamento, de bens culturais, bens tombados, bens registrados e bens valorados, o IPHAN deverá observar as regras previstas nos artigos 43 a 46 da Lei Federal n.º 15.190/2025, principalmente no que tange à observância dos prazos para manifestação, conforme explicado acima.

Nas demais hipóteses não reguladas expressamente pela Lei Federal n.º 15.190/2025 e acima destacadas (como cenários de terras indígenas com ou sem demarcação homologada; e áreas tituladas ou não de remanescentes das comunidades de quilombos), entende-se que referidos órgãos deverão observar o regramento até então existente e emitir pareceres técnicos específicos sobre a (in) viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, em suas respectivas esferas de competência, sendo incorporados à análise do processo de licenciamento.

Embora não vinculantes (art. 13, §1º, da LC n.º 140/2011 e art. 50 da Lei Federal nº 15.190/2025), as manifestações das autoridades envolvidas conferem maior segurança jurídica e técnica ao processo, especialmente quando favoráveis.

A doutrina reconhece que o órgão licenciador detém autonomia deci-

sória quanto à incorporação das condicionantes propostas pelos órgãos intervenientes – o que reforça sua posição central na condução do processo de licenciamento, uma vez que, ainda que tais órgãos apresentem condicionantes como parte de seus pareceres ou autorizações, cabe exclusivamente ao licenciador decidir sobre sua aceitação, bem como estabelecer o momento oportuno para seu cumprimento[6].

Os estudos de impacto ambiental[7], exigidos previamente à concessão da Licença Previa, como o Estudo de Impacto Ambiental ("EIA") e o Relatório de Impacto Ambiental ("RIMA"), são instrumentos centrais para a identificação de impactos[8] diretos e indiretos sobre comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. Sua elaboração exige equipe multidisciplinar, metodologias participativas e diálogo com os órgãos intervenientes, sendo também um elemento-chave para a legitimidade social e jurídica do licenciamento.

Além de sua função técnica, o EIA/RIMA exigido para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental (Resolução CONAMA n.º 01/1986), possui natureza prévia, conforme os princípios da prevenção e da precaução (art. 225 da Constituição Federal[9]), devendo ser realizado antes do início da atividade potencialmente poluidora (art. 3º da Resolução CONAMA n.º 237/1997). Referida antecipação é essencial para permitir a gestão adequada dos riscos socioambientais,

---

[6] MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 1061.

[7] O conceito de estudo ambiental, conforme previsto no artigo 3º, XVII, da Lei Federal n.º 15.190/2025, abrange os estudos ou relatórios que tratam dos impactos e, quando aplicável, dos riscos ambientais associados à atividade ou empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental1. A norma reconhece como espécies de estudos ambientais o EIA/RIMA, o Plano Básico Ambiental ("PBA"), o Plano de Controle Ambiental ("PCA") e o Relatório de Controle Ambiental ("RCA"). Complementarmente, o art. 1º, III, da Resolução CONAMA n.º 237/1997 define estudos ambientais como qualquer estudo relacionado aos aspectos ambientais pertinentes à localização, instalação, operação ou ampliação de atividades ou empreendimentos, apresentado como subsídio à análise da licença requerida. Entre os exemplos citados estão o relatório ambiental, o plano e projeto de controle ambiental, o relatório ambiental preliminar, o diagnóstico ambiental, o plano de manejo, o plano de recuperação de área degradada e a análise preliminar de risco.

[8] O impacto ambiental é definido pelo artigo 3º, X, XI e XII, da Lei Federal n.º 15.190/2025, como a alteração adversa ou benéfica no meio ambiente causada por empreendimento ou atividade em sua área de influência, considerados os meios físico, biótico e socioeconômico. Tais impactos podem ser diretos (ou de primeira ordem) ou indiretos (de segunda ordem), sendo que estes são derivados daqueles.

[9] Constituição Federal: "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações".

especialmente em áreas sensíveis. O caráter público do EIA/RIMA também estruturante, pois garante o acesso transparente da sociedade às informações sobre o empreendimento ou atividade, viabilizando a participação popular e o controle social. Para os empreendedores, não se trata apenas de uma obrigação legal, mas uma oportunidade de construir legitimidade e confiança junto às comunidades afetadas.

Em 08 de agosto de 2025, foi sancionada a Lei Federal n.º 15.190/2025, que instituiu a Lei Geral do Licenciamento Ambiental[10], e (i) criou modalidades diferenciadas de licenciamento (Simplificado, por Adesão e Compromisso – LAC, dentre outros) (art. 5º); (ii) dispensou atividades de baixo impacto ambiental do licenciamento ambiental, respeitado o Código Florestal (artigos 8º e 9º); (iii) estabeleceu prazos máximos para análise dos processos, principalmente quando houver necessidade de manifestação de autoridades envolvidas (artigos 42 a 46; e art. 47)[11]; e (iv) flexibilizou a elaboração de EIA/RIMA conforme o risco da atividade (art. 18, §4º).

Apesar dos avanços, o projeto também gerou críticas quanto à possível fragilização do controle ambiental, especialmente em áreas sensíveis[12]. A dispensa de EIA/RIMA pode comprometer a identificação adequada de impactos sobre comunidades vulneráveis, dificultando a aplicação da CLPI e aumentando o risco de judicialização. Para o setor produtivo, reforça-se a importância de estratégias preventivas e de engajamento qualificado com os atores envolvidos.

[10] Institucional Presidência da República. Lei n.º 15.190, de 8 de agosto de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15190.htm. Acesso em 11 ago. 2025.

[11] Os artigos 42 a 44 foram parcialmente vetados porque limitavam a consulta aos órgãos responsáveis pela proteção de indígenas e quilombolas apenas quando a atividade afetasse terras já homologadas (no caso de povos indígenas) ou tituladas (no caso de comunidades de remanescentes de quilombos). O veto foi justificado com base na Constituição, pois essa restrição excluiria grupos e territórios ainda em processo de reconhecimento, comprometendo a participação social em decisões que impactam diretamente seus modos de vida.

[12] Após a publicação da Lei n.º 15.190/2025, o Governo Federal enviou, em 08 de agosto de 2025, ao Congresso o PL n.º 3834/2025, com urgência, para corrigir redações e evitar lacunas. Entre as mudanças relevantes para este artigo, destacam-se: (i) a ampliação dos artigos 43 e 44 para incluir terras indígenas com relatório de identificação publicado e áreas quilombolas com certidão de autodefinição emitida pela FCP e publicada no DOU; e (ii) a inclusão do §6-A no art. 44, prevendo que as manifestações dos órgãos envolvidos devem ser consideradas pela autoridade licenciadora, mas não vinculam sua decisão — exceto no caso do órgão gestor da unidade de conservação. Até o momento da redação deste artigo, o PL segue em tramitação nas instâncias legislativas competentes. Institucional Câmara dos Deputados. PL 3834/2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2541985. Acesso em 12 ago. 2025.

Nesse contexto, o EIA/RIMA permanece como instrumento técnico-jurídico essencial para a gestão de riscos socioambientais, sendo a principal base para definição de medidas mitigadoras, compensatórias e de engajamento com comunidades afetadas.

Após a identificação de impactos sobre comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas no âmbito do EIA/RIMA, o órgão ambiental licenciador pode exigir a elaboração de estudos complementares específicos, com base em pareceres técnicos dos órgãos intervenientes. A exigência desses estudos encontra respaldo em normativas como a Portaria Interministerial n.º 60/2015, a Instrução Normativa FUNAI n.º 02/2015, e a Instrução Normativa n.º 111/2021, que estabelecem procedimentos administrativos e critérios técnicos para a avaliação de impactos socioculturais. Esses estudos podem incluir, por exemplo, avaliações de impacto sociocultural, dentre outros instrumentos voltados à caracterização detalhada das comunidades afetadas, à análise da vulnerabilidade e à proposição de medidas de mitigação e compensação culturalmente adequadas.

Embora existam diretrizes normativas, a definição dos estudos e metodologias aplicáveis ainda depende de análise caso a caso, considerando a complexidade do empreendimento, a sensibilidade da área e o grau de interferência nos modos de vida tradicionais. Referida variabilidade representa um desafio à previsibilidade regulatória, exigindo dos empreendedores uma postura de diálogo interinstitucional e construção conjunta de soluções com os órgãos públicos e as comunidades envolvidas.

3. COMUNIDADES TRADICIONAIS E INDÍGENAS: CONCEITOS E MARCOS LEGAIS

A análise da participação de comunidades tradicionais e indígenas nos processos de licenciamento ambiental exige, antes de tudo, o reconhecimento de suas especificidades socioculturais e jurídicas[13]. Tais grupos ocupam territórios historicamente delimitados e mantêm formas

[13] BARBIERI, Samia Roges Jordy. Os direitos dos povos indígenas. São Paulo: Almedina, 2021, p. 26-27.

próprias de organização social, sistemas produtivos sustentáveis e relações simbióticas com o meio ambiente. Tais características os tornam não apenas sujeitos de direitos, mas também agentes relevantes na conservação da biodiversidade e na construção de modelos alternativos de desenvolvimento.

Do ponto de vista jurídico, o reconhecimento desses grupos está amparado por um arcabouço normativo robusto, que inclui normas constitucionais, infraconstitucionais e tratados internacionais. Esses instrumentos asseguram direitos territoriais, culturais e de participação, os quais, no contexto do licenciamento ambiental, se traduzem em obrigações específicas para o Estado e em desafios operacionais para os empreendedores. Destacam-se, nesse cenário, a exigência de consulta prévia, livre e informada (CLPI) e a avaliação dos impactos diretos e indiretos sobre os territórios e modos de vida dessas comunidades.

O conceito de comunidades tradicionais foi formalizado no Brasil pelo Decreto Federal n.º 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). De acordo com o artigo 3º, I, do referido decreto, são considerados povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais, possuem formas próprias de organização social e utilizam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, com base em conhecimentos e práticas transmitidos pela tradição.

Referido conceito abrange uma ampla diversidade de segmentos, como quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, extrativistas, pescadores artesanais, ciganos, apanhadores de flores sempre-vivas, entre outros[14]. Atualmente, o Estado brasileiro reconhece oficialmente 28 segmentos de povos e comunidades tradicionais, conforme lista publicada pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima[15].

No âmbito do licenciamento ambiental, a identificação da presença de comunidades tradicionais na área de influência do empreendimento

[14] Todos são integrantes do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, conforme Decreto Federal nº 8.750/2016.

[15] Institucional MMA. Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais. Acesso em: 24 jul. 2025.

exige diagnóstico sociocultural específico, que deve integrar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e ser validado pelo órgão ambiental competente. Além disso, é necessária a manifestação de órgãos intervenientes, conforme abordado no tópico 1.

No caso das comunidades quilombolas, a FCP é responsável pela certificação da identidade étnico-racial, com base no critério da autoatribuição/autodefinição (art. 2º do Decreto Federal nº 4.887/2003)[16]. Desde a entrada em vigor do Decreto Federal n.º 11.232/2022, a competência para coordenar os processos de licenciamento ambiental em territórios quilombolas passou ao INCRA, por meio da sua Diretoria de Governança Fundiária. A atuação do INCRA está disciplinada pela Instrução Normativa n.º 111/2021, que estabelece os procedimentos administrativos para análise de impactos socioambientais, econômicos e culturais em territórios quilombolas.

De forma análoga, quando o empreendimento puder afetar povos indígenas, ainda que de forma indireta, a FUNAI será envolvida, conforme previsto na Instrução Normativa FUNAI n.º 02/2015. Essa norma estabelece que, nesses casos, será necessário elaborar o Componente Indígena do Estudo de Impacto Ambiental, com base em Termo de Referência emitido pela própria fundação.

3.1. Quilombolas, INCRA e Fundação Cultural Palmares

Os direitos dos remanescentes das comunidades dos quilombos estão assegurados pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual determina que "aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos".

A regulamentação administrativa desse direito foi estabelecida pelo Decreto Federal n.º 4.887/2003, que define os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras

[16] Institucional FCP. Certificação Quilombola. Disponível em: https://www.gov.br/palmares/pt-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola. Acesso em: 20 ago. 2025.

ocupadas por comunidades quilombolas. O artigo 2º do decreto reconhece como quilombolas os grupos étnico-raciais com trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência à opressão histórica. O critério da autodefinição é central para o reconhecimento, sendo formalizado por meio de certidão expedida pela Fundação Cultural Palmares (art. 2º, §4º, do Decreto).

As comunidades quilombolas representam uma das expressões mais significativas da resistência negra à escravidão e à exclusão histórica. Seus saberes tradicionais, práticas religiosas e modos de vida constituem patrimônio cultural imaterial protegido por normas nacionais e internacionais, como a Convenção n.º 169 da OIT.

No contexto do licenciamento ambiental, a atuação do INCRA é regida pela Instrução Normativa n.º 111/2021, que estabelece os procedimentos administrativos aplicáveis a obras, atividades ou empreendimentos que possam causar impactos socioambientais, econômicos ou culturais em terras quilombolas[17]. A manifestação do INCRA deve ser formalmente solicitada pelo órgão licenciador, com base na Ficha de Caracterização da Atividade (FCA) e nos dados geoespaciais do empreendimento, especialmente quando este estiver localizado em terra quilombola ou apresentar elementos que possam ocasionar impactos sobre essas comunidades, conforme os limites definidos no Anexo I da Portaria Interministerial n.º 60/2015, que variam conforme a localização da terra na Amazônia Legal[18].

O INCRA poderá emitir um Termo de Referência Específico (TER) para orientar a elaboração do Estudo de Componente Quilombola

[17] Ao vetar parcialmente os artigos 43 e 44 da Lei Federal n.º 15.190/2015 - que limitavam a manifestação do INCRA às áreas já tituladas - a Presidência da República optou por manter o regramento vigente. Diante disso, este artigo concentra-se na análise das disposições da Portaria Interministerial n.º 60/2015 e da Instrução Normativa n.º 111/2021, que permanecem como principais referências normativas sobre o tema.

[18] De acordo com a Portaria Interministerial nº 60/2015, para (i) ferrovias, a distância é de 10km para Amazônia Legal e 5km para as demais regiões; (ii) dutos, a distância é de 5km para Amazônia Legal e 3km para as demais regiões; (iii) linhas de transmissão, a distância é de 8km para Amazônia Legal e 5km para as demais regiões; (iv) rodovias, a distância é de 40km para Amazônia Legal e 10km para as demais regiões; (v) empreendimentos pontuais (portos, mineração e termoelétricas), a distância é de 10km para Amazônia Legal e 8km para as demais regiões; (vi) aproveitamos hidrelétricos (UHEs e PCHs), a distância é de 40km ou reservatório acrescido de 20 km à jusante para Amazônia Legal, e 15 km ou reservatório acrescido de 20km à jusante nas demais regiões.

(EQC), que deve incluir diagnóstico, medidas mitigadoras e programas de compensação. O EQC está regulamentado no item 2.2.3 e Anexo II-C da Portaria Interministerial n.º 60/2015 e deve abranger a identificação, localização e caracterização dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento, bem como a proposição de medidas de controle e mitigação.

Embora a manifestação do INCRA não tenha caráter vinculante, sua ausência pode comprometer a legitimidade do processo de licenciamento, sobretudo diante da possibilidade de judicialização. A jurisprudência tem reconhecido que a ausência de consulta ou de análise adequada do componente quilombola pode impactar a operação de empreendimentos ou atividades sujeitos a licenciamento ambiental, especialmente em áreas de sobreposição territorial ou de uso tradicional[19].

3.2. Comunidades Indígenas e FUNAI

Nos termos do artigo 3º, I, da Lei Federal n.º 6.001/1973 ("Estatuto do Índio"), considera-se índio ou silvícola "todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional". Já comunidades indígenas ou grupos tribais podem ser devidos como "conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanecentes, sem, contudo, estarem neles integrados" (art. 3º, II).

A definição tradicional de "índios" como sinônimo exclusivo de silvícolas revela-se insuficiente e genérica diante da interpretação constitucional consolidada pelo Supremo Tribunal Federal ("STF"). Conforme assentado no julgamento da Petição 3388 RR, o termo é utilizado pela Constituição Federal de 1988 em sentido plural, com o propósito de refletir a diversidade étnica dos povos indígenas, tanto entre diferentes etnias (interétnica) quanto dentro de uma mesma etnia (intraétnica). O

[19] TRF-6 - AI: 60078939120244060000 MG, Relator.: MARCELO DOLZANY DA COSTA, Data de Julgamento: 08/04/2025, 3ª Turma, Data de Publicação: 10/04/2025; TRF-6 - ApRemNec: 10001125020234063812 MG, Relator.: ALVARO RICARDO DE SOUZA CRUZ, Data de Julgamento: 08/04/2025, 3ª Turma, Data de Publicação: 10/04/2025.

STF reconheceu que mesmo os indígenas em processo de aculturação continuam sendo titulares da proteção constitucional, a qual não se restringe aos que vivem em estágios considerados primitivos de ocupação da selva[20]:

Adicionalmente, os povos indígenas têm seus direitos reconhecidos pelo artigo 231 da Constituição Federal, o qual afirma que "são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam". Cabe à União a responsabilidade pela demarcação, proteção e fiscalização dessas terras, por meio da atuação da FUNAI.

A terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são as consideradas habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (art. 231, §1º, Constituição Federal).

Adicionalmente, de acordo com a Convenção n.º 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n.º 5.051/2004, a utilização do termo "terras" "deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma" (art. 13). Nesse sentido, "dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, "nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência" (art. 14).

Tais dispositivos reconhecem que os territórios indígenas abrangem não apenas as terras formalmente demarcadas, mas também aquelas tradicionalmente utilizadas pelas comunidades, assegurando, em princípio, o direito de usufruto e circulação.

[20] Institucional STF. Informativo STF. Disponível em: https://stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo560.htm#repercussao. Acesso em 4 ago. 2025. STF - Pet: 3388 RR, Relator.: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 19/03/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009 REPUBLICAÇÃO: DJe-120 DIVULG 30-06-2010 PUBLIC 01-07-2010 EMENT VOL-02408-02 PP-00229

Além disso, a exploração de recursos naturais em terras indígenas está condicionada à autorização do Congresso Nacional e à consulta às comunidades afetadas, conforme o §3º do artigo 231 da Constituição.

Nos termos do artigo 6º da Convenção 169, os povos indígenas e tribais devem ser consultados previamente, de forma livre e informada, por meio de suas instituições representativas, sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetá-los diretamente (e.g. licenciamento ambiental).

No contexto do licenciamento ambiental, a FUNAI será envolvida quando houver possibilidade de impactos (diretos ou indiretos) sobre terras indígenas, conforme previsto na Portaria Interministerial n.º 60/2015 e na Instrução Normativa FUNAI n.º 02/2015[21]. Referida normativa estabelece: (i) a emissão de Termo de Referência Específico (TER) para a elaboração do Componente Indígena do EIA; (ii) a realização de estudos socioculturais e territoriais, com base em metodologias participativas; (iii) a análise técnica da FUNAI sobre os impactos e as medidas de mitigação e compensação propostas; e (iv) a necessidade de CLPI, conforme os protocolos comunitários e os sistemas de decisão próprios de cada povo.

Embora a manifestação da FUNAI não tenha caráter vinculante, sua ausência ou a não realização da CLPI pode comprometer a legitimidade do processo de licenciamento, gerar judicialização e afetar a reputação e a previsibilidade do empreendimento[22].

Adicionalmente, o artigo 15 da Convenção 169 estabelece que os povos indígenas devem participar dos benefícios decorrentes da exploração de recursos naturais em seus territórios e receber compensação justa por eventuais danos sofridos. Essa previsão tem sido objeto de decisões

[21] Ao vetar parcialmente os artigos 43 e 44 da Lei Federal n.º 15.190/2015 - que limitavam a manifestação da FUNAI às áreas com demarcação já homologada - a Presidência da República optou por manter o regramento vigente. Diante disso, este artigo concentra-se na análise das disposições da Portaria Interministerial nº 60/2015 e da Instrução Normativa n.º 02/2015, que permanecem como principais referências normativas sobre o tema. Excetua-se desse regramento a hipótese prevista no artigo 43, I, "b", e no artigo 44, I, "b", da Lei Federal n.º 15.190/2015, qual seja: quando, nas distâncias máximas fixadas no Anexo da Lei em relação à atividade ou empreendimento, houver área objeto de portaria de interdição em razão da presença de indígenas isolados. Para essa hipótese específica, aplica-se o regramento indicado no subtópico 1.

[22] TRF-1 - AC: 00025561520034014200, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 24/03/2021, 5ª Turma, Data de Publicação: PJe 29/03/2021 PAG PJe 29/03/2021 PAG.

relevantes, como no caso da Usina de Belo Monte, em que o STF determinou o repasse integral da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos às comunidades indígenas afetadas[23].

3.3. Patrimônio Cultural e atuação do IPHAN

O IPHAN desempenha papel central na proteção do patrimônio cultural brasileiro, incluindo bens materiais e imateriais associados às comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais. No contexto do licenciamento ambiental, sua atuação visa assegurar que empreendimento potencialmente poluidores respeitem e preservem os valores culturais, históricos e arqueológicos presentes nas áreas de influência dos projetos.

A participação do IPHAN está prevista no artigo 7º, III, da Portaria Interministerial n.º 60/2015, que o reconhece como órgão interveniente nos processos de licenciamento ambiental federal. Sua manifestação é especialmente relevante quando há possibilidade de interferência em sítios arqueológicos, bens tombados, territórios tradicionais ou manifestações culturais registradas. A análise técnica do IPHAN é incorporada ao processo de licenciamento por meio de avaliação de bens culturais acautelados, cujos estudos são apresentados sob a forma de relatórios (Anexo II-D da Portaria Interministerial n.º 60/2015), e que visam identificar, prevenir, mitigar e compensar impactos, a saber:

> (i) para avaliação de impacto aos bens culturais tombados, valorados e registrados: Relatório de Avaliação de Impacto aos Bens Culturais Tombados, Valorados e Registrados;
>
> (ii) para avaliação de impacto aos bens arqueológicos, conforme classificação do empreendimento estabelecida pelo IPHAN: (a) Relatório de Acompanhamento Arqueológico; ou (b) Relatório de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico; ou (c) Relatório de Avaliação de Potencial de Impacto ao Patrimônio Arqueológico.

[23] STF - MI: 7490 DF, Relator.: FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 11/03/2025, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11/03/2025 PUBLIC 12/03/2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur180136/false.Acesso em 4 ago. 2025.

Desde a publicação da Instrução Normativa n.º 001/2015[24], o IPHAN passou a adotar procedimentos mais sistematizados para a análise de impactos culturais, incluindo a emissão de Termos de Referência Específicos ("TREs") e as diretrizes para a avaliação de impacto ao patrimônio, que integra dados georreferenciados para identificar automaticamente possíveis interferências em bens culturais (Seção II da Instrução Normativa n.º 001/2015).

A atuação do IPHAN é particularmente relevante quando o empreendimento incide sobre territórios ocupados por comunidades tradicionais (art. 13, III, da Instrução Normativa n.º 001/2015), cujos modos de vida, práticas religiosas, saberes e expressões culturais são reconhecidos como patrimônio imaterial ou cultural (e.g. festas, rituais, línguas, técnicas, artesanais e formas de uso do território que integram a identidade desses grupos). A proteção desses bens também está amparada pela Constituição Federal (art. 216) e pela Convenção da UNESCO para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (Decreto Federal n.º 5.753/2006).

No caso de comunidades indígenas e quilombolas, a interface entre o patrimônio cultural e os direitos territoriais costuma contar com atuação articulada entre IPHAN, FUNAI e INCRA.

Com a vigência da Lei Federal n.º 15.190/2025, o papel do IPHAN como autoridade envolvida foi reafirmado, especialmente nos casos de intervenção em bens culturais protegidos, tombados, registrados ou valorados. Os artigos 43 e 44 da nova lei mantiveram a exigência de manifestação do IPHAN nessas hipóteses, com prazos definidos para análise técnica: 30 dias, prorrogáveis por 15, para o Termo de Referência; e até 90 dias, prorrogáveis por 30, para o EIA/RIMA (art. 44, §§ 1º ao 3º). A ausência de manifestação não impede o prosseguimento do licenciamento, sendo autorizada a utilização de Termo de Referência padrão (art. 44, §4º). Manifestações recebidas fora do prazo serão avaliadas na fase em que o processo se encontrar (art. 45).

A manifestação do IPHAN, embora não vinculante (art. 50 da Lei Federal n.º 15.190/2025 e artigo 13, §1º da LC nº 140/2011), continua sendo essencial para a legitimidade do processo, sobretudo em contextos de

[24] Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo IPHAN nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

judicialização[25].

3.4. Consulta Prévia, Livre e Informada: Fundamentos e Aplicação Prática

A Consulta Prévia, Livre e Informada é um direito dos povos indígenas e tribais, reconhecido internacionalmente pela Convenção n.º 169 da OIT, adotada em 1989 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo n.º 143/2002. A Convenção foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional pelo Decreto n.º 5.051/2004.

Referido instrumento visa garantir que esses grupos tenham voz ativa e sobre medidas administrativas ou legislativas que possam afetar seus territórios, modos de vida e culturas. A CLPI deve ser realizada antes da adoção de qualquer medida - pública ou privada - que possa gerar impactos significativos.

3.5. Mecanismos e Fundamentos Jurídicos

O artigo 6º da Convenção 169 estabelece que os governos devem consultar os povos interessados por meio de procedimentos apropriados e, em especial, através de suas instituições representativas, sempre que forem previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. As consultas devem ser realizadas com boa-fé, de forma adequada às circunstâncias e com o objetivo de alcançar um acordo ou consentimento sobre as medidas propostas. A realização da CLPI deve observar os seguintes requisitos[26]:

> (i) a consulta deve ser prévia, ou seja, realizada com antecedência do início de atividades;
>
> (ii) a consulta deve ser livre, ou seja, realizada sem

[25] TRF-4 - ACR: 50022392120174047121 RS, Relator.: SALISE MONTEIRO SANCHOTENE, Data de Julgamento: 01/06/2021, 7ª Turma; TRF-5 - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA: 0800343-67.2019.4.05 .8003, Relator.: LEONARDO HENRIQUE DE CAVALCANTE CARVALHO, Data de Julgamento: 07/03/2023, 2ª TURMA.

[26] Institucional Floresta+ Amazônia. Premissas e Diretrizes para Aplicação do Processo de Consentimento Livre, Prévio e Informado – CLPI. Disponível em: https://www.florestamaisamazonia.org.br/wp-content/uploads/2022/03/Premissas-e-Diretrizes-de-CLPI-Projeto-Floresta-Amazonia.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

> qualquer forma de pressão ou coação; e
>
> (iii)a consulta deve ser informada, ou seja, as comunidades devem ter acesso às informações relevantes sobre o projeto, em linguagem acessível.

Embora a Portaria Interministerial n.º 35/2012 tenha criado um Grupo de Trabalho "com a finalidade de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, no que tange aos procedimentos de consulta prévia dos povos indígenas e tribais", atualmente, não há procedimento e diretrizes expressamente regulamentadas para realização da CLPI.

Na prática, a CLPI tem sido conduzida por instituições representativas das comunidades, como a FUNAI, respeitando seus costumes e formas de organização social.

No âmbito do licenciamento ambiental, a CLPI tem sido aplicada, ainda que de forma não uniforme, principalmente antes da emissão de licenças de instalação e durante a fase de avaliação de impactos e viabilidade do empreendimento ou atividade, conforme exposto no tópico 1 deste artigo.

Nesse contexto, é amplamente reconhecido pela doutrina[27] que, ao tomar conhecimento de possíveis impactos negativos de um empreendimento ou atividade sobre o meio socioambiental, o órgão responsável pelo licenciamento ambiental deve exigir do empreendedor a adoção de medidas de prevenção, mitigação ou compensação. Tais medidas são formalizadas nas licenças ambientais como condições obrigatórias para a localização, instalação, ampliação e operação de atividades que utilizem recursos naturais e que sejam consideradas poluidoras ou potencialmente causadoras de degradação ambiental, conforme previsto no artigo 1º, inciso II, da Resolução CONAMA n.º 237/1997. Dessa forma, a manifestação das comunidades tradicionais afetadas está relacionada à definição das medidas de controle socioambiental e realização de audiências públicas que serão incorporadas ao processo de licenciamento,

[27] MILARÉ, Édis. Op. Cit. p. 1079.

por meio de seus representantes, sempre que houver possibilidade de impactos sobre seus territórios ou modos de vida.

Embora a Convenção não exija consentimento formal em todos os casos, ela impõe a necessidade de um processo de consulta estruturado, transparente e respeitoso, que reflita o princípio da autodeterminação dos povos - consagrado no Direito Internacional e reafirmado pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 231 e 232. A doutrina especializada aponta que esse processo de consulta não deve ser pontual ou isolado, mas contínuo, composto por reuniões específicas nas quais as informações sobre o empreendimento ou atividade sejam apresentadas de forma acessível. O objetivo é garantir que essas comunidades tenham condições reais de compreender os possíveis impactos socioambientais pertinentes[28]. A consulta, portanto, não deve ser tratada como um ato meramente formal ou informativo, mas como um processo de diálogo contínuo.

Apesar dos avanços descritos acima, o Brasil ainda carece, em 2025, de um procedimento operacional unificado e detalhado para a condução da CLPI. A Instrução Normativa n.º 2/2015 da FUNAI forneça diretrizes gerais para sua participação em processos de licenciamento, mas não estabelece um arcabouço processual abrangente. O mesmo ocorre com a Instrução Normativa n.º 111/2021 do INCRA. Referida lacuna gera insegurança jurídica e dificulta a aplicação prática da CLPI.

Assim, embora o ordenamento jurídico brasileiro - incluindo dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional, normas internas dos órgãos intervenientes e compromissos internacionais - reconheça a CLPI, sua implementação permanece dependente de interpretações administrativas, arranjos específicos no âmbito do licenciamento e da evolução jurisprudencial.

Inclusive, no âmbito da evolução jurisprudencial, destacam-se julgados do (i) Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos autos do REsp. n.º 1704452; e (ii) Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos da Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela n.º 0018625-97.2012.4.01.0000/MT, que reforçam a inexistência de padrões e regulamentação própria quan-

[28] MILARÉ, Édis. Ibidem. p. 1080.

tos aos procedimentos para realização da CLPI, cabendo à interpretação do juízo a suficiência das medidas adotadas no âmbito do licenciamento ambiental:

> [...] 3 . As disposições legais e convencionais invocadas não definem o momento preciso em que deve ocorrer a consulta prévia, embora exijam serem anteriores à execução do empreendimento e ainda por ocasião do planejamento. Hipótese em que se condicionou a continuidade do planejamento à efetiva participação dos povos tradicionais afetados no licenciamento. [...] (Grifou-se)
>
> (STJ - AgInt no REsp: 1704452 SC 2017/0270853-1, Relator.: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 10/03/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/03/2020)
>
> [...] enquanto não estabelecidos os procedimentos de consulta (ou seja, a regulamentação da Convenção 196-OIT) pelos órgãos competentes, afigura-se prematuro afirmar-que que as reuniões realizadas não atenderam ao que está estabelecido, quanto ao direito de os povos indígenas serem consultados antecipadamente sobre toda e qualquer decisão que os Estados nacionais pretendam tomar, administrativa ou legislativa, que impactem sobre seus territórios, condições e modos e vida, quer se cuide de uma comunidade local, quer se trate de um conjunto de povos. Tratando-se de um instrumento de diálogo entre as partes interessadas, o que se vê é que foram realizadas várias audiências públicas, com a participação das comunidades indígenas, em que foram discutidos e esclarecidos os questionamentos apresentados. Em princípio, e o que basta. [...] (Grifou-se). (AC 0000709-88.2006.4.01.3909 (2006.39.03.000711-8), Relator para acordão Desembargador Fagundes de Deus, e-DJF1 de 23/11/2011).

Em situação semelhante, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos da Apelação Cível n.º 5000351-10.2013.4.04.7201/SC[29], enten-

[29] TRF4, AC 5000351-10.2013.4.04.7201, 4ª Turma, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA , julgado em 03/06/2020.

deu, para fins de CLPI, que as comunidades indígenas estiveram efetivamente envolvidas na elaboração do componente indígena do estudo ambiental, no contexto do processo de licenciamento de uma empresa que atua nos setores de logística, armazenagem, terminais e transporte. Embora a versão final da avaliação não tenha sido formalmente apresentada às comunidades, o tribunal enfatizou que a participação ativa dos representantes indígenas na definição de prioridades e na formulação dos programas ambientais foi suficiente para atender aos requisitos legais. A decisão destacou que o cumprimento substantivo do propósito do CLPI - proteger os interesses indígenas foi alcançado e, portanto, nenhuma nulidade no âmbito do licenciamento ambiental foi encontrada.

A doutrina especializada[30] aponta que a lacuna regulatória, embora reforce a importância de práticas de engajamento conduzidas de boa-fé - com respeito aos protocolos comunitários e atenção à diversidade sociocultural dos grupos envolvidos -, não deve, em princípio, ser interpretada como pressuposto para que se realizem as consultas preconizadas pela Convenção 169 da OIT. Ao mesmo tempo, referida lacuna evidencia a necessidade de maior desenvolvimento normativo para garantir segurança jurídica, previsibilidade e consistência nos processos de licenciamento ambiental.

3.6. Aplicabilidade Controversa da CLPI às Comunidades Quilombolas

Embora a Convenção n.º 169 da OIT se refira expressamente a povos indígenas e tribais, sua aplicação às comunidades quilombolas no Brasil tem sido objeto de debate jurídico e jurisprudencial. A Convenção foi ratificada com o objetivo de proteger grupos que mantêm formas próprias de organização social, culturais e espirituais, bem como uma relação especial com seus territórios. Nesse contexto, a jurisprudência tem reconhecido que os remanescentes de quilombos se enquadram como comunidades tribais, em razão de sua identidade étnica, trajetória histórica e vínculo territorial.

O Decreto Federal n.º 4.887/2003, que regulamenta o procedimento

[30] MILARÉ, Édis. Op. Cit. p. 1078.

de reconhecimento e titulação de terras quilombolas, define essas comunidades como grupos étnico-raciais com critérios de autoatribuição, dotados de relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência à opressão histórica (art. 2º). Referida definição, em princípio, reforçaria a caracterização das comunidades quilombolas como sujeitos de direitos previstos na Convenção nº 169, incluindo o direito à consulta prévia, livre e informada (CLPI).

Apesar desse entendimento, ainda há divergências quanto à extensão da CLPI às comunidades quilombolas, especialmente no âmbito administrativo, onde a ausência de regulamentação específica gera insegurança jurídica tanto para os empreendedores quanto para os próprios órgãos públicos. O Poder Judiciário tem adotado posicionamentos variados, ora reconhecendo a necessidade de consulta com base nos princípios da autodeterminação e da proteção ao modo de vida tradicional, ora condicionando sua exigência à existência de documentação fundiária específica, como o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) emitido pelo INCRA[31].

Referidos precedentes demonstram que, embora o direito à consulta seja reconhecido, sua aplicação prática ainda depende de interpretações caso a caso, o que impõe desafios relevantes ao setor produtivo. A ausência de diretrizes claras sobre o momento, a forma e os requisitos da CLPI podem comprometer cronogramas, gerar judicialização e afetar a previsibilidade dos investimentos.

Por outro lado, o respeito aos direitos dessas comunidades, quando conduzido de forma estruturada, transparente e colaborativa, pode fortalecer a legitimidade social dos empreendimentos, reduzir riscos reputacionais e contribuir para a sustentabilidade das iniciativas.

[31] TRF-4 - AG: 10160 PR 2008.04.00 .010160-5, Relator.: MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Data de Julgamento: 01/07/2008, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 30/07/2008; TRF-5 - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 0813287-49.2022.4 .05.0000, Relator.: RODRIGO ANTONIO TENORIO CORREIA DA SILVA, Data de Julgamento: 12/12/2023, 6ª TURMA; TJ-MG - AI: 24610147720228130000, Relator.: Des.(a) Peixoto Henriques, Data de Julgamento: 29/08/2023, 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 05/09/2023; TJ-PA - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 0802509-69.2021 .8.14.0000, Relator.: DIRACY NUNES ALVES, Data de Julgamento: 22/11/2021, 2ª Turma de Direito Público.

4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E PADRÕES DA INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION

Os Padrões de Desempenho da International Finance Corporation (IFC) constituem referência internacional para a sustentabilidade ambiental e social em projetos de infraestrutura, especialmente em contextos que envolvem comunidades vulneráveis. Embora não vinculativos aos processos de licenciamento ambiental conduzidos no Brasil, esses padrões são amplamente utilizados como benchmarks por financiadores, investidores e organismos multilaterais, servindo como guia para boas práticas e expectativas internacionais.

Para empreendedores que buscam alinhar seus projetos aos compromissos socioambientais voluntários e às exigências de financiadores internacionais, a observância dos padrões da IFC pode contribuir significativamente para a melhoria da qualidade dos projetos, a redução de riscos socioambientais e o fortalecimentos da legitimidade social das iniciativas.

No contexto deste artigo, dois marcos normativos da IFC se destacam:

> (i) IFC OS7 (2006)[32]: voltado à proteção de comunidades indígenas, enfatizava a necessidade de consulta significativa e envolvimento culturalmente apropriado. Embora não exigisse formalmente a consulta prévia, livre e informada, incentivava o diálogo de boa-fé e a partilha de benefícios como elementos fundamentais do relacionamento com comunidades afetadas.
>
> (ii) IFC OS7 (2012)[33]: representou uma evolução normativa ao incorporar expressamente o CLPI como objetivo central em determinadas circunstâncias, como em casos de realocação, impactos sobre terras tradicionalmente ocupadas ou afetadas, e interfe-

[32] Institucional IFC. Padrão de Desempenho 7: Povos Indígenas, 2006. Disponível em: https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2000/2006-ifc-performance-standard-7-pt.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

[33] Institucional IFC. Padrão de Desempenho 7: Povos Indígenas, 2012. Disponível em: https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-performance-standard-7-pt.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

> rência em patrimônio cultural de relevância crítica. Essa versão reconhece que não há uma definição universal de CLPI, tratando-o como um processo de negociação de boa-fé entre o proponente do projeto e as comunidades afetadas. Conforme o parágrafo 12 da norma, o consentimento não exige unanimidade e pode ser considerado válido mesmo diante de dissensos internos, reforçando o caráter processual e relacional do CLPI, em oposição a uma formalidade jurídica rígida. Adicionalmente, o OS7 (2012) estabelece que a CLPI deve ser realizada de formal culturalmente apropriada, respeitando os costumes e as formas de organização social das comunidades.

Além dos próprios Padrões de Desempenho, a IFC publicou Notas de Orientação complementares – especialmente em 2007[34] e 2012[35] - que oferecem diretrizes técnicas e exemplos práticos para a implementação do CLPI, voltadas principalmente às comunidades indígenas. A versão de 2012, em particular, introduziu expectativas mais detalhadas sobre o processo de consulta, incluindo recomendações sobre tradução cultural, tempo de deliberação e respeito aos protocolos comunitários. As Notas de Orientação fornecem orientações práticas sobre como planejar, implementar e monitorar a CLPI, bem como sobre como lidar com os desafios e conflitos que podem surgir ao longo do processo.

Referidos documentos, ainda que não vinculantes, podem ser reconhecidos como fontes confiáveis de boas práticas e ajudam a demonstrar a evolução gradual da abordagem internacional sobre o CLPI. Em países como o Brasil, onde ainda não há regulamentação formal sobre o tema, os padrões da IFC podem oferecer parâmetros úteis para empreendedores que desejam antecipar riscos, qualificar o relacionamento com comunidades e atender às expectativas de governança socioambiental de seus stakeholders.

[34] Institucional IFC. Nota de Orientação 7: Povos Indígenas, 2007. Disponível em: https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2000/2007-ifc-ps-guidance-note-7-pt.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

[35] Institucional IFC. Nota de Orientação 7: Povos Indígenas, 2012. Disponível em: https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-ps-guidance-note-7-pt.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

5. DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS E INDÍGENAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A efetiva participação de comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais no licenciamento ambiental enfrenta uma série de desafios jurídicos, técnicos e operacionais que impactam diretamente a previsibilidade dos processos e a segurança jurídica dos empreendimentos. Para o setor produtivo, esses entraves podem representar riscos concretos à viabilidade de projetos estratégicos, exigindo abordagens mais estruturadas e integradas.

Um dos principais obstáculos está relacionado à elaboração de estudos específicos, exigidos após a identificação de impactos sobre essas comunidades. Embora existam normativas como as Instruções Normativas da FUNAI e do INCRA, a ausência de diretrizes metodológicas detalhadas e uniformes dificulta a padronização dos estudos, gerando incertezas quanto ao conteúdo mínimo, à forma de validação e ao momento de sua exigência. Referida lacuna compromete o planejamento técnico e financeiro dos empreendimentos, além de abrir margem para questionamentos administrativos e judiciais.

A morosidade dos processos de licenciamento é outro fator crítico, agravado pela sobrecarga dos órgãos intervenientes, como FUNAI, INCRA e IPHAN, que frequentemente enfrentam limitações estruturais e operacionais[36]. A escassez de pessoal técnico especializado e a falta de recursos dificultam a análise tempestiva dos estudos e a emissão de pareceres, impactando diretamente os prazos e a previsibilidade dos projetos[37]. A ausência de manifestação dentro dos prazos previstos, embora não impeça o prosseguimento do processo (art. 13, §1º, da LC n.º

[36] PARREIRA, Marcelo. CGU aponta falhas de gestão, fiscalização e atrasos da Funai em licenciamentos ambientais. G1, Brasília, 19 abr. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/19/cgu-aponta-falhas-de-gestao-fiscalizacao-e-atrasos-da-funai-em-licenciamentos-ambientais.ghtml. Acesso em: 5 ago. 2025.

[37] Conforme Acórdão n.º 1789/2019, emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2019, na grande maioria dos processos de licenciamento ambiental, os órgãos e entidades intervenientes não cumprem os prazos de manifestação, sendo a FUNAI a entidade que apresenta os maiores atrasos. Institucional TCU. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2404820186/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 5 ago. 2025.

140/2011), aumenta o risco de judicialização e de questionamentos posteriores quanto à legitimidade do licenciamento.

A validade do licenciamento ambiental pode ser questionada em situações de ausência ou insuficiência na manifestação dos órgãos competentes. Como visto, a jurisprudência tem indicado a necessidade de se considerar adequadamente os impactos socioambientais e culturais, inclusive em contextos de interferência indireta.

Nesse contexto, a CLPI emerge como um dos principais pontos de tensão - e também de oportunidade - no licenciamento ambiental. Sua condução inadequada pode comprometer não apenas a legalidade do processo, mas também a legitimidade social dos empreendimentos. Para os empreendedores, isso significa riscos reputacionais, paralisações e insegurança jurídica.

A superação desses desafios exige uma abordagem estruturada, que combine regulamentação específica, fortalecimento institucional, capacitação intercultural e engajamento proativo por parte dos empreendedores. A inexistência de norma infralegal que estabeleça parâmetros claros para a realização da CLPI gera insegurança jurídica e abre margem para interpretações divergentes entre os órgãos licenciadores, os empreendedores e as próprias comunidades. Não há definição legal sobre quem deve conduzir a consulta, em que momento ela deve ocorrer, quais os requisitos mínimos de validade e como lidar com dissensos internos. Essa complexidade pode levar à judicialização e à paralisação de empreendimentos, com impactos negativos para e economia e a sociedade, como visto anteriormente.

Além disso, a falta de integração entre os órgãos ambientais, os órgãos intervenientes e os representantes das comunidades pode gerar sobreposição de competências, duplicidade de exigências e conflitos de atribuições.

A Lei Federal n.º 15.190/2025, ao estabelecer prazos e procedimentos

para a atuação dos órgãos intervenientes[38] e para a participação pública[39], busca conferir maior previsibilidade ao licenciamento ambiental, no entanto, a ausência de regulamentação específica da CLPI mantêm um cenário de insegurança jurídica para empreendedores que atuam em áreas sensíveis. A possibilidade de continuidade do processo mesmo diante da omissão desses órgãos, embora positiva para a fluidez administrativa, exige do setor produtivo uma postura proativa de engajamento, gestão de riscos e conformidade socioambiental, especialmente diante da crescente judicialização e da pressão por padrões internacionais de governança.

Referida abordagem pode incluir, dentre outros, (i) mapeamento prévio das comunidades potencialmente afetadas; (ii) respeito aos protocolos comunitários e às formas de organização social; (iii) tradução adequada dos documentos e realização de reuniões em formatos acessíveis; (iv) registro transparente de todas as etapas do processo de consulta; e (v) diálogo contínuo e não apenas pontual, com foco na construção de confiança entre empreendedor e comunidade.

A adoção dessas boas práticas contribui para a segurança jurídica, a legitimidade social e a sustentabilidade dos empreendimentos, além de reduzir o risco de judicialização e de paralisação de projetos. Em um ambiente regulatório ainda em construção, a CLPI deve ser vista não como um obstáculo, mas como uma ferramenta estratégica de governança socioambiental, capaz de qualificar o relacionamento com comunidades e fortalecer a viabilidade institucional dos projetos.

[38] De acordo com a redação final do PL n.º 2.159/2021, ainda sujeita a sanção ou veto do Presidente da República, a participação dos órgãos intervenientes ou autoridades envolvidas (i) não vincula a decisão da autoridade licenciadora (art. 42, I); (ii) deve ocorrer dentro de prazos específicos (30 a 90 dias, conforme o tipo de manifestação – artigos 43 a 46); (iii) não impede o prosseguimento do processo em caso de ausência de manifestação (art. 42, III e art. 44, §4º); e (iv) pode ser avaliada fora do prazo, mas sem efeito suspensivo automático (art. 44, §5º).

[39] Embora o PL n.º 2.159/2021 reforce a importância da participação pública (art. 2º, II; artigos 39 a 42), ele não regulamenta diretamente a CLPI prevista na Convenção nº 169 da OIT. O texto do PL menciona (i) modalidades de participação (e.g. consulta pública, audiência pública, reunião participativa, tomada de subsídios técnicos); (ii) obrigatoriedade de audiência para empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA (art. 40); e (iii) consulta pública como instrumento auxiliar, mas sem efeito suspensivo (art. 41 §1º).

6. CONCLUSÃO

A análise do licenciamento ambiental sob a ótica da participação de comunidades tradicionais - indígenas, quilombolas e demais grupos tribais - revela um cenário de elevada complexidade jurídica, institucional e operacional. Embora o arcabouço normativo brasileiro, incluindo a Constituição Federal, a legislação infraconstitucional e tratados internacionais como a Convenção nº 169 da OIT, reconheça direitos territoriais, culturais e de autodeterminação, a ausência de regulamentação específica sobre a CLPI compromete a previsibilidade e a segurança jurídica dos empreendimentos.

Os desafios enfrentados pelo setor produtivo incluem a indefinição de procedimentos para a realização da CLPI, a sobreposição de competências entre órgãos intervenientes (como FUNAI, INCRA e IPHAN), a morosidade na emissão de pareceres técnicos e a falta de integração institucional. Além disso, a judicialização crescente e a pressão por padrões internacionais de governança socioambiental exigem dos empreendedores uma postura proativa, pautada em boas práticas de engajamento, respeito aos protocolos comunitários e construção de confiança com os grupos afetados.

A jurisprudência nacional tem reconhecido que, mesmo diante da lacuna normativa, a consulta deve ser realizada de forma estruturada, transparente e respeitosa. Nesse contexto, a adoção voluntária de padrões internacionais, como os da International Finance Corporation (IFC), pode contribuir para a qualificação dos projetos, a mitigação de riscos e o fortalecimento da legitimidade institucional.

Portanto, a consolidação de diretrizes claras e estáveis para a participação de comunidades tradicionais no licenciamento ambiental representa não apenas uma obrigação legal, mas uma oportunidade estratégica para o setor produtivo. Ao incorporar práticas de consulta efetiva, contínua e culturalmente adequada, os empreendimentos podem evitar paralisações, reduzir litígios e contribuir para um modelo de desenvolvimento mais inclusivo, legítimo e sustentável, alinhado às expectativas da sociedade e dos investidores.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito ambiental.** 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

BARBIERI, Samia Roges Jordy. **Os direitos dos povos indígenas**. São Paulo: Almedina, 2021.

Institucional Câmara dos Deputados. **PL 3834/2025**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2541985. Acesso em: 12 ago. 2025.

Institucional Floresta+ Amazônia. **Premissas e Diretrizes para Aplicação do Processo de Consentimento Livre, Prévio e Informado – CLPI**. Disponível em: https://www.florestamaisamazonia.org.br/wp-content/uploads/2022/03/Premissas-e-Diretrizes-de-CLPI-Projeto-Floresta-Amazonia.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

Institucional IFC. **Nota de Orientação 7: Povos Indígenas, 2007**. Disponível em: https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2000/2007-ifc-ps-guidance-note-7-pt.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

Institucional IFC. **Nota de Orientação 7: Povos Indígenas, 2012**. Disponível em: https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-ps-guidance-note-7-pt.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

Institucional IFC. **Padrão de Desempenho 7: Povos Indígenas, 2006**. Disponível em: https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2000/2006-ifc-performance-standard-7-pt.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

Institucional IFC. **Padrão de Desempenho 7: Povos Indígenas, 2012**. Disponível em: https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-performance-standard-7-pt.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

Institucional MMA. **Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais. Acesso em: 24 jul. 2025.

Institucional Presidência da República. **LEI Nº 15.190, DE 8 DE AGOSTO DE 2025**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15190.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

Institucional STF. **Informativo STF**. Disponível em: https://stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo560.htm#repercussao. Acesso

em: 4 ago. 2025.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PARREIRA, Marcelo. **CGU aponta falhas de gestão, fiscalização e atrasos da Funai em licenciamentos ambientais**. G1, Brasília, 19 abr. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/19/cgu-aponta-falhas-de-gestao-fiscalizacao-e-atrasos-da-funai-em-licenciamentos-ambientais.ghtml. Acesso em: 5 ago. 2025.

- CAPÍTULO 14 -

DIREITO, NATUREZA E TECNOLOGIA: O CLIMATE CHANGE AI COMO INSTRUMENTO DO CONTRATO NATURAL DE MICHEL SERRES

LAW, NATURE, AND TECHNOLOGY: CLIMATE CHANGE AI AS AN INSTRUMENT OF MICHEL SERRES' NATURAL CONTRACT

Andressa Rech Dalpizzol[1]

RESUMO: A Inteligência Artificial (IA) emerge como um operador ambíguo na concretização do Contrato Natural de Michel Serres, que propõe conferir à natureza o status de sujeito de direito. A crise ambiental e a poluição são vistas como manifestações de um encobrimento e apropriação do mundo natural, enraizadas na ontologia ocidental e amplificadas pelo capitalismo. Nesse cenário, a IA apresenta-se como uma ferramenta poderosa para a proteção climática, capaz de processar vastos dados para otimizar o uso da terra, auxiliar na transição energética, prevenir o desmatamento, monitorar refugiados climáticos e reduzir emissões de GEE, aumentando a resiliência e adaptação a eventos extremos. Contudo, sendo uma criação humana, a IA pode ser condicionada por vieses cognitivos, levando a decisões discriminatórias e afetando direitos fundamentais como a isonomia, a igualdade e a democracia. Além disso, o próprio setor de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) gera emissões de GEE e lixo eletrônico, apresentando um custo ambiental que não pode ser ignorado. Para que a IA realmente dê "voz à Terra" no

[1] Mestranda em Direito, Inovação e Regulações pelo Centro Universitário Univel. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Univel. Membro da Comissão de Inteligência Artificial da OAB/PR. Participante do Grupo de Pesquisa em Inovação, Tecnologia, Disruptividade e Sustentabilidade (ITDS) do PPGD Univel. Advogada.

direito, seu desenvolvimento e uso requerem regulação jurídica rigorosa, pautada em princípios como precaução, prevenção, explicabilidade e transparência, com a indispensável revisão humana das decisões algorítmicas. O Brasil, como ator relevante, pode liderar essa transformação ecopolítica, inclusive através de um programa educacional.

PALAVRAS-CHAVES: Inteligência Artificial; Michel Serres; Direito; Tecnologia; Mudança climática.

ABSTRACT: Artificial Intelligence (AI) emerges as an ambiguous operator in realizing Michel Serres' Natural Contract, which proposes granting nature the status of a subject of rights. The environmental crisis and pollution are viewed as manifestations of the concealment and appropriation of the natural world, rooted in Western ontology and amplified by capitalism. In this scenario, AI presents itself as a powerful tool for climate protection, capable of processing vast data to optimize land use, aid energy transition, prevent deforestation, monitor climate refugees, and reduce greenhouse gas (GHG) emissions, thereby increasing resilience and adaptation to extreme events. However, as a human creation, AI can be conditioned by cognitive biases, leading to discriminatory decisions and affecting fundamental rights like equality and democracy. Moreover, the Information and Communication Technology (ICT) sector itself generates GHG emissions and electronic waste, posing an environmental cost that cannot be ignored. For AI to truly give "voice to the Earth" in law, its development and use require rigorous legal regulation, based on principles such as precaution, prevention, explainability, and transparency, with essential human review of algorithmic decisions. Brazil, as a relevant actor, can lead this ecopolitical transformation, including through an educational.

KEYWORDS: Artificial Intelligence (AI); Michel Serres; Law; Technology; Climate Change.

1. INTRODUÇÃO

A humanidade se encontra, no século XXI, diante de um dos mais prementes e complexos desafios de sua história: a crise climática e ambiental. Longe de ser um problema localizado, as destruições ecológicas

e a extensão da poluição atingiram proporções planetárias, transformando o meio ambiente, antes um mero recurso energético, em uma pauta central e um palco de representações na cultura e na política global. Esta crise, que abala a própria divisão opositiva entre natureza e cultura subjacente à ontologia ocidental, emerge como um estado de sobre aniquilamento impulsionado pelo capitalismo e amplificado pela negação de sua origem antropogênica.

A noção de "crise", etimologicamente ligada a separar, triar e julgar, remete a um momento de virada e decisão, um Kairós – o tempo oportuno para a ação. A poluição, do latim polluere (sujar, manchar, corromper), transcende a simples geração de resíduos humanos; desde a Revolução Industrial e, notadamente, a partir da década de 1950 com a produção em larga escala de plástico, o lixo perdeu sua afinidade com os meios naturais e se tornou um dejeto indigesto para a Terra, expandindo-se globalmente e assumindo uma "onipresença" antes atribuída apenas ao divino. O Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2023) corrobora a gravidade da situação, afirmando ser inegável a causa da intervenção humana na crise climática, com incrementos no aquecimento global que tornam os eventos extremos mais impactantes, aumentando a migração involuntária e a desigualdade social.

Nesse cenário de urgência, a tecnologia emerge como uma faca de dois gumes. Se, por um lado, inovações tecnológicas e a digitalização, em especial a Inteligência Artificial (IA), têm gerado riscos e violações de direitos fundamentais, por outro, têm se mostrado como "importantes e eficazes meios para a proteção de tais direitos", incluindo o direito a um meio ambiente ecologicamente saudável e a um clima seguro. A IA, com sua capacidade de processar e analisar imensas quantidades de dados com eficiência e rapidez, oferece um potencial significativo para otimizar o uso da terra, auxiliar na transição energética, prevenir o desmatamento, e monitorar refugiados climáticos.

É nesse contexto que surge o Climate Change AI (CCAI) – uma expressão que, embora não se refira a uma única entidade nas fontes, representa o campo de aplicação da Inteligência Artificial para enfrentar os desafios relacionados às mudanças climáticas. Diversas iniciativas e organizações, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Am-

biente (PNUMA) e a AI for the Planet Alliance, demonstram o papel crescente da IA na mitigação, adaptação e construção de resiliência climática. Contudo, a IA não é uma solução mágica, e sua utilização irrefletida pode ter vieses e impactos negativos, necessitando de controle e regulação.

Diante da complexidade e da urgência da crise ambiental, e do potencial transformador da IA, o problema que se delimita neste artigo é: como o Direito pode se reinventar para acolher essas novas tecnologias de proteção ambiental, à luz da filosofia de Michel Serres, reconhecendo a natureza não como um objeto de exploração, mas como uma parte contratante? Este artigo explorará a intersecção entre a filosofia de Serres, as capacidades do CCAI e o papel do Direito como mediador normativo, buscando construir um modelo de governança ambiental global e ética.

2. O PENSAMENTO DE MICHEL SERRES E O CONTRATO NATURAL

Para compreender a profunda inter-relação entre humanidade e natureza, o pensamento do filósofo francês Michel Serres (1990-2019) oferece uma perspectiva inovadora. Serres, um "pensador da Terra", dedicou grande parte de suas análises à crise climática, tema que considerava de "privilegiado espaço" em sua obra. Suas reflexões foram articuladas em um diálogo entre filosofia e psicanálise, buscando discutir o lugar preponderante da poluição no contexto da crise ambiental. Ele observou a natureza sendo relegada a um "mudo lugar" de mero recurso ou um "palco de representações" para a cultura, ignorada em sua existência intrínseca. Serres, tendo participado de diversas reuniões sobre questões ecológicas, percebeu a insuficiência de abordagens que priorizavam "questões muito particulares" em detrimento das "urgentes e necessárias decisões sobre o meio ambiente".

A tese central de Serres, especialmente em sua obra O Contrato Natural (1991), propõe uma revisão fundamental da relação humana com o mundo natural. O filósofo critica o pacto social hobbesiano que, ao permitir o surgimento da civilização, excluiu deliberadamente o mundo natural. Para Serres, a cultura tem "horror ao ruído do mundo", enten-

dendo "ruído" como aquilo que não se submete à cultura, que escapa à linguagem, que insiste e revela a falta na pureza linguística. Esse "mundo das coisas" que se torna mero cenário, o "esquecimento da areia, da água, dos juncos, do pântano", é resultado de uma sociedade enraizada apenas na história, que elege o espírito em detrimento do chão, da terra e do corpo. A ignorância e a indiferença ao clima levam as pessoas a poluírem "ingênuos, aquilo que não conhecem, que raramente os machuca e que nunca lhes diz respeito".

Nesse cenário, Serres argumenta que, após o contrato social que organiza as relações entre os homens, é imperativo firmar um Contrato Natural. Este contrato não é um mero adendo, mas um complemento essencial, que reconhece a natureza como um sujeito de direito, e não apenas como um objeto de exploração. Ao invés de uma "guerra de todos contra todos", o filósofo propõe que a beligerância pressupõe um pacto, e que a "violência objetiva" imposta ao planeta exige a assinatura de um novo acordo. A natureza, antes vista como vítima, agora "morre-se de fome nos desertos como por asfixia na lama viscosa ou por afogamento nas enchentes dos rios. Vencido, o mundo vence-nos, finalmente". O Contrato Natural busca restabelecer um equilíbrio, reconhecendo a natureza como uma alteridade radical que não pode ser encapsulada ou esquecida.

A implicação mais profunda dessa perspectiva é que a natureza deve ser reconhecida como parte contratante, e não apenas como um objeto de uso e mercado. A poluição, sob essa ótica, não é apenas uma consequência da profusão de mercadorias, mas uma "razão, finalidade, missão" intrínseca a um desejo de apropriação, onde "o próprio é o sujo", e a sujeira serve como demarcação e conservação. Serres observa que o ideal asséptico da modernidade, enquanto promove a limpeza (como o uso do sabão, em Freud), paradoxalmente suja em razão desses mesmos preceitos. A linguagem, longe de ser neutra, atua como um "encobrimento" do mundo natural, lutando "passo a passo, contra o ruído ambiente para preservar sua pureza". A poluição, nessa interpretação, funciona como um "operador de linguagem cujo efeito se presentifica como dilatador antrópico," uma projeção dos ideais hominificantes que criam um ambiente próprio, como a "noosfera" de Teilhard de Chardin, ou a "Idade do Plástico".

Relação com o Direito: Para Serres, o Direito desempenha um papel crucial na articulação do Contrato Natural. Ele argumenta que o progresso tecnológico deve ser guiado por valores éticos e pelos limites da humanidade, e que somente com um contrato natural a ciência, o direito e as racionalidades poderiam ser articulados. Serres chega a afirmar que "a ciência desempenha a função de direito natural". Isso significa que o conhecimento científico sobre a degradação ambiental e os "ruídos" da natureza deve informar e moldar as normas jurídicas, elevando a natureza ao status de um sujeito com direitos inalienáveis. A "violência objetiva" contra a natureza não tem limites ou regras no direito existente, o que exige um novo pacto que a inclua. Essa nova relação busca uma simbiose entre o homem e o mundo, superando a relação parasitária onde o ser humano vive à custa do outro, nesse caso, da natureza. A crise ecológica, que faz o "ruído recalcado" retornar, convoca a incluir a Terra em nossas políticas, buscando "existir-com" e não "existir-contra". O Direito, portanto, deve ser o instrumento para formalizar essa inclusão e essa nova simbiose, estabelecendo um "direito em defesa da natureza".

3. O CLIMATE CHANGE AI (CCAI)

O Climate Change AI (CCAI) consiste na aplicação da Inteligência Artificial (IA) e de suas tecnologias associadas para enfrentar os complexos desafios impostos pelas mudanças climáticas e pela crise ambiental. A trajetória histórica da IA remonta a meados do século XX, quando o matemático Alan Turing começou a explorar de maneira pioneira a ideia de que máquinas poderiam ser capazes de resolver problemas complexos e tomar decisões semelhantes às dos seres humanos. Em 1950, Turing apresentou sua pesquisa intitulada Computing Machinery and Intelligence, em que propôs métodos de construção e avaliação de máquinas inteligentes, consolidando as bases para o que se tornaria um campo de estudo em constante expansão. Poucos anos depois, em 1956, o termo "inteligência artificial" foi cunhado por John McCarthy, durante o Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence (DSRPAI), evento que marcou o reconhecimento de que a IA poderia ser desenvolvida como disciplina científica e tecnológica autônoma. Desde então, a

área evoluiu exponencialmente, acompanhando o aperfeiçoamento dos computadores, a sofisticação dos algoritmos de aprendizagem e o surgimento do fenômeno conhecido como "big data", que possibilitou que as máquinas passassem a aprender por repetição e a aprimorar sua capacidade de análise.

Nesse contexto de avanços tecnológicos, a IA passou a ser reconhecida como ferramenta essencial no enfrentamento das mudanças climáticas. Sua utilização pode subsidiar o debate humano sobre investimentos, políticas públicas e inovação, especialmente no que se refere à transição para uma economia de baixo carbono. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a IA é capaz de desempenhar papel vital em diversas áreas, tanto na mitigação quanto na adaptação aos efeitos climáticos adversos.

No campo da mitigação climática, a inteligência artificial contribui para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) ao otimizar cadeias de suprimentos, aprimorar a previsão de demanda e o transporte de mercadorias, além de auxiliar na integração de fontes de energia renovável, como a solar e a eólica, por meio da previsão de fornecimento e da identificação de áreas de maior potencial de uso. Estimativas apontam que o emprego da IA em sistemas de gestão ambiental pode reduzir as emissões globais em até 4% até 2030. A tecnologia também desempenha papel relevante na remoção de GEE da atmosfera, seja pelo monitoramento de ecossistemas naturais como florestas, algas e zonas úmidas, que têm alta capacidade de absorção de carbono, seja pelo desenvolvimento de processos industriais voltados à captura e ao armazenamento desse elemento. Outro aspecto fundamental é a eficiência energética, em que sistemas baseados em IA conseguem otimizar o consumo em edifícios inteligentes, desligando automaticamente luzes, sistemas de aquecimento e aparelhos de ar-condicionado, além de induzir mudanças de comportamento nos consumidores, incentivando o uso racional da energia.

A inteligência artificial é igualmente aplicada ao monitoramento global de emissões. Iniciativas como a Sala de Situação Ambiental Mundial (SSAM) e o Observatório Internacional das Emissões de Metano (OIEM), ambos criados pelo PNUMA, utilizam recursos de IA para coletar, analisar e disponibilizar em tempo real dados ambientais complexos, o que

também permite a realização de previsões futuras. Um exemplo adicional é a plataforma GEMS, que, em parceria com a empresa IQAir, monitora a qualidade do ar em mais de 140 países, fornecendo informações relevantes sobre poluição atmosférica. Além disso, a IA possibilita o cálculo detalhado da pegada ambiental e climática de produtos em todas as fases de seus ciclos de vida e cadeias de fornecimento, permitindo que empresas e consumidores tomem decisões mais conscientes e sustentáveis.

Quanto à adaptação e à resiliência climática, a IA apresenta grande potencial na previsão de eventos extremos, criando sistemas de alerta precoce e modelagens preditivas de longo prazo para fenômenos como secas, furacões, incêndios e inundações. Essa capacidade permite que governos, empresas e comunidades adotem medidas proativas de prevenção e mitigação. Um exemplo é a iniciativa Destination Earth, da Agência Espacial Europeia, que busca desenvolver um modelo digital do planeta baseado em IA para monitorar e prever interações climáticas com elevado grau de precisão. Também no âmbito da gestão de desastres, a IA é empregada para administrar crises após eventos extremos, identificando pessoas em risco, coordenando esforços de socorro, sugerindo a alocação de recursos e monitorando a situação em tempo real.

Outro campo de aplicação relevante é a proteção da biodiversidade. Algoritmos de aprendizado de máquina, aliados a sistemas de monitoramento via satélite, permitem identificar espécies, detectar práticas ilegais como desmatamento e caça furtiva, e atuar na preservação de ecossistemas. A agricultura, por sua vez, tem sido profundamente transformada pela IA, que possibilita o monitoramento climático, a detecção precoce de doenças em plantações e a otimização de colheitas. Essa inovação resulta em "tecnologias poupa-terra", que aumentam a produtividade em áreas já exploradas, evitando a necessidade de expansão agrícola sobre áreas de preservação ambiental. Exemplos concretos incluem pesquisas da Embrapa que utilizam IA para fortalecer a cadeia de produção de macaúba e babaçu, bem como para realizar a contagem automatizada de laranjas.

No Brasil, destaca-se ainda a plataforma PrevisIA, fruto de uma parceria entre o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), a Microsoft Corporation e o Fundo Vale. Esse sistema emprega

inteligência artificial para prever áreas de alto risco de desmatamento na Amazônia, analisando imagens de satélite e dados geográficos para identificar estradas não oficiais e atividades de mineração ilegal, apoiando órgãos ambientais em suas estratégias de proteção. Complementarmente, o satélite Amazônia 1, primeiro equipamento brasileiro de observação da Terra, contribui para o monitoramento contínuo da região. A IA também pode ser empregada na gestão de migrações climáticas em larga escala, fornecendo ferramentas de apoio à decisão para a administração de campos de refugiados e para a coordenação de operações humanitárias.

Apesar de todos esses benefícios, a aplicação da inteligência artificial no combate às mudanças climáticas enfrenta importantes desafios. Entre eles estão o elevado custo ambiental associado ao processamento de grandes volumes de dados - já que o setor de tecnologia da informação e comunicação é responsável por aproximadamente 3 a 4% das emissões globais de gases de efeito estufa - e o problema crescente do lixo eletrônico. Além disso, é preciso considerar que a IA é uma criação humana e, como tal, pode reproduzir vieses cognitivos e apresentar falhas. Isso exige a implementação de auditorias independentes e de mecanismos de "desenviesamento" que garantam a confiabilidade e a equidade das soluções propostas. Outro ponto de preocupação é a exclusão de responsabilidade de agentes de IA em determinados casos, como previsto no Projeto de Lei n. 2338/2023 em trâmite no Brasil, o que pode fragilizar a proteção ambiental se não houver adequada regulamentação.

Nesse cenário, surgem iniciativas como a AI for the Planet Alliance, criada pela Startup Inside em parceria com o Boston Consulting Group (BCG) e com órgãos das Nações Unidas, cujo objetivo é promover a inovação, identificar soluções promissoras, garantir impactos positivos e estimular a criação de redes voltadas ao uso ético e responsável da IA. Essa articulação é particularmente relevante para os países do Sul Global, que enfrentam maiores desafios climáticos e socioeconômicos. A expectativa é que a inteligência artificial, quando implementada de maneira centrada no ser humano, responsável e ética, possa se consolidar como um acelerador do desenvolvimento sustentável e como uma ferramenta fundamental na busca por um equilíbrio entre progresso tecnológico e preservação ambiental.

4. O CCAI COMO INSTRUMENTO DO CONTRATO NATURAL

A filosofia de Michel Serres, ao propor o Contrato Natural, convoca a humanidade a reconhecer a natureza não mais como um simples objeto passivo de exploração, mas como um verdadeiro sujeito de direito, isto é, uma parte contratante ativa em nossa existência. Essa perspectiva rompe com a visão tradicional que reduz a natureza a um mero recurso a ser explorado e instrumentalizado, reivindicando um estatuto de dignidade e participação para o mundo natural. Nesse contexto, o Climate Change AI (CCAI) emerge como uma ferramenta potencialmente revolucionária para concretizar tal visão, atuando como instrumento capaz de permitir que a Terra "fale" em uma linguagem inteligível para a cultura e para o Direito humanos.

A possibilidade de a inteligência artificial "dar voz" à natureza está no fato de que ela consegue traduzir sinais de desequilíbrio ecológico, que antes eram percebidos apenas como ruídos difusos, em informações sistematizadas e legíveis. Michel Serres observa que a linguagem humana, em seu desenvolvimento histórico, demonstra certo "horror ao ruído do mundo", relegando o natural ao domínio do sensível, do sem palavras, ou utilizando-o apenas como palco para representações culturais. O que ele denomina de "ruído do mundo" corresponde às manifestações próprias da Terra, expressões de sua exterioridade radical que não se submetem às categorias humanas de linguagem, o "resto de Terra" que insiste e se manifesta de forma indomável, revelando sua íntima e incapturável alteridade.

Nesse ponto, o Climate Change AI apresenta-se como mediador técnico essencial. Graças à sua capacidade de processar imensas quantidades de dados com rapidez, segurança e precisão cada vez maiores, a IA consegue decodificar sinais complexos de desequilíbrio ambiental, que antes eram desconsiderados como ruídos, e convertê-los em informações claras e quantificáveis. A título de exemplo, dados provenientes de satélites e sensores, quando analisados por sistemas de IA, permitem o monitoramento de processos como o desmatamento, a qualidade do ar, as emissões de gases de efeito estufa e as alterações em geleiras. Tais informações tornam o "silêncio" ou o "gemido" da natureza compreensí-

veis como alertas concretos para tomadores de decisão. Iniciativas como a Sala de Situação Ambiental Mundial (SSAM), do PNUMA, e a plataforma PrevisIA, aplicada na Amazônia, evidenciam como a inteligência artificial sintetiza e visualiza dados ambientais de forma a conferir presença irrefutável aos impactos da degradação, dando corpo àquilo que Serres identificava como frequentemente esquecido ou silenciado.

Adicionalmente, ao calcular pegadas ambientais e climáticas de produtos e cadeias de produção, a IA fornece aos consumidores e às empresas uma visão precisa dos impactos de suas escolhas, revelando o que antes permanecia oculto ou ignorado. Assim, a tecnologia não apenas "escuta" a natureza, mas também amplifica e traduz essa escuta em uma linguagem acessível à sociedade contemporânea e, de modo particular, ao campo jurídico. Ela dá substância e inteligibilidade ao que Serres nomeou de "violência cega feita ao rio" ou ao "pântano onde a luta se enterra", isto é, aos danos que a linguagem tradicional e as estruturas normativas muitas vezes não conseguem captar em sua real dimensão.

A relação entre Direito, Tecnologia e Natureza revela-se, portanto, como tríade fundamental para a construção de uma governança ambiental ética e global. A natureza, na visão de Serres, deve ser reconhecida como contratante, titular de direitos próprios, e não mais como entidade a ser explorada de forma parasitária. O Contrato Natural propõe uma simbiose em que a natureza é reconhecida como parceira indispensável à vida e ao equilíbrio planetário. A inteligência artificial, por sua vez, atua como mediador técnico, fornecendo os meios para que a voz da natureza seja ouvida e compreendida. Ela oferece a base de conhecimento científico que, no entendimento de Serres, deveria funcionar como um direito natural. Sem os recursos da IA, a complexidade dos fenômenos climáticos e a escala da degradação ambiental seriam ainda mais difíceis de discernir, comprovar e comunicar. O Direito, como mediador normativo, é a instância responsável por formalizar o Contrato Natural, garantindo que a inteligência artificial seja utilizada de forma ética e justa. Isso implica a necessidade de o Direito "reinventar-se" para acolher os dados e análises provenientes da IA, criando padrões de transparência, exigindo explicabilidade, estabelecendo revisões humanas e assegurando que essas capacidades tecnológicas estejam a serviço da proteção ambiental e da justiça climática. O papel do Direito, portanto, é traduzir a

voz da natureza, captada e interpretada pela IA, em normas vinculantes e mecanismos eficazes de responsabilização.

Exemplos concretos de convergência entre esses três elementos podem ser observados na atualidade. O uso da inteligência artificial para comprovar degradações em litígios ambientais já é uma realidade. A capacidade da IA de monitorar em tempo real o desmatamento ilegal, de analisar dados climáticos complexos e de identificar padrões de degradação fornece provas robustas e irrefutáveis em processos judiciais. No Brasil, a litigância climática ganhou espaço no Supremo Tribunal Federal (STF), com ações como a ADPF 708, relacionada ao Fundo Clima, e a ADO 59, que envolve o Fundo Amazônia. Nesses casos, a IA pode fortalecer os litígios ao oferecer dados detalhados e projeções de risco, aprimorando a responsabilização jurídica e visualizando a dinâmica das alterações ambientais sobre ecossistemas e bens naturais. Assim, o que antes era apenas "ruído" transforma-se em prova legal, habilitando o Direito a intervir de modo mais efetivo.

Outro exemplo está nas propostas de constitucionalização dos direitos da natureza, já materializadas em países como Equador e Bolívia. Embora Michel Serres não se refira diretamente a essas experiências, sua concepção da natureza como sujeito de direito constitui o alicerce filosófico de tais iniciativas. Nesse contexto, a IA pode fornecer a base científica e tecnológica necessária para justificar, implementar e defender esses direitos constitucionalizados. Ao monitorar de forma contínua e precisa a degradação ambiental, a IA oferece evidências que corroboram a necessidade de proteções legais ampliadas. Além disso, suas projeções reforçam a urgência de uma abordagem preventiva e precaucional, transformando uma aspiração filosófica em um imperativo jurídico fundamentado em dados concretos sobre o estado do planeta.

Ainda que as fontes não citem exemplos específicos de decisões judiciais que reconheçam rios ou florestas como sujeitos de direito, a reflexão de Serres e os recursos tecnológicos da IA indicam o caminho para que tais reconhecimentos possam ser sustentados e efetivamente aplicados. Caso esses precedentes se multipliquem, a inteligência artificial terá papel crucial na supervisão da saúde dos ecossistemas, na avaliação de danos e na garantia da execução dos direitos atribuídos à natureza. Desse modo, o Direito estaria apto a acolher e processar a "fala" da na-

tureza, mediada pela tecnologia, consolidando o Contrato Natural em práticas normativas concretas.

5. CONCLUSÃO

A crise climática, uma "crise cultural" de proporções planetárias, impulsionada por um modelo civilizatório "contra a natureza" e amplificada pelo capitalismo, exige uma revisão radical de nossas relações com o mundo natural. O pensamento de Michel Serres, em sua provocação sobre o Contrato Natural, oferece a chave para essa mudança: a natureza não deve ser mais um objeto mudo ou um mero palco de representações, mas um sujeito de direito, uma parte contratante em um pacto de simbiose com a humanidade. A poluição, entendida como um ato de apropriação e encobrimento do "ruído do mundo", revela a recusa da cultura em escutar a natureza.

Nesse cenário, o Climate Change AI (CCAI) representa uma tradução contemporânea e tecnológica dessa filosofia. A IA, com sua notável capacidade de processar vastas quantidades de dados, permite que a Terra, de fato, "fale" em uma linguagem de dados que se torna inteligível e inegável para o ser humano. Ao monitorar emissões de GEE, prever eventos climáticos extremos, identificar desmatamentos e otimizar práticas agrícolas, a IA dá voz ao "resto de Terra" que insiste e faz ruído. Ela converte os sinais de desequilíbrio ecológico em informações legíveis, transformando o "silêncio" ou o "gemido" da natureza em uma base sólida para a tomada de decisões e para a responsabilização.

O Direito, por sua vez, precisa assumir um papel ativo e reinventar-se para regular e incorporar tais instrumentos tecnológicos. Conforme Serres sugere que a ciência pode atuar como "direito natural", a IA fornece a base científica que deve informar e moldar as normas jurídicas. Contudo, é crucial que essa incorporação seja feita com rigor, evitando abusos tecnológicos e garantindo que a IA não se torne uma ferramenta para exacerbar desigualdades ou reproduzir vieses humanos. Os princípios do Direito Ambiental, como a precaução e a prevenção, bem como a responsabilidade civil objetiva, devem ser aplicados à utilização da IA, garantindo que suas decisões sejam transparentes, explicáveis e passíveis

de revisão humana. A justiça climática exige que a IA seja utilizada para proteger as populações mais vulneráveis, que são desproporcionalmente afetadas pelos impactos ambientais.

Assim, a tríade Direito – Natureza – Tecnologia emerge como o pilar essencial para a construção de uma governança ambiental global e ética. O Direito, como mediador normativo, deve formalizar o Contrato Natural, reconhecendo a natureza como sujeito de direito. A IA, como mediador técnico, oferece a "voz" à natureza, traduzindo seus "ruídos" em dados acionáveis. Juntos, esses elementos permitem uma compreensão mais profunda e uma resposta mais eficaz à crise climática, conduzindo a humanidade de uma relação parasitária para uma simbiótica, onde "existir-com" a Terra se torna o imperativo central. A esperança, como sugerido por Serres, reside em investir nas futuras gerações e em uma educação que promova essa simbiose.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. Ozorio. "A arqueologia dos fermentados: a etílica história dos Tupi-Guarani". In: **Estud. av**. [on-line]. São Paulo, v. 29, n. 83, p. 87-118, Apr. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000100087&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 1 set. 2025.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ARENAS, Luis. **Capitalismo cansado**. Tensiones (eco)políticas del desorden global. Madrid: Trotta, 2021. p. 3-15; p. 91-101.

BECK, Ulrich. **Risk society:** towards a new modernity. Translation by Mark Ritter. Londres: Sage, 1992.

BERGH, Tim van den. How Artificial Intelligence Can Help us Prepare for Climate Adaptation, **World Economic Forum**, 8 nov. 2022. Disponível em: https://www.weforum.org/agenda/2022/11/how-artificial-intelligence-can-prepare-us-for-climate-adaptation/. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n.º 2338 de 2023**. Dispõe sobre o uso da IA. Brasília, 2023. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/

web/atividade/materias/-/materia/157233. Acesso em: 13 mar. 2025.

CALIENDO, Paulo. Algoritmos, vieses e tributação. Interesse Público, Belo Horizonte, **Fórum Conhecimento**, ano 21, n. 123, set./out. 2020. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/41981/92400. Acesso em: 13 mar. 2025.

CENTRO GESTOR E OPERACIONAL DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA (CENSIPAM). **Censipam busca parceria para uso de satélite japonês**. Brasília, 2019. Disponível em: https://bit.ly/34tKOUg. Acesso em: 8 set. 2025.

CHARDIN, P. Teilhard. (1955). **O fenômeno humano**. São Paulo: Cultrix, 2005.

DASTIN, Jeffrey. Amazon scraps secret AI recruiting tool that showed bias against women, [s.l.]: **Reuters**, 2018. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-amazon-com-jobs-automation-insight-idUSKCN1MK08G. Acesso em: 10 set. 2025.

DENNINGER, Erhard. Racionalidad tecnológica, responsabilidade ética y derecho postmoderno. **Revista DOXA**, n. 14, 1993. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10688/1/doxa14_17.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

DERRIDA, Jacques. **Gramatologia**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

DERRIDA, Jacques. (1972). "Assinatura acontecimento contexto". In: **Margens da Filosofia**. Campinas: Papirus, 1991.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Inteligência artificial é aplicada para contar laranjas no pomar**. EMBRAPA, 23 jul. 2019. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/45068629/inteligencia-artificial-e-aplicada-para-contar-laranjas-no-pomar. Acesso em: 13 mar. 2025.

FERREIRA, A. B. Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira S/A, 1995.

FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini: **Direito e IA**: Em defesa do humano. Belo Horizonte, Fórum, 2020, p. 96-99.

FREUD, Sigmund. (1913). "Prefácio a Scatologic rites of all nations, de Bourke". In: **Obras completas de Sigmund Freud**. V. XII. Rio de Janeiro: Imago, 2006.

FREUD, Sigmund. (1927). "O Futuro de uma ilusão". In: **Obras completas de Sigmund Freud**. V. XXI. Rio de Janeiro: Imago, 2006.

FREUD, Sigmund. (1930). "Mal-estar na civilização". In: **Obras completas de Sigmund Freud**. V. XII. Rio de Janeiro: Imago, 2006.

GARCIA DA COSTA, Luanda Francine. **A linguagem da poluição**: encobrimento e apropriação da Terra.

GARCIA-ROZA, Luiz. "Introdução à Metapsicologia Freudiana". In: **Artigos de metapsicologia**, v. 3. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. **Teoria Geral do Direito Digital:** transformação digital: desafios para o direito. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Sobre o Satélite. São José dos Campos**, INPE, [s. d.]. Disponível em: http://www.inpe.br/amazonia1/sobre_satelite/. Acesso em: 18 mar. 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2014**: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Organized by R. K. Pachauri and L. A. Meyer. Geneva, Switzerland: IPCC, 2014. Disponível em: https://bit.ly/2JauHTt. Acesso em: 27 set. 2025. p. 5; 45.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2023**: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland: IPCC, 2023. p. 14; 51. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullVolume.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

IPCC, 2019: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in **terrestrial ecosystems** [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. In press. Disponível em: https://www.ipcc.ch/. Acesso em: 19 mar. 2025.

KLEIN, Naomi. Entrevista: "A mudança climática foi causada por nosso sistema capitalista". In: **Carta Maior** (**revista online**). Tradução: Daniella

Cambaúva. (2015). Original publicado no Jornal Der Spiegel. Disponível em: http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/-A-mudanca--climatica-foi-causada-por-nosso-sistema-capitalista-/3/33068. Acesso em: 13 mar. 2025.

LACAN, Jacques. (1957-1958). **O Seminário, Livro 5**: as formações do inconsciente. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

LACAN, Jacques. (1966). "Subversão do sujeito e a dialética do desejo no inconsciente freudiano". In: **Escritos.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1998.

LACAN, Jacques. (1968). **O seminário, livro 16**: de um Outro ao outro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

LUFKIN, Bryan. Why the Biggest Challenge Facing AI is an Ethical One. **BBC Future**, 7 mar. 2017. Disponível em: http://www.bbc.com/future/story/20170307-the-ethical-challenge-facing-artificial-intelligence. Acesso em: 15 mar. 2025.

MARQUES, L. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas: Unicamp, 2016.

MICROSOFT CORPORATION. PRICE WATERHOUSE COOPERS (PWC). **How AI can enable a Sustainable Future**. Redmond, WA: Microsoft; PWC, 2020. Disponível em: https://pwc.to/3mpF4RM. Acesso em: 14 set. 2025. p. 8-9.

MINEVICH, Mark. How To Fight Climate Change Using AI. **Forbes**, 8 jul. 2022. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/markminevich/2022/07/08/how-to-fight-climate-change-using-ai/?sh=31e7f79b2a83. Acesso em: 16 mar. 2025.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION (NASA). **Global Climate Change**. Ice sheet. Disponível em: https://go.nasa.gov/2JaaRI3. Acesso em: 6 out. 2020.

PASSETTI, Edson (Org.) et al. **Ecopolítica**. São Paulo: Editora Hedra, 2019. p. 1-6; p. 8-13; p. 545-603.

PIGEAUD, Jackie. **A Crise**. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2009.

PREVISIA. **Conheça a PrevisIA**. [s. l.], PrevisIA, 2023. Disponível em: https://previsia.org.br/. Acesso em: 13 mar. 2025.

SANTANA, Irene. IA diferencia e conta plantas de macaúba e babaçu no

campo. Brasília, **EMBRAPA**, 20 jul. 2021. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/63599388/inteligencia-artificial--diferencia-e-conta-plantas-de-macauba-e-babacu-no-campo. Acesso em: 16 mar. 2025.

SARLET, Gabrielle Bezerra Sales. A IA no Contexto Atual: uma Análise à Luz das Neurociências Voltada para uma Proposta de Emolduramento Ético e Jurídico. **Revista de Direito Público** (**RDP**), Brasília, v. 18, n. 100, p. 252-305, out./dez. 2021. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5214/pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022a.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; SARLET, Gabrielle Bezerra Sales. Separação informacional de poderes e devido processo informacional. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 13 maio 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-mai-13/direitos-fundamentais-separacao-informacional--poderes-devido-processo-informacional-ordem-juridico-constitucional-brasileira. Acesso em: 14 mar. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FILTER, Pedro Agão Seabra. **A utilização da Inteligência Artificial como um instrumento de proteção climática**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.guaritadigital.com.br/casaleirialivros/dia/dia.2.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

SERRES, Michel. **O Contrato Natural**. Rio de janeiro: Nova fronteira, 1991.

SERRES, Michel. **O Mal Limpo:** poluir para se apropriar. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1994. p. 11-46; p. 47-81.

SERRES, Michel. **Polegarzinha**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SILVA, Marcos Antonio Carneiro da. Quem somos nós nesse tempo de agora? Vivemos numa nova política: Ecopolítica?. Resgate - **Rev. Inter-**

discip. Cult., Campinas, v. 33, p. 1-32, 2025.

SMITH, Chris; McGUIRE, Brian; HUANG, Ting; YANG, Gary. **AI Winter and its Lessons**. Complete Historical Overview. Seattle: University of Washington, 2006. Disponível em: http://courses.cs.washington.edu/courses/csep590/06au/projects/history-ai.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

SMITH, Elliott. A IA pode ser a chave para a preservação da Floresta Amazônica. São Paulo, **Microsoft**, 6 set. 2023. Disponível em: https://news.microsoft.com/source/latam/features/ia-pt-br/amazonia-ia-floresta-desmatamento/?lang=pt-br. Acesso em: 13 mar. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Segunda Seção. **REsp 1374284/MG 2012/0108265-7**. Tema 707. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Data de Julgamento: 27/08/2014. Data de Publicação: DJe 05/09/2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADPF N. 708/DF:** Relator Ministro Roberto Barroso. Data de Julgamento: 03/05/2021, Data de Publicação: 04/05/2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADPF 760/DF**. Relator Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 16/11/2020, Data de Publicação: 17/11/2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) Tribunal Pleno. **ADO 59/DF**. Relatora Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 03/11/2022. Data de Publicação: Processo Eletrônico DJe-s/n DIVULG 15-08-2023 PUBLIC 16-08-2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) Tribunal Pleno. **RE 654833**. TEMA 999. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 20/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/06/2020.

TURING, Alan; COPELAND, Jack. **The Essential Turing:** Seminal Writings in Computing, Logic, Philosophy, Artificial Intelligence, and Artificial Life plus The Secrets of Enigma. Oxford: Clarendon Press, 2004.

UNITED NATIONS (UN). **Environmental rule of law:** first global report. Nairobi, Kenya: UN Environment, 2019. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27279/Environmental_rule_of_law.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 13 mar. 2025.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). How

Artificial Intelligence is Helping Tackle Environmental Challenges. **UNEP**, 7 nov. 2022. Disponível em: https://www.unep.org/news-and-stories/story/how-artificial-intelligence-helping-tackle-environmental-challenges. Acesso em: 15 mar. 2025.

VAN BEKKUM, Marvin; BORGESIUS, Frederik Zuiderveen. Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment. European J**ournal of Social Security**, v. 23, n. 4, p. 323-340, 2021. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/13882627211031257. Acesso em: 13 mar. 2025.

WALDMAN, Maurício. **Lixo:** cenários e desafios – abordagens básicas para entender os resíduos sólidos. São Paulo: Cortez, 2010.

WARWICK, Kevin. The Future of Artificial Intelligence and Cybernetics. **MIT Technology Review**, 10 nov. 2016. Disponível em: https://www.technologyreview.com/s/602830/the-future-of-artificial-intelligence-and-cybernetics/. Acesso em: 16 mar. 2025.

WEDY, Gabriel. Uma análise sobre o princípio da precaução e a incerteza científica. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 mar. 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-mar-17/ambiente-juridico-analise-principio-precaucao-incerteza-cientifica/. Acesso em: 13 mar. 2025.

ZALASIEWICZ, Jan, et al. "The geological cycle of plastics and their use as a stratigraphic indicator of the Anthropocene". In: **Antrhopocene**, v. 13, p. 4 – 17, 2016. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2213305416300029. Acesso em: 15 mar. 2025.

- CAPÍTULO 15 -

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO SETOR ALIMENTAR: UM ELO ENTRE A AGRICULTURA FAMILIAR, A SEGURANÇA ALIMENTAR URBANA E A TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT IN THE FOOD SECTOR: A LINK BETWEEN FAMILY FARMING, URBAN FOOD SECURITY, AND THE ECOLOGICAL TRANSITION.

Rafael Teixeira Sebastiani[1]

Fábio Martins Pereira[2]

Priscilla Ayleen Bustos Mac-Lean[3]

Gessuir Pigatto[4]

RESUMO: Este capítulo examina o papel das compras públicas sustentáveis (CPS) no setor alimentar como estratégia de articulação entre agricultura familiar, segurança alimentar urbana e sustentabilidade ambiental, à luz das experiências brasileira e italiana. A partir de uma

[1] Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Agronegócio e Desenvolvimento da UNESP Câmpus Tupã/SP. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1764779855727353 Orcid: https://orcid.org/0009-0008-0880-5950.

[2] Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Agronegócio e Desenvolvimento da UNESP Câmpus Tupã/SP. Lattes: http://lattes.cnpq.br/4800336717731433.

[3] Docente da UNESP Câmpus Tupã/SP. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5384699736556956 Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8687-1808.

[4] Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Agronegócio e Desenvolvimento da UNESP Câmpus Tupã/SP. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9086864482895461 Orcid: http://orcid.org/0000-0002-5240-2381.

abordagem jurídico-institucional, é analisado o arcabouço normativo das contratações públicas no Brasil, com destaque para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e sua limitada incorporação de critérios ambientais obrigatórios. Em contraste, se evidencia o modelo italiano regulado pelo "CAM Ristorazione Collettiva", que impõe parâmetros técnicos vinculantes para alimentos orgânicos, rastreabilidade ambiental e redução de impactos ecológicos nas compras públicas. A pesquisa revela a ausência de integração normativa entre políticas de licitação, alimentação e agroecologia, bem como carência de instância técnica nacional para monitoramento e padronização no contexto normativo brasileiro. Como contribuição, são propostas diretrizes para a institucionalização da CPS alimentar no país, com base na criação de critérios ambientais mínimos, governança federativa e articulação intersetorial, constatando que as contratações públicas podem ser instrumento central na transição agroalimentar e climática, desde que juridicamente estruturada e politicamente coordenada.

PALAVRAS-CHAVE: Compras públicas sustentáveis. Agricultura familiar. Green Public Procurement. Sustentabilidade alimentar. Agroecologia.

ABSTRACT: This chapter examines the role of Sustainable Public Procurement (SPP) in the food sector as a strategy to link family farming, urban food security, and environmental sustainability, based on Brazilian and Italian experiences. Through a legal-institutional approach, it analyzes the regulatory framework for public procurement in Brazil, highlighting the National School Feeding Program (PNAE) and the Food Acquisition Program (PAA), and their limited inclusion of mandatory environmental criteria. In contrast, it presents the Italian model governed by the "CAM Ristorazione Collettiva," which establishes binding technical standards for organic food, environmental traceability, and the reduction of ecological impacts in public procurement. The research reveals a lack of normative integration between procurement, food, and agroecological policies in Brazil, as well as the absence of a national technical body for monitoring and standardization. As a contribution, the chapter proposes guidelines for institutionalizing food-related SPP in Brazil, based on minimum environmental criteria, federative governance, and intersectoral coordination. It concludes that public procurement can serve as a

central tool for agro-food and climate transition, provided it is legally structured and politically coordinated.

KEYWORDS: Sustainable public procurement. Family farming. Green Public Procurement. Food sustainability. Agroecology.

1. INTRODUÇÃO

A crise climática global, os desequilíbrios nos sistemas agroalimentares e o aprofundamento das desigualdades entre campo e cidade colocam em evidência a necessidade de se reconfigurar o papel do Estado na indução de modelos produtivos mais justos e sustentáveis. Nesse contexto, as compras públicas sustentáveis (CPS) surgem como uma estratégia normativa e institucional capaz de articular segurança alimentar, inclusão produtiva rural e proteção ambiental, ao mobilizar o poder de compra estatal para incentivar padrões responsáveis de produção e consumo.

No Brasil, embora políticas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) representem experiências pioneiras de contratação pública com base em critérios sociais e territoriais, se observa que a dimensão ambiental ainda carece de normatização técnica e aplicação padronizada, especialmente no tocante à alimentação saudável, à rastreabilidade agroecológica e à mitigação das emissões associadas às cadeias curtas de abastecimento[5]. Além disso, a articulação entre essas políticas e o marco jurídico das licitações sustentáveis permanece limitando seu potencial transformador.

A emergência de instrumentos jurídicos como a Lei n.º 14.133/2021, que consagram a sustentabilidade como princípio e objetivo das contratações públicas, abre espaço para reorientar o sistema de compras governamentais em direção a finalidades agroecológicas e climáticas mais

[5] Termos como "cadeia curta", "venda direta", "curto-circuito" "encurtamento da cadeia" são terminologias com conceitos semelhantes utilizadas na literatura acadêmica ao se referir as Short Food Supply Chain" (SFSC). (Ilbery; Maye, 2005). Nesse capítulo será padronizado o termo "circuito curto".

consistentes. Por outro lado, como apontam diversos estudos analisados, essa possibilidade normativa ainda esbarra na ausência de critérios técnicos obrigatórios, na fragmentação das iniciativas e na carência de governança federativa articulada para o tema.

Em contraste, experiências internacionais como a italiana oferecem elementos relevantes para o debate. A obrigatoriedade dos Critérios Ambientais Mínimos (CAMs) para serviços de alimentação coletiva, definidos pelo Ministério do Meio Ambiente e integrados às metas climáticas nacionais, constitui um exemplo de como é possível concretamente aliar compras públicas, segurança alimentar urbana e transição ecológica em um mesmo arranjo normativo e institucional.

Neste capítulo, se objetiva examinar as compras públicas sustentáveis no setor alimentar como um instrumento estratégico de articulação entre campo e cidade, com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar, na redução das desigualdades territoriais e na promoção de padrões agroalimentares mais resilientes e ambientalmente responsáveis.

Partindo de uma abordagem jurídico-institucional crítica, o trabalho dialoga com marcos normativos, estudos empíricos e experiências comparadas para propor caminhos de aprimoramento do arcabouço jurídico brasileiro, em consonância com os princípios da sustentabilidade, da segurança alimentar e do desenvolvimento rural inclusivo.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Fundamentos jurídicos da sustentabilidade nas compras públicas alimentares

A compreensão das compras públicas sustentáveis (CPS) como instrumento de transformação do sistema agroalimentar brasileiro exige um resgate dos fundamentos constitucionais e infraconstitucionais que sustentam a articulação entre o poder de compra estatal, a promoção da sustentabilidade e a realização do direito humano à alimentação adequada. No plano normativo, essa articulação repousa sobre três eixos principais: (i) o direito ambiental e os princípios da ordem ecológica; (ii) a função pública das contratações administrativas; e (iii) a intersetorialidade

das políticas de segurança alimentar e desenvolvimento rural.

O ponto de partida é o art.igo 225 da Constituição Federal de 1988, que consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, atribuindo ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988). Esse mandamento irradia-se sobre toda a atuação estatal, inclusive sobre a função contratual da Administração Pública, que deve incorporar os princípios da prevenção, da precaução, da responsabilidade ambiental e da solidariedade intergeracional em suas escolhas materiais e procedimentais (Santos; Lima Júnior; Albuquerque, 2020).

Paralelamente, o art.igo 6º da CRFB/1988, ao incluir a alimentação como direito social, reforça a necessidade de que as políticas públicas, inclusive as contratações, estejam orientadas para garantir a segurança alimentar e nutricional da população, o que implica oferta regular de alimentos saudáveis, de base agroecológica e culturalmente adequados (Brasil, 1988). Essa perspectiva foi consolidada com a promulgação da Lei n.º 11.346/2006, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), fundamentado na intersetorialidade, na descentralização e na participação social (Brasil, 2006). Em vigor desde 2006, a norma estabelece que o poder público deve adotar medidas que promovam sistemas de produção sustentáveis e que garantam o abastecimento alimentar justo e territorialmente equilibrado, inclusive mediante mecanismos de compras públicas (Brasil, 2006).

Do ponto de vista ambiental, as contratações públicas devem internalizar os princípios da ecologização do direito administrativo, reconhecendo que a função administrativa não se resume à legalidade e eficiência, mas incorpora a responsabilidade socioambiental do Estado na indução de padrões sustentáveis de consumo e produção (Moura, 2013). Nesse sentido, o princípio da vantajosidade tradicionalmente associado ao menor preço deve ser reinterpretado à luz do custo do ciclo de vida, da rastreabilidade socioambiental do objeto contratado e dos impactos gerados ao longo da cadeia produtiva, como já reconhecido pelo art.igo 34 da Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021).

Outro fundamento relevante decorre da Lei n.º 12.512/2011, que insti-

tucionalizou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e consolidou o modelo de compras públicas com função social e territorial, priorizando a agricultura familiar e as populações tradicionais como sujeitos centrais da política alimentar (Brasil, 2011). Esse modelo foi ampliadose somou ao pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, desde 2009, estabelece a obrigatoriedade de que no mínimo 30% dos recursos federais repassados ao FNDE sejam destinados à aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares (Brasil, 2009). Embora essas políticas avancem na valorização da produção local e no fortalecimento das economias rurais, ainda carecem de critérios ambientais obrigatórios que assegurem a convergência entre soberania alimentar e sustentabilidade ecológica (Freitas et al., 2023).

Nesse aspecto, o modelo italiano oferece uma referência jurídica e institucional significativa. A adoção obrigatória dos Critérios Ambientais Mínimos (CAMs) em todos os contratos públicos, inclusive na alimentação coletiva, estabelece parâmetros técnicos vinculantes que incluem a exigência de alimentos orgânicos, de circuito curtocadeias curtas e de baixo impacto ambiental. Tais critérios são regulamentados por decretos ministeriais e articulados ao plano nacional de mitigação das mudanças climáticas, em conformidade com o princípio do "não causar dano significativo" (DNSH), adotado pela União Europeia desde 2020 (Sancilio, 2023; Fondazione Ecosistemi, 2024).

No Brasil, não há até o momento regramento equivalente aos CAMs no setor alimentar, tampouco integração direta entre as políticas de segurança alimentar e os marcos da contratação pública sustentável. A ausência de critérios ambientais mínimos nos editais do PNAE, por exemplo, faz com que alimentos ultraprocessados ou ambientalmente degradantes continuem sendo adquiridos com recursos públicos, sem avaliação crítica de seus impactos (Oliveira Filho et al., 2022).

A institucionalização da sustentabilidade nas compras públicas alimentares no Brasil demanda uma reformulação normativa que una os princípios do direito ambiental, da agroecologia e da administração pública sustentável, com vistas à construção de um sistema jurídico capaz de transformar o poder de compra estatal em ferramenta estruturante de soberania alimentar e transição ecológica.

2.2. Políticas públicas integradas: alimentação escolar, agricultura familiar e GPP

A consolidação de um modelo de compras públicas sustentáveis no setor alimentar requer o reconhecimento de que as contratações governamentais não são meros instrumentos logísticos de abastecimento institucional, mas ferramentas integradoras de políticas públicas estruturantes, sobretudo nas áreas de segurança alimentar, desenvolvimento rural e meio ambiente. No Brasil, o arcabouço jurídico-administrativo voltado à aquisição de alimentos da agricultura familiar por meio de políticas públicas como o PNAE e o PAA representa um avanço normativo relevante, ainda que marcado por assimetrias de implementação e carência de critérios ambientais obrigatórios (Brasil, 2009; Brasil, 2011).

Instituído pela Lei n.º 11.947/2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar estabelece a obrigatoriedade de destinar no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE à aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar e empreendimentosempreendimento da economia solidária, com dispensa de licitação e ênfase nas compras diretas locais. Esse modelo, ainda que voltado principalmente à inclusão produtiva e ao fortalecimento dos circuitoscurtosdas cadeiras curtas de comercialização, contribui indiretamente para a sustentabilidade socioambiental ao incentivar práticas de produção com menor pegada ecológica, sazonalidade e adequação cultural (Brasil, 2009).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por sua vez, regulamentado pela Lei n.º 12.512/2011 e operacionalizado por meio de convênios entre União, estados e municípios, promove a compra direta de produtos agrícolas da agricultura familiar com destinação a redes socioassistenciais, hospitais, escolas e equipamentos públicos (Brasil, 2011). Como apontado por Freitas et al. (2023), o PAA teve papel estratégico na difusão de práticas agroecológicas em regiões do semiárido e da Amazônia Legal, embora enfrente desafios de continuidade orçamentária e de articulação federativa.

Ambas as políticas, contudo, operam com ênfase nos critérios socioeconômicos e territoriais, sem exigência formal de requisitos ambientais mínimos nos produtos adquiridos. Isso significa que alimentos oriundos de sistemas agroquímicos intensivos, com uso excessivo de agrotóxicos

ou impactos sobre o solo e a água, podem ser adquiridos com recursos públicos, desde que respeitadas as exigências sanitárias e a origem familiar do produtor (Souza; Lima Júnior; Albuquerque, 2020). A ausência de normatização ambiental vinculante nos editais limita o potencial transformador dessas políticas frente aos desafios climáticos contemporâneos.

Nesse cenário, as compras públicas sustentáveis se apresentam como uma estratégia de integração normativa, capaz de articular os objetivos de segurança alimentar, desenvolvimento rural e sustentabilidade ecológica por meio do poder de compra estatal. A nova Lei n.º 14.133/2021 abre essa possibilidade ao prever, em diversos dispositivos, a adoção de critérios de sustentabilidade como parte integrante do planejamento e julgamento das contratações (arts. 5º, 11, 26, 34, 144). Em particular, o art.igo 26, §1º, inciso II, autoriza a preferência por produtos recicláveis, biodegradáveis ou de menor impacto ambiental, mesmo com custo superior de até 10% em relação aos convencionais, desde que tecnicamente justificável (Brasil, 2021).

No entanto, como observado por Oliveira Filho et al. (2022), a ausência de regulamentação técnica dos critérios ambientais aplicáveis aos alimentos e serviços de alimentação coletiva impede que esses dispositivos se traduzam em mudanças efetivas nos processos licitatórios. A Lei n.º 14.133/2021 não define parâmetros mínimos de sustentabilidade alimentar, nem especifica como o ciclo de vida ou a rastreabilidade ambiental devem ser aferidos na contratação de alimentos, deixando essa tarefa ao encargo dos órgãos gestores (Brasil, 2021).

A experiência italiana, mais uma vez, oferece um modelo de referência institucional para superação dessa lacuna. O CAM Ristorazione Collettiva, aprovado por decreto ministerial em 2021, estabelece critérios obrigatórios para a aquisição de serviços de alimentação por órgãos públicos italianos, incluindo escolas, hospitais e presídios. Esses critérios determinam percentuais mínimos de produtos orgânicos, certificados ambientalmente, de comércio justo e de origem territorial próxima, além de exigir planos de redução de resíduos, pegada de carbono e consumo energético nos refeitórios públicos (MiTE, 2021).

A aplicação dos CAMs no setor de alimentação coletiva se integra às metas do Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) e ao prin-

cípio do DNSH (Do No Significant Harm), reforçando o papel da contratação pública como instrumento transversal de política climática, de saúde pública e de desenvolvimento rural sustentável (Fondazione Ecosistemi, 2024). No Brasil, apesar de avanços pontuais como a inserção voluntária de alimentos orgânicos em editais de alimentação escolar em municípios como Belo Horizonte e Curitiba, conforme os achados, ainda não existe base normativa nacional obrigatória semelhante, tampouco diretrizes técnicas para operacionalização de compras alimentares com requisitos ambientais específicos (Ferraz, 2021).

A integração entre alimentação escolar, agricultura familiar e compras públicas sustentáveis/verdes no Brasil demanda uma governança normativa e institucional mais robusta, que una os marcos legais da segurança alimentar com os fundamentos do direito ambiental e da nova legislação de licitações. Tal articulação exige a criação de critérios nacionais de sustentabilidade alimentar, com parâmetros técnicos claros, instrumentos de verificação e capacitação permanente dos gestores públicos para sua correta aplicação.

2.3. Estudos de caso: Brasil (PNAE/PAA) e Itália (CAM Ristorazione)

A análise empírica de experiências aplicadas permite compreender como as compras públicas no setor alimentar podem, ou não, cumprir efetivamente suas promessas normativas de indução à sustentabilidade, promoção da segurança alimentar e valorização dos agricultores familiares. Nesta seção, são comparadas duas estratégias públicas: no Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); na Itália, o sistema compulsório baseado no CAM Ristorazione Collettiva.

2.3.1. EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: PNAE E PAA

O PNAE constitui uma das mais antigas e consolidadas políticas públicas de alimentação do Brasil, com origem na década de 1950 e reformulado a partir de 2009 com a Lei n.º 11.947/2009, que incorporou dispositivos de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da soberania alimentar. A obrigatoriedade de aquisição de pelo menos 30% dos alimentos da merenda escolar junto à agricultura familiar transfor-

mou radicalmente a lógica de fornecimento institucional, aproximando produtores e escolas, valorizando produtos locais e reduzindo a intermediação (Brasil, 2009).

Embora a legislação não imponha critérios ambientais obrigatórios, muitos municípios incorporaram elementos de sustentabilidade por iniciativa própria, como a priorização de alimentos orgânicos, agroecológicos ou minimamente processados. No entanto, como ressaltado por Freitas et al. (2023), a adoção de critérios ambientais permanece altamente desigual entre as regiões brasileiras, sendo fortemente dependente da capacidade institucional, do engajamento político local e da existência de redes de apoio técnico, como as empresas de assistência técnica e extensão rural (ATER).

No caso do PAA, os dados mais recentes revelam sua importância como instrumento de inclusão produtiva e combate à fome, sobretudo em contextos de crise social. Segundo levantamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entre 2003 e 2022 o programa beneficiou mais de 500 mil agricultores familiares e destinou cerca de 4 milhões de toneladas de alimentos a entidades socioassistenciais (MDA, 2023). No entanto, como apontam Oliveira Filho et al. (2022), a ausência de metas ambientais ou exigências mínimas de sustentabilidade limita o alcance transformador do PAA no que se refere à transição agroecológica, perpetuando modelos produtivos convencionais intensivos em insumos químicos e de baixa diversidade biológica.

Além disso, ambos os programas enfrentam desafios de execução relacionados à instabilidade orçamentária, à descontinuidade política e à falta de articulação com o sistema nacional de compras públicas. Como diagnosticado por Souza, Lima Júnior e Albuquerque (2020), não há integração técnica ou procedimental entre o PNAE/PAA e os dispositivos da Lei n.º 14.133/2021, tampouco existe uma base nacional de critérios sustentáveis aplicáveis à alimentação institucional, o que dificulta a replicação das boas práticas em escala nacional.

2.3.2. EXPERIÊNCIA ITALIANA: CAM RISTORAZIONE COLLETTIVA

Na Itália, a alimentação coletiva no setor público é regulada pelo CAM Ristorazione Collettiva, aprovado por decreto ministerial em 10 de

março de 2021, no âmbito do Ministério da Transição Ecológica (MiTE). Este documento estabelece critérios ambientais mínimos obrigatórios para todos os serviços de fornecimento de refeições a instituições públicas, incluindo escolas, hospitais, presídios, universidades e centros administrativos (MiTE, 2021).

O CAM Ristorazione define requisitos quantitativos e qualitativos que abrangem um percentual mínimo de produtos orgânicos certificados, com metas de 40% a 60%, conforme a categoria alimentar. Ainda, estabelece a preferência por produtos de circuito curtocadeias curtas (menos de 150 km do local de consumo) e para alimentos com certificação ambiental ou de bem-estar animal. Proíbe a utilização de materiais plásticos descartáveis e existe exigência de redução de resíduos sólidos, além de estabelecer critérios de eficiência energética e de pegada de carbono nas cozinhas e nos refeitórios. Por fim, também impõe a obrigatoriedade de rastreamento da origem e da conformidade ambiental dos insumos contratados (MiTE, 2021).

O cumprimento desses critérios é fiscalizado pelos órgãos contratantes e pelas autoridades ambientais regionais, e sua não observância pode implicar nulidade do contrato, sanções administrativas e responsabilização dos gestores. Segundo o relatório de 2024 do Osservatorio Appalti Verdi, 82% dos contratos de alimentação coletiva nas escolas italianas já se adequaram integralmente aos CAMs, e cerca de 67% dos municípios avaliam positivamente os impactos da medida em termos de saúde pública, desempenho ambiental e inclusão de produtores locais (Fondazione Ecosistemi, 2024).

Os efeitos socioambientais do CAM Ristorazione também foram analisados por Fregonara, Ferrando e Tulliani (2022), que demonstraram, com base em estudos de caso no Piemonte e na Toscana, que a adoção obrigatória dos CAMs promoveu o crescimento da produção orgânica regional, a reorganização de cadeias logísticas e a redução das emissões de carbono em até 30% nas redes de alimentação escolar. O estudo destaca que o envolvimento de consórcios de produtores, cooperativas agroecológicas e sistemas públicos de planejamento territorial foram fundamentais para a consolidação da política.

Outro aspecto relevante do modelo italiano é sua integração com a

política climática nacional. O CAM Ristorazione está alinhado ao Plano Nacional Integrado de Energia e Clima (PNIEC) e às diretrizes da União Europeia sobre o princípio do DNSH, fazendo com que as contratações públicas de alimentos contribuam diretamente para as metas de descarbonização, redução do desperdício alimentar e adaptação ao clima (Sancilio, 2023).

2.3.3. COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS ITALIANO E BRASILEIRO

A comparação entre os modelos revela um contraste fundamental: no Brasil, as políticas de compras públicas de alimentos são socialmente orientadas, mas juridicamente frágeis do ponto de vista ambiental; na Itália, a política é tecnicamente estruturada, ambientalmente mandatória e institucionalmente coordenada. O modelo italiano transforma a contratação alimentar pública em instrumento transversal de sustentabilidade ecológica, segurança alimentar e desenvolvimento rural. Já no Brasil, os programas cumprem papel importante de inclusão social, mas carecem de normatização ambiental, integração setorial e fiscalização sistemática, conforme verificado no quadro abaixo.

Quadro 1: Comparativo - Compras Públicas Alimentares: Brasil x Itália

DIMENSÃO	BRASIL (PNAE / PAA)	ITÁLIA (CAM RISTORAZIONE)
MARCO LEGAL	Lei n.º 11.947/2009 (PNAE); Lei n.º 12.512/2011 (PAA)	Decreto Ministeriale 10/03/2021 – MiTE (obrigatório)
CRITÉRIOS AMBIENTAIS	Não obrigatórios; adotados pontualmente por municípios	Obrigatórios: alimentos orgânicos, de circuitocurtocadeias curtas, certificados
OBJETIVOS PRIORITÁRIOS	Segurança alimentar e inclusão produtiva da agricultura familiar	Sustentabilidade ecológica, saúde pública, incentivo à produção orgânica
ABRANGÊNCIA INSTITUCIONAL	Rede pública de ensino, entidades assistenciais, hospitais	Escolas, hospitais, universidades, centros administrativos e prisionais
MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO	Inexistente no plano nacional; fiscalização local pontual	Coordenado pelo MiTE e regiões; monitorado pelo Osservatorio Appalti Verdi
RESULTADOS E IMPACTOS	Redução da fome e estímulo à produção familiar; baixa rastreabilidade ambiental	Redução de até 30% de CO_2; aumento da produção orgânica e cadeias locais
INTEGRAÇÃO COM POLÍTICA CLIMÁTICA	Ausente; sem articulação formal com política climática	Alinhado ao Plano Nacional de Energia e Clima (PNIEC) e ao princípio DNSH

2.2.4. DESAFIOS NORMATIVOS E INSTITUCIONAIS NO BRASIL

A trajetória normativa brasileira em matéria de compras públicas sustentáveis no setor alimentar é marcada por avanços isolados, lacunas estruturais e assimetrias federativas que comprometem a consolidação de uma política pública coerente, obrigatória e efetiva.

Ainda que o ordenamento jurídico reconheça expressamente a sustentabilidade como princípio das contratações públicas (Lei n.º 14.133/2021) e disponha de políticas voltadas à agricultura familiar e segurança alimentar (como o PNAE e o PAA), a ausência de integração normativa, padronização técnica e estrutura de governança específica configura o principal entrave à institucionalização das CPS alimentares no Brasil.

O primeiro desafio que se verifica é de natureza normativa e regulatória. A Lei n.º 14.133/2021 trouxe inovações relevantes, como a previsão da análise do ciclo de vida (art. 34) e a possibilidade de adjudicação por critérios de sustentabilidade (art. 26, §1º, II), mas não impôs a adoção obrigatória de parâmetros técnicos ambientais para os bens e serviços contratados, tampouco definiu como tais critérios devem ser verificados. No campo alimentar, essa lacuna se traduz na inexistência de critérios nacionais mínimos vinculantes, como os CAMs italianos, que orientem os gestores sobre os requisitos ambientais para a contratação de gêneros alimentícios, refeitórios ou serviços de preparo de refeições (Ferraz, 2021).

A legislação do PNAE, por sua vez, estabelece a obrigatoriedade de aquisição junto à agricultura familiar, mas não exige certificação ambiental nem estabelece parâmetros técnicos obrigatórios de produção sustentável, como cultivo orgânico, agroecológico ou rastreabilidade socioambiental. Isso significa que, embora o programa contribua para a inclusão produtiva, não garante a incorporação de padrões ambientais consistentes, salvo onde implementações locais optam voluntariamente por inovar (Freitas et al., 2023). A normatização atual, portanto, cria um platô que favorece a manutenção de contratos com fornecedores convencionais, sem incentivo legal claro à transição agroecológica.

O segundo desafio é de ordem institucional e federativa. A implementação das políticas de compras públicas alimentares é descentralizada, ficando a cargo de estados e municípios, muitos dos quais não dispõem de capacidade técnica, estrutura de planejamento ou recursos humanos

qualificados para elaborar editais com critérios socioambientais mais exigentes. Como demonstrado por Castro e Lobato (2020), há forte dependência de consultorias externas, replicação acrítica de modelos anteriores e baixa articulação entre os setores de compras, nutrição escolar e agricultura familiar, o que compromete a consistência da política.

A inexistência de uma instância federal de coordenação das CPS, com função normativa, técnica e formativa, também contribui para a fragmentação das práticas. Ao contrário do modelo italiano, que conta com o MiTE, a Fondazione Ecosistemi e o Osservatorio Appalti Verdi como estruturas de planejamento e avaliação, o Brasil não dispõe de órgãos especializados com competência para formular, padronizar e monitorar a aplicação de critérios sustentáveis nas licitações alimentares. Isso dificulta a produção de dados sistematizados, o compartilhamento de boas práticas e a consolidação de uma cultura institucional voltada à sustentabilidade contratual (Oliveira Filho et al., 2022).

Um terceiro desafio reside na ausência de mecanismos de monitoramento e responsabilização. Os programas PNAE e PAA não contam com sistemas estruturados de auditoria ambiental dos contratos firmados, tampouco com indicadores nacionais de sustentabilidade alimentar. A fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU) e dos Tribunais de Contas estaduais ainda opera sob parâmetros tradicionais de legalidade e economicidade, não incorporando a sustentabilidade como critério autônomo de conformidade (Souza; Lima Júnior; Albuquerque, 2020).

A superação desses entraves exige não apenas mudanças legislativas, mas um reposicionamento político e institucional do Estado brasileiro, que reconheça o papel estratégico da contratação pública como eixo estruturante da transição agroalimentar e a adoção de modelos como os CAMs alimentares, o fortalecimento da governança federativa e a internalização da sustentabilidade nos sistemas de controle e capacitação são passos essenciais para esse avanço.

3. CONCLUSÃO

Este capítulo buscou demonstrar como as compras públicas sustentáveis no setor alimentar podem constituir um elo estratégico entre o

fortalecimento da agricultura familiar, a promoção da segurança alimentar urbana e a construção de modelos de produção e consumo ambientalmente responsáveis. A análise integrada dos marcos normativos brasileiros, das experiências nacionais de alimentação escolar e aquisição pública, e da política italiana de contratação ambiental obrigatória, evidenciou a potência e os limites da CPS como instrumento transversal de políticas públicas.

No caso brasileiro, a existência de programas consagrados como o PNAE e o PAA representa uma conquista institucional no que diz respeito à valorização da produção familiar, à inclusão social e à descentralização das políticas de abastecimento. Entretanto, como observado ao longo do capítulo, a ausência de critérios ambientais obrigatórios, a fragilidade regulatória, a falta de articulação federativa e a inexistência de instâncias técnicas especializadas limitam a capacidade do Estado de utilizar seu poder de compra para induzir transições agroecológicas consistentes.(Ferraz, 2021; Freitas et al., 2023).

Em contraste, o modelo italiano regulado pelo CAM Ristorazione Collettiva oferece uma experiência consolidada de como a contratação pública pode ser juridicamente vinculante, ambientalmente rigorosa e institucionalmente monitorada. O sucesso dessa política decorre da conjugação entre normas técnicas obrigatórias, integração interministerial, participação de produtores locais organizados e fiscalização efetiva, resultando em benefícios ambientais mensuráveis, como redução de emissões e aumento da produção orgânica certificada.(Fondazione Ecosistemi, 2024; Sancilio, 2023).

Diante dos desafios analisados, este capítulo propõe quatro linhas de ação prioritárias para o aprimoramento do modelo brasileiro. A primeira linha consiste na criação e adoção impositiva de critérios ambientais mínimos nacionais obrigatórios (CAMs alimentares), com base técnico-científica, aplicáveis a todas as contratações públicas de alimentos e refeições, com parâmetros claros de rastreabilidade, qualidade ambiental e procedência.

A segunda linha reside na institucionalização de uma instância técnica federal especializada em compras públicas sustentáveis, com competência para normatizar, capacitar, monitorar e difundir boas práticas, de

forma articulada com os sistemas de educação, saúde e desenvolvimento rural. Por sua vez, a terceira linha consiste na integração normativa entre os programas PNAE/PAA e a Lei n.º 14.133/2021, por meio de decretos ou instrumentos de planejamento federal, assegurando coerência entre objetivos alimentares, sociais e ambientais. Por fim, a Inclusão da sustentabilidade como critério de avaliação nos órgãos de controle externo e interno, estimulando a fiscalização proativa de cláusulas socioambientais nos contratos e a responsabilização dos gestores pela omissão injustificada desses critérios.

Mais do que uma inovação jurídica, a consolidação das CPS no setor alimentar exige um reposicionamento do poder de compra do Estado como ferramenta ativa de transformação agroecológica, conectando o campo e a cidade em uma lógica de corresponsabilidade, justiça territorial e soberania alimentar. Ao assumir esse papel, o Estado brasileiro poderá não apenas cumprir suas obrigações constitucionais e internacionais, mas também liderar uma nova geração de políticas públicas ambientalmente eficazes, socialmente justas e democraticamente enraizadas.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Paulo Roberto de Oliveira; OLIVEIRA, Celmar Corrêa de. Processos licitatórios sustentáveis: comparações entre o Brasil e a Comunidade Europeia. Revista Eletrônica Científica da UERGS, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 158–167, 2022. DOI: 10.21674/2448-0479.82.158-167. Disponível em: https://revistas.uergs.edu.br/index.php/revuergs/article/view/3357. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Apoio à Inclusão Produtiva Rural. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cci-

vil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 25 jul. 2025.

CARRABS, Gianluca; FILIPPINI, Andrea. Green public procurement: a che punto è l'Italia?. La Nuova Ecologia, 20 mar. 2025. Disponível em: https://www.lanuovaecologia.it/green-public-procurement-italia/. Acesso em: 24 jul. 2025.

CASTRO, Gisele Adriana da Silva; LOBATO, Débora Nogueira Campos. Licitações sustentáveis: um estudo de casos múltiplos em Instituições Federais de Ensino Superior do centro-oeste mineiro. Latin American Journal of Business Management, v. 11, n. 2, p. 108–119, jul./dez. 2020. Disponível em: https://www.lajbm.com.br/index.php/journal/article/view/616. Acesso em: 24 jul. 2025.

CHENG, Wenjuan; APPOLLONIA, Andrea; AMATO, Alessio; ZHU, Qinghua. Green Public Procurement, missing concepts and future trends: A critical review. Journal of Environmental Planning and Management, v. 61, n. 7, p. 1245–1266, 2018. DOI: 10.1080/09640568.2017.1422295. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09640568.2017.1422295. Acesso em: 24 jul. 2025.

COSTA, Maria Clarice Alves da et al. Licitações sustentáveis: aplicabilidade do Decreto Estadual nº 21.264/2016 nas licitações públicas no estado de Rondônia. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 9163–9190, jan. 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n1-621. Disponível em: https://doi.org/10.34117/bjdv7n1-621. Acesso em: 24 jul. 2025.

DE ROSA, Marcello; CASTELLI, Annalisa; BARTOLI, Luca; FRANCESCONE, Martina. Sustainable public procurement and constrained agricultural entrepreneurship. AIMS Agriculture and Food, v. 8, n. 2, p. 585–597, 2023. DOI: 10.3934/agrfood.2023032. Disponível em: http://www.aimspress.com/article/10.3934/agrfood.2023032. Acesso em: 24 jul. 2025.

DI MATTEO, Martina. La sostenibilità negli appalti pubblici: dal Green Public Procurement ai criteri ambientali minimi. [S.l.], 2022. Tesi di laurea – Università degli Studi di Teramo, Corso di Laurea in Giurisprudenza.

FERRAZ, Lucas Ribeiro. Dez anos das licitações sustentáveis no Brasil: distância entre a previsão legal e a prática. Revista Gestão e Desenvolvimento, Novo Hamburgo, v. 18, n. 2, p. 114–131, mai./ago. 2021. DOI: 10.25112/rgd.v18i2.2445. Disponível em: https://revistas.univates.br/index.php/gestaodesenvolvimento/article/view/2445. Acesso em: 24 jul. 2025.

FONDAZIONE ECOSISTEMI. Report tecnico sul GPP in Italia: i criteri ambientali minimi per le costruzioni e l'obiettivo di mitigazione dei cambiamenti climatici: lo stato dell'arte. Roma: Fondazione Ecosistemi, 2023. Disponível em: https://www.fondazioneecosistemi.org. Acesso em: 24 jul. 2025.

FONDATIONE ECOSISTEMI. VII Rapporto Osservatorio Appalti Verdi. 2024. Disponível em: <https://www.osservatorioappaltiverdi.org/rapporti/rapporto-2024>. Acesso em: 25 jul. 2025.

FREGONARA, Elisa; FERRANDO, Davide; TULLIANI, Jacopo M. Sustainable public procurement in the building construction sector. Sustainability, Basel, v. 14, n. 18, Art. 11616, 2022. DOI: 10.3390/su141811616. Disponível em: https://www.mdpi.com/2071-1050/14/18/11616. Acesso em: 24 jul. 2025.

FREITAS, Jean Yuri. Licitações sustentáveis: uma análise do ponto de vista do direito ambiental. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Curitiba, v. 21, n. 12, p. 24270–24292, 2023. DOI: 10.55905/oelv21n12-046. Disponível em: https://doi.org/10.55905/oelv21n12-046. Acesso em: 24 jul. 2025.

ILBERY, B.; MAYE, D. Food supply chains and sustainability: evidence from specialist food producers in the Scottish/English borders. Land Use Policy, London, v. 22, n. 4, p. 331–344, oct. 2005. DOI: https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2004.06.002.

LEITE, Maria de Fátima de Lima. Sustentabilidade versus legislação vigente: uma análise no perfil das licitações sustentáveis no Tribunal de Justiça de Pernambuco, Brasil. Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, v. 7, n. 17, p. 1653–1665, 2020. DOI: 10.21438/rbgas(2020)071739. Disponível em: http://revista.ecogestaobrasil.net/index.php/RBGAS/article/view/739. Acesso em: 24 jul. 2025.

MANCINI, Marco; MINUTOLO, Andrea; FALOCCO, Silvano; LE DONNE, Gianna. I numeri del Green Public Procurement in Italia: VII

Rapporto Osservatorio Appalti Verdi 2024. Roma: Legambiente; Fondazione Ecosistemi, 2024. Disponível em: https://www.appaltiverdi.net/. Acesso em: 24 jul. 2025.

MELO, João Mendes de; SOARES, Jardel de Freitas; MENDES, Jéssica Ruana Lima. A aplicação das licitações sustentáveis na UFCG – PB – Brasil. Revista Brasileira de Gestão Ambiental, Campina Grande, v. 14, n. 2, p. 219–229, abr./jun. 2020. DOI: 10.18378/rbga.v14i2.8017. Disponível em: https://revista.gvaa.com.br/index.php/RBGA/article/view/8017. Acesso em: 24 jul. 2025.

MINISTÉRIO DAS EMPRESAS E DO MADE IN ITALY (Itália). Green Public Procurement (GPP). Roma: MiMIT, [s.d.]. Disponível em: https://www.mimit.gov.it/it/impresa/competitivita-e-nuove-imprese/materie-prime-critiche/green-public-procurement. Acesso em: 24 jul. 2025.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA (MiTE). Criteri Ambientali Minimi per il Servizio di Ristorazione Collettiva. 2021. Disponível em: <https://www.mite.gov.it/pagina/criteri-ambientali-minimi-cam>. Acesso em: 25 jul. 2025.

MOTOLA, Vito; TONOLLI, Stefania; SCOTTO DI PIRRO, Marco; CALDEIRA, Carla; CHIOATO, Alberto. Sustainable public procurement: current status and environmental impacts. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023. (EUR 31298 EN). Disponível em: https://data.europa.eu/doi/10.2760/229180. Acesso em: 24 jul. 2025.

OLIVEIRA FILHO, J. N. T.; FIRMO, A. L. B.; CORDEIRO, L. F. A.; SANTOS, L. A. Facilitadores e obstáculos à implementação de licitações públicas sustentáveis: análise bibliométrica. Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais, v. 13, n. 4, p. 274–295, abr. 2022. DOI: 10.6008/CBPC2179-6858.2022.004.0023. Disponível em: https://sustenere.co/index.php/rica/article/view/7244. Acesso em: 24 jul. 2025.

SALATI, Manuela. Green Public Procurement e Green IT. Filodiritto, 20 out. 2023. Disponível em: https://www.filodiritto.com/green-public-procurement-e-green-it. Acesso em: 24 jul. 2025.

SANCILIO, Laura. La sostenibilità ambientale degli acquisti pubblici: un "bilancio di sostenibilità" del nuovo codice dei contratti pubblici. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste, 2023. Disponível em: https://www.openstarts.units.it/handle/10077/35723. Acesso em: 24 jul. 2025.

SANTOS, Carlos Antonio dos; SILVA, Erick Viana da; LIMA, Mariana Almeida Ferreira. A dimensão econômica das licitações sustentáveis na administração pública do Estado de Pernambuco. IJET-PDVL – Revista Interdisciplinar Jurídica e de Engenharia e Tecnologia, Recife, v. 5, n. 2, p. 116–130, maio/ago. 2022. DOI: 10.31692/2595-2498.v5i2.313. Disponível em: https://doi.org/10.31692/2595-2498.v5i2.313. Acesso em: 24 jul. 2025.

SANTOS, Carlos Antonio dos; MEDEIROS, Ana Carolina Peixoto; LIMA, Mariana Almeida Ferreira. Impacto ambiental nas licitações sustentáveis de Pernambuco: uma análise da administração pública. IJET-PDVL – Revista Interdisciplinar Jurídica e de Engenharia e Tecnologia, Recife, v. 5, n. 3, p. 117–132, set./dez. 2022. DOI: 10.31692/2595-2498.v5i3.312. Disponível em: https://doi.org/10.31692/2595-2498.v5i3.312. Acesso em: 24 jul. 2025.

SOUZA, Eliabe Roberto de; LIMA JÚNIOR, José Lopes de; ALBUQUERQUE, José de Lima. Licitações públicas sustentáveis em Pernambuco: uma pesquisa documental. Revista de Gestão Pública: práticas e desafios, v. 12, n. 1, p. 123–155, 2020. Disponível em: https://rgppd.emnuvens.com.br/rgppd/article/view/255. Acesso em: 24 jul. 2025.

TAJRA, Luciana de Carvalho; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Licitações sustentáveis: a nova lei de licitações e a materialização de um novo modelo de consumo administrativo sustentável. Revista Jurídica da FA7, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 119–134, maio/ago. 2021. Disponível em: https://revistafa7.com.br/ojs/index.php/revistajuridica/article/view/663. Acesso em: 24 jul. 2025.

VOLA, Paola; GELMINI, Lorenzo; ROSSA, Stefano. Sustainable and innovative public procurement in Italy: The case of SCR Piemonte. In: KARGER, E.; KOSTYUK, A. (org.). Corporate governance: An interdisciplinary outlook. [S.l.]: Virtus Interpress, 2023. p. 54–56. Disponível em: https://doi.org/10.22495/cgaiop11. Acesso em: 24 jul. 2025.

- CAPÍTULO 16 -

A CÉDULA DE PRODUTO RURAL COMO CRÉDITO RURAL: FUNDAMENTOS NORMATIVOS, TELEOLÓGICOS E JURISPRUDENCIAIS PARA A INCIDÊNCIA DO MCR 2-6-4 E PARA O CONTROLE DOS ENCARGOS PELO CMN

THE RURAL PRODUCT NOTE AS RURAL CREDIT: REGULATORY, TELEOLOGICAL AND JURISPRUDENTIAL BASIS FOR THE INCIDENCE OF MCR 2-6-4 AND FOR THE CONTROL OF CHARGES BY THE CMN

Tobias Marini de Salles Luz[1]

RESUMO: O artigo sustenta que a CPR-F, quando emitida por instituições integrantes do SNCR e destinada ao custeio/investimento da atividade agropecuária, integra materialmente o regime do crédito rural. A demonstração decorre da integração normativa (Plano Safra, funding por LCA e enquadramento no MCR), do teste material-teleológico e da coerência sistêmica. Disso resultam dois efeitos principais: (i) possibilidade de prorrogação/alongamento conforme o MCR 2-6-4, mediante prova de pedido administrativo tempestivo, laudo técnico e perspectiva de adimplemento; e (ii) submissão dos encargos à disciplina do CMN, com aplicação supletiva dos limites jurisprudenciais das cédulas de cré-

[1] Advogado da banca Luz, Castro & Bornelli Advogados, em Maringá (PR). Pós-graduado em Direito do Agronegócio pela UNICESUMAR. Fundador do site www.direitorural.com.br. Coordenador de pós-graduação em Direito do Agronegócio e Política Agrícola na Escola da Magistratura Federal do Paraná (ESMAFE/PR). Membro da União Brasileira de Agraristas Universitários (UBAU). Membro do Comitê Europeu de Direito Rural (CEDR).

dito rural, ressalvada a controvérsia específica sobre CPR-F nos tribunais superiores. O trabalho também afasta a tentativa de burla por forma cambial, à luz da boa-fé objetiva e do controle do abuso de direito.

PALAVRAS-CHAVE: CPR-F. Crédito Rural. MCR 2-6-4. Alongamento. Plano Safra.

ABSTRACT: This paper argues that the Financial Rural Product Note (CPR-F), when issued by institutions within Brazil's National Rural Credit System (SNCR) and used to fund farm working capital or investment, is materially subject to the rural credit regime. The conclusion follows from regulatory integration (Harvest Plan, LCA funding and MCR framing), a material-teleological test and systemic coherence. Two main consequences ensue: (i) eligibility for debt rescheduling under MCR 2-6-4 upon proof of a timely administrative request, technical report and future repayment capacity; and (ii) submission of charges to CMN regulation, with supplemental application of rural credit case-law caps, while acknowledging higher-court debate specific to CPR-F. The paper also rejects attempts to evade the regime through formal labeling, grounded in good faith and abuse-of-right controls.

KEYWORDS: CPR-F. Rural Credit. MCR 2-6-4. Extension. Harvest Plan.

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre a natureza jurídica da Cédula de Produto Rural (CPR) - em especial na sua modalidade financeira (CPR-F) - tem grande e notável relevância, não apenas teórica, mas também prática para o contencioso do agronegócio.

Isto porque os produtores que financiaram o custeio de suas safras por meio de CPR-f's emitidas junto a instituições financeiras, ao enfrentar frustração de safra ou desequilíbrio de caixa e requisitar a prorrogação (alongamento) das obrigações com base no MCR 2-6-4, regime clássico e bastante conhecido do crédito rural, tiveram seu pedido negado.

A resistência costuma ancorar-se na premissa de que a CPR-F seria título cambial "mercantil", alheio ao sistema do crédito rural, e, portanto, estranho às balizas de reembolso e aos limites de juros fixados pelo

Conselho Monetário Nacional (CMN).

Este Capítulo sustenta a tese oposta: a CPR-F emitida para financiar a atividade agropecuária, especialmente quando adquirida por bancos e cooperativas integrantes do SNCR, deve ser reconhecida como operação de crédito rural em sentido material, razão pela qual se submete ao regime de prorrogação do MCR 2-6-4 e ao controle de taxas de juros pelo CMN, com a consequente aplicação, na omissão regulatória, da limitação a 12% a.a. firmada pela jurisprudência para as cédulas de crédito rural.

2. CONCEITO DE CRÉDITO RURAL E DA CPR

Comecemos pelo arcabouço normativo que institucionalizou o crédito rural como política pública.

A Lei nº. 4.829, de 5 de novembro de 1965 criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), definiu finalidades econômicas e sociais e conferiu ao CMN a competência para normatizar a matéria, enquanto a Lei nº. 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei da Política Agrícola) reafirmou o crédito rural como instrumento de financiamento da atividade rural, integrado ao planejamento estatal do setor.

É nesse sistema normativo que se insere o Manual de Crédito Rural (MCR), compilado das normas aprovadas pelo CMN e divulgadas pelo Banco Central do Brasil, cuja observância vincula beneficiários e instituições financeiras que operam no SNCR.

Aqui vale fazer uma rápida digressão a respeito do que se caracteriza como crédito rural.

A Lei n.° 4.829/65, que institucionalizou o crédito rural no país, é claríssima ao dispor que o crédito rural é um mútuo de destinação:

> Art. 2°- **Considera-se crédito rural o suprimento de recursos financeiros** por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares **a produtores rurais** ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor (Grifou-se).

No mesmo sentido, o artigo 2º do Decreto n.º 58.380, de 10 de maio de 1966, que regulamentou a Lei n.º 4.829/65, considera crédito rural o financiamento que tem como finalidade o suprimento de recursos aos produtores rurais. Não menciona tipo de cédula ou instrumento que deve ser formalizado.

Por esta disposição, resta evidente que o que determina a natureza do crédito (se rural ou não) é a sua destinação. Sempre que o crédito for destinado a suprir recursos a produtores rurais, será crédito rural.

Sobre a questão da destinação, com maestria ensina Pontes de Miranda (1984, p.15-16):

> Mútuo com destinação - O mútuo com destinação, mútuo de escopo, ou mútuo para fim preciso, pode ser oriundo de lei, ou de negócio jurídico. A destinação atende a interesse público, ou a interesse privado [...] A destinação decorrente de lei é de interesse público, ou interesse privado digno de tutela [...]."[2]

O Manual de Crédito Rural, segue a mesma linha, ao dispor que o crédito rural pode ser formalizado por diversos títulos, conforme itens 3.1.1 e 3.1.2[3], assim como o Decreto-Lei n.º 167, de 14 de fevereiro de 1967 em seu artigo 1º[4] que, ao utilizar a palavra "poderá", abre espaço para a formalização de crédito rural por outros instrumentos que não apenas as cédulas rurais.

Assim, a utilização da cédula de crédito rural como instrumento para

---

[2] Tratado de Direito Privado, RT, 1984 - Tomo XLII, páginas 15-16.

[3] TÍTULO: CRÉDITO RURAL
CAPÍTULO: Operações - 3
SEÇÃO: Formalização – 1
1 - O crédito rural pode ser formalizado nos títulos abaixo, observadas as disposições do Decreto-Lei n.º 167, de 14 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004:
a) Cédula Rural Pignoratícia (CRP);
b) Cédula Rural Hipotecária (CRH);
c) Cédula Rural Pignoratícia e Hipotecária (CRPH);
d) Nota de Crédito Rural (NCR);
e) Cédula de Crédito Bancário (CCB).
2 - Faculta-se a formalização do crédito rural mediante contrato no caso de peculiaridades insuscetíveis de adequação aos títulos descritos no item 1.

[4] Art. 1° O financiamento rural concedido pelos órgãos integrantes do sistema nacional de crédito rural a pessoa física ou jurídica poderá efetuar-se por meio das cédulas de crédito rural previstas neste decreto-lei.

um financiamento rural é uma faculdade e não uma obrigação, de modo que o crédito rural poderá ser materializado documentalmente por outros meios, até mesmo por um contrato, escritura pública ou outros títulos de crédito.

Neste sentido, a doutrina agrária clássica de Lutero Pereira[5], ao dispor que:

> Dispondo que o referido Conselho deve estabelecer os juros nas operações de crédito rural, independentemente da origem dos recursos que lastreiam o mútuo, da destinação do financiamento **ou mesmo do instrumento utilizado para contratar o financiamento**, é de se entender que a Autoridade precisa fixar a taxa, indicando com precisão o seu índice, sob pena de não estar desempenhando adequadamente sua função disciplinadora, e com isso impedindo a contratação válida da remuneração do credor. (Grifou-se).

O título, portanto, é acessório. O que determina a natureza do mútuo rural não é o título no qual a operação está formalizada, mas sim a sua destinação.

A CPR, por sua vez, nasce a partir da Lei nº. 8.929, de 22 de agosto de 1994 como um título que materializa uma promessa de entrega de produto rural, a então popular "soja verde". Com a Lei nº. 10.200, de 14 de fevereiro de 2001, a CPR ganha a modalidade de "liquidação financeira" (a CPR financeira ou CPR-F), tornando-se título líquido e certo com pagamento em dinheiro.

A evolução normativa revela o propósito inequívoco do legislador em tornar a CPR um instrumento de financiamento do agro, apto a atrair capital para custeio, comercialização.

De fato, a CPR, em ambas as modalidades, rapidamente se mostrou como um dos principais títulos do mercado de capitais para o que já foi chamado de financiamento privado do agronegócio, como exemplifica Buranello[6]:

---

[5] PEREIRA, Lutero de Paiva. Financiamento Rural. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2014.

[6] BURANELLO, Renato. **Mercado, instituições e direitos dos sistemas agroindustriais**. São Paulo:

> A CPR é um divisor de águas na evolução do financiamento privado. [...] Um novo regime jurídico de incentivos através de políticas públicas específicas, instrumentos de crédito e de garantias com formas particulares de emissão, circulação e nova infraestrutura de mercado (registro eletrônico centralizado), constituem o que chamamos de Sistema Privado de Financiamento do agronegócio.

Cumpre, neste momento, estabelecer uma necessária distinção. Não tratamos aqui das CPRs utilizadas no denominado financiamento privado do agronegócio - aquelas adquiridas por revendas, fabricantes e demais players de mercado, em operações de barter ou de hedge. O foco recai especificamente sobre as CPR-F's emitidas perante bancos e demais instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural, destinadas ao custeio ou investimento da atividade agropecuária, com liberação imediata de recursos ao produtor e liquidação física (entrega de produto) ou financeira (pagamento em dinheiro) na data avençada, acrescida dos encargos pactuados.

Essa distinção é crucial porque a CPR-F, quando empregada como instrumento de financiamento produtivo no âmbito do SNCR, encontra-se organicamente alinhada às políticas agrícolas anuais, com as consequências jurídicas daí decorrentes.

3. CPR-F COMO INSTRUMENTO DE CRÉDITO RURAL

3.1. Integração normativa e institucional (Plano Safra, LCA, MCR)

Nos últimos anos, o Governo Federal tem incorporado expressamente a CPR à arquitetura das políticas públicas de financiamento da produção. A título ilustrativo, no Plano Safra 2024/2025, além dos volumes destinados às linhas tradicionais, anunciou-se a previsão de aproximadamente R$ 108 bilhões em captações por Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) direcionadas ao lastro de emissões de CPR, reconhecendo a CPR como mecanismo de financiamento do agronegócio no âmbito da

Quartier Lantin, 2024. p. 134.

estratégia oficial de crédito. Tal diretriz, divulgada em comunicação do Ministério da Agricultura (MAPA), afasta a leitura de que a CPR seria um "corpo estranho" ao sistema de crédito rural[7].

Em convergência, o Banco Central inclui a LCA entre as fontes de financiamento do crédito rural[8]. Se a LCA compõe o funding do sistema e lastreia emissões de CPR, segue-se, por coerência normativa e funcional, que a CPR empregada para custeio ou investimento integra materialmente a arquitetura do crédito rural e se submete às suas balizas regulatórias.

Essa integração também é visível no Manual de Crédito Rural (Capítulo 6 - Recursos): admite-se a aplicação via aquisição de CPR para cumprimento de direcionalidades de LCA, sendo que o Documento 6 - Anexo IV codifica a aquisição de CPR como aplicação apta a compor exigibilidades.

Em outras palavras, ao captar recursos através de LCA e emprestá-las ao produtor rural através de aquisição de CPR-F, a instituição financeira está cumprindo suas exigibilidades de aplicação de recurso no crédito rural.

Assim, verifica-se que o CMN contabilizou a CPR no próprio núcleo do sistema nacional de crédito rural, como veículo de alocação de recursos ao crédito rural.

É nesse contexto sistêmico que se deve enfrentar a questão do alongamento da dívida rural.

3.2. Alongamento (MCR 2-6-4): requisitos, finalidade e prova

Caracterizada a função de financiamento produtivo no âmbito do SNCR, incide o regime especial de prorrogação previsto no MCR 2-6-4, voltado a mitigar riscos típicos do setor (frustração de safra, dificuldades de comercialização, eventos climáticos adversos), preservando a continuidade da atividade econômica, sempre que o mutuário demonstre dificuldade temporária de pagamento, preservando a capacidade produtiva

[7] Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-agricultura-empresarial . Acesso em: 28 ago. 2025.

[8] https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/creditorural. Acesso em: 28 ago. 2025

e a função social do crédito.

A objeção costumeira, de que "CPR não é crédito rural", não se sustenta diante do critério material-teleológico. Afinal, se (i) a CPR financia diretamente a produção, (ii) o emissor é produtor rural e o adquirente é banco ou cooperativa integrantes do SNCR, e (iii) a própria política agrícola (Plano Safra) e o MCR contabilizam a CPR como aplicação de crédito rural, não há razão jurídica para negar à operação o regime protetivo de reembolso típico do crédito rural - sob pena de contradição normativa e desvio de finalidade da política pública de crédito.

Inclusive, recente decisão do TJMT no Agravo de Instrumento 1021137-67.2025.8.11.0000, admitiu a extensão das balizas do crédito rural a CPR-F quando comprovada sua função de financiamento da atividade agropecuária, especialmente para fins de tutela de urgência (suspensão de exigibilidade, impedimento de negativação) e de prorrogação nos termos do MCR 2-6-4, conforme se extrai da ementa abaixo:

> [...]. A jurisprudência admite a extensão dos efeitos do regime de crédito rural à CPR-F, quando utilizada como instrumento de financiamento da atividade produtiva, em razão de sua função e finalidade econômica, conforme precedentes do STJ e dos tribunais estaduais. [...]. DISPOSITIVO E TESE: [...] A Cédula de Produto Rural com Liquidação Financeira está sujeita ao regime jurídico do crédito rural quando utilizada para financiamento da atividade agropecuária, sendo possível sua prorrogação em caso de eventos climáticos adversos. Não se aplica o Código de Defesa do Consumidor à relação contratual entre produtor rural e instituição financeira quando o crédito é destinado à atividade econômica produtiva. (TJ-MT - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 10211376720258110000, Relator.: SERLY MARCONDES ALVES, Data de Julgamento: 23/08/2025, Quarta Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 23/08/2025).

Até porque, como já visto, a forma cambial do título não pode prevalecer sobre a causa concreta e a finalidade normativa do SNCR: a boa-fé objetiva (arts. 113 e 422 do CCB) e a vedação ao abuso de direito (art. 187 do CCB) impõem requalificação funcional quando a CPR-F instrumenta,

de fato, financiamento rural, atraindo as balizas do crédito rural - inclusive o alongamento do MCR 2-6-4.

3.3. Encargos: competência do CMN e limites supletivos

O mesmo raciocínio vale também para o controle de juros. No crédito rural, a competência para fixação de taxas é do CMN; havendo omissão, a jurisprudência do STJ consolidou-se no sentido de que os juros remuneratórios se limitam a 12% a.a. e os moratórios a 1% a.a. (art. 5º, parágrafo único, do DL 167/1967), vedada a comissão de permanência. Neste sentido, precedentes do STJ:

> [...] 4. Conforme a jurisprudência pacífica desta Corte, as cédulas de crédito rural, industrial e comercial se submetem a regramento próprio, que confere ao Conselho Monetário Nacional o dever de fixar os juros a serem praticados. Não havendo atuação do referido órgão, adota-se a limitação de 12% ao ano prevista no Decreto n.º 22.626/1933. Precedentes. 5. O artigo 5º do Decreto-Lei n.º 167/1967, ao determinar que as taxas de juros remuneratórios devem obedecer ao limite fixado pelo CMN, sem ressalvas quanto à possibilidade de livre pactuação, tem por objetivo evitar a fixação de taxas abusivas por parte das instituições financeiras e, simultaneamente, permitir certa flexibilidade, uma vez que o limite pode ser constantemente alterado pelo CMN. 6. O CMN, por meio do item 1 do MCR 6-3, autorizou que as partes, em cédulas de crédito rural com recursos não controlados, pactuem livremente as taxas de juros, mas permaneceu omisso quanto à fixação de um limite, como determina o art. 5º do Decreto-Lei n.º 167/1967, de modo que, não havendo limite estabelecido pelo CMN, as taxas acordadas entre as partes não podem ultrapassar o limite de 12% ao ano previsto no Decreto nº 22.626/1933. 7. Recurso especial conhecido e não provido. (REsp n. 1.940.292/PR, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 3/5/2022, DJe de 27/5/2022).

Embora os precedentes usualmente versem sobre cédulas de crédito rural, regidas pelo Decreto-Lei nº. 167/1967, ou, no máximo cédulas de

crédito bancário com finalidade rural, as razões de decidir, a saber, a competência regulatória do CMN aliada à proteção do produtor rural, são plenamente transponíveis às CPRs quando estas funcionarem, de fato, como crédito rural destinado ao financiamento da atividade.

Já a jurisprudência do STJ quanto a aplicabilidade de juros moratórios limitados em 1% a.a. nas cédulas rurais, evoca textualmente o parágrafo único do artigo 5º do DL nº. 167/67, o que também deve ser aplicado ao caso de CPR quando utilizada para financiamento rural.

3.4. CPR-F como crédito rural: simetria regulatória e efeitos práticos

Observe-se: a Lei da CPR não criou um microssistema autônomo de juros. A lei apenas tipifica um título apto a financiar a cadeia produtiva, sem derrogar a arquitetura pública do crédito rural.

Embora a CPR tenha fonte legal diversa (Lei nº. 8.929/94), quando ela substitui funcionalmente a cédula rural na mesma finalidade de custeio, a simetria regulatória (juros do CMN e, na omissão, 12% a.a. e juros moratórios limitados em 1% ao ano) é a solução mais coerente com a política agrícola e com a isonomia entre financiamentos equivalentes.

O STJ também possui precedentes sobre o tema, no sentido de que a CPR pode ser submetida ao mesmo regramento das cédulas rurais:

> [...] 2. A jurisprudência desta Corte Superior, firmou orientação de que a cédula de produto rural tem a mesma natureza jurídica da cédula de crédito rural, e, portanto, está submetida ao mesmo regramento imposto à cédula de crédito (RMS 10.272/RS, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, QUARTA TURMA, julgado em 28/06/2001, DJ de 15/10/2001, p. 264).
>
> [...] 3. É aplicável à cédula de produto rural o mesmo tratamento conferido à cédula de crédito rural, quanto aos juros de mora, limitados em 1% (um por cento) ao ano, nos termos do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 167/1967. 4. Agravo interno a que se nega provimento" (AgInt no AREsp 906.114/PR, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 06/10/2016, DJe 21/10/2016).

Embora a jurisprudência sobre CPR-F não seja inteiramente uniforme nos tribunais superiores, a simetria regulatória justifica a aplicação analógica das balizas do crédito rural quando comprovada a função de financiamento no âmbito do SNCR.

Negar esse paralelismo entre cédula rural e a CPR-F utilizada para financiamento da atividade agrícola permitiria ao sistema financeiro o deslocamento artificial dos recursos, migrando das clássicas cédulas rurais para a concessão de financiamentos via CPR ou outros títulos - como de fato já tem acontecido - com a finalidade de escapar das normas do MCR e do CMN, frustrando a arquitetura do SNCR e onerando o setor produtivo do agronegócio.

O argumento ganha força a partir do fato de que o próprio regulador já tratou a CPR como destino elegível de recursos direcionados do crédito rural e, em informes, descreve que as normas do crédito rural são aprovadas pelo CMN e que as instituições financeiras seguem essas normas e as colocam em prática no dia a dia com seus clientes[9].

Assim, se uma instituição financeira cumpre exigibilidades do crédito rural ao oferecer a aquisição de CPR's de produtores, reconhece-se, por ato estatal, que aquela CPR faz as vezes de crédito rural. Não seria lógico, portanto, negar ao emitente da CPR os direitos (como a prorrogação do 2-6-4 e limitação da taxa de juros) correspondentes às obrigações (cumprimento de exigibilidade) assumidas pelo credor.

Sob a perspectiva fática dos últimos planos safra, notadamente as edições de 2022/2023, 2023/2024 e 2024/2025, a ênfase pública no uso de CPR para financiar o agronegócio reforça o enquadramento material: se o Estado estimula CPR para custear safra, as operações resultantes devem ter a mesma tutela de preservação da atividade que o MCR confere às operações de custeio rural - entre elas, a prorrogação quando sobrevém incapacidade de pagamento por fatores adversos.

Nessa moldura, a qualificação material da CPR-F como crédito rural não é exceção, mas decorrência lógica do desenho normativo e da política pública que a incorporou como mecanismo de financiamento.

[9] Disponível em https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/creditorural. Acesso em: 29 ago. 2025.

4. CONCLUSÃO

Do ponto de vista sistêmico, portanto, a prova da destinação dos recursos é o gatilho para atrair o MCR 2-6-4 e a disciplina de encargos às Cédulas de Produto Rural.

Em conclusão, três proposições se firmam: (i) a CPR-F destinada ao custeio da atividade (financiamento da atividade produtiva) - especialmente quando adquirida por instituições integrantes do SNCR - é crédito rural em sentido material, como reconhecem o Plano Safra e o MCR ao incorporá-la na alocação de recursos; (ii) por consequência, incide o regime de prorrogação do MCR 2-6-4, desde que demonstrada a dificuldade temporária de pagamento em razão de ao menos uma das hipóteses previstas nas alíneas do item 4 e o cumprimento dos demais requisitos da norma; (iii) as taxas sujeitam-se à disciplina do CMN e, na sua omissão, à limitação de 12% a.a. para juros remuneratórios e 1% a.a. para moratórios, tal como ocorre com as cédulas de crédito rural, em homenagem à coerência regulatória e à finalidade pública do crédito rural.

É uma leitura sistêmica, teleológica e conforme políticas públicas, capaz de corrigir o reducionismo formal que tem levado parte da jurisprudência a apartar a CPR do MCR.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº. 4.829, de 5 de novembro de 1965**. Institucionaliza o crédito rural. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4829.htm. Acesso em: 8 ago.2025.

BRASIL. **Lei nº. 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htmAcesso em: 15 agos. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 8.929, de 22 de agosto de 1994**. Institui a Cédula de Produto Rural, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8929.htm. Acesso em: 11 agos. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 10.200, de 14 de fevereiro de 2001**. Acresce e altera dispositivos da Lei no 8.929, de 22 de agosto de 1994, que institui a Cédula

de Produto Rural, e dá outras providências. Acesso em: 14 agos. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 13 agos. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 58.380, de 10 de maio de 1966**. Aprova o Regulamento da Lei que institucionaliza o Crédito Rural. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d58380.htm. Acesso em: 19 agos. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 167, de 14 de fevereiro de 1967**. Dispõe sôbre títulos de crédito rural e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0167.htm. Acesso em: 22 agos. 2025.

BRASIL. **Plano Safra 2024/2025**. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-agricultura-empresarial . Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Banco Central. **As fontes de financiamento do crédito rural**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/creditorural. Acesso em: 28 ago. 2025.

BURANELLO, Renato. **Mercado, instituições e direitos dos sistemas agroindustriais**. São Paulo: Quartier Lantin, 2024. p. 134.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. Tomo XLII. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1984. P. 15-16.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Financiamento Rural**. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2014.

- CAPÍTULO 17 -

O DIREITO DE POSSE URBANA NO DIREITO BRASILEIRO

THE RIGHT TO URBAN TENURE IN BRAZILIAN LAW

Paulo Sérgio Sampaio Figueira[1]

Cristiane Telma Montenegro Figueira[2]

Tatiane Cavalcante Figueira[3]

RESUMO: Este Capítulo versa sobre o Direito de Posse Urbana no Direito Brasileiro, cujo tema é complexo, moldado pela tensão entre a proteção da propriedade privada e a concretização do direito social à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. O ordenamento jurídico brasileiro, sensível a essa realidade, afastou-se de uma concepção absolutista de domínio, erigindo o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CRFB/88) como pilar central. Este princípio legitima a intervenção estatal para regularizar assentamentos onde a posse relação de fato sobre a coisa superou o título formal de propriedade em atendimento a uma necessidade social. O marco regulatório fundamen-

[1] Advogado, Administrador de Empresa, Ciências Agrícolas, Biologia, Técnico Agropecuária, Técnico em Transações Imobiliárias, Avaliador de Imóveis, Professor Universitário com pós-graduação em Metodologia do Ensino Superior, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Arquivologia, Direito Eleitoral, com mestrado em Direito Ambiental e Políticas, foi Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/AP, Conselheiro do COEMA, Membro da ABEMA, é Vice-Presidente da Região Norte da Comissão Nacional Fundiária da UBAU, e Presidente da Comissão Nacional de Meio Ambiente e Fundiário da União Brasileiro dos Municípios (UBAM).

[2] Bacharel em Direito. Especialista em Direito Administrativo e Constitucional. Analista Jurídico IMAP/SEAD-AP. Professora. Pedagoga. Psicopedagoga. Especialista em Gestão Escolar. Analista Pedagógica SENAI/DR-AP.

[3] Bacharel em Direito. Licenciatura plena em ciências Biológicas. Pós-graduação em Metodologia de ciências biológicas. Pós-graduação em Metodologia do Ensino Superior. Experiência profissional na Secretaria de Meio Ambiente na Coordenação de Unidades de Conservação, nos escritórios de advocacia Cavalcante & Figueira área agrária e ambiental; no escritório Oliveira & Antunes na área de direito bancário, e no juizado especial civil.

tal é o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), que instrumentaliza os mandamentos constitucionais. Ele consagrou a Usucapião Especial Urbana (individual e coletiva), permitindo que o possuidor de até 250 m^2, que utilize o imóvel para moradia há cinco anos ininterruptamente e não seja proprietário de outro, adquira o domínio da área. Esse instrumento é uma resposta direta à consolidação de favelas e loteamentos irregulares. Para terras públicas, a Medida Provisória n.º 2.220/2001 (e subsequentemente a Lei nº 11.481/2007) criou a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), um título gratuito que confere segurança jurídica contra despejos às famílias de baixa renda que ocupavam áreas da União, embora sem conferir propriedade plena. Para Amazônia Brasileira e nos Estados que a União atua através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Secretaria do Patrimônio da União (SPU) tem a Lei n.º 11.952/2009 que regulariza as posses em terras da União. A evolução mais recente veio com a Lei de Regularização Fundiária (Lei n.º 13.465/2017), que simplificou e unificou os procedimentos. Ela ampliou o acesso ao eliminar datas-corte restritivas, permitir a regularização via cartório e prever a integração urbana dos assentamentos, indo além da mera titulação para incluir a reurbanização. Paralelamente, o Código Civil assegura ao possuidor a tutela possessória (ações de manutenção e reintegração de posse), protegendo-o contra violências, turbações e esbulhos. Contudo, o Poder Judiciário, ao analisar conflitos massivos, tem cada vez mais ponderado esse direito individual com o princípio da função social e o direito à moradia, condicionando reintegrações de posse à oferta de alternativa habitacional pelo Estado para comunidades vulneráveis. Em síntese, o direito de posse urbana no Brasil evoluiu de uma visão punitivista para uma perspectiva de inclusão socioespacial. O arcabouço legal constituído pela CRFB/88, Estatuto da Cidade, MP n.º 2.220/2001 e Lei de Regularização Fundiária demonstra um esforço legislativo em compatibilizar a ordem jurídica com a realidade social, privilegiando a função social da propriedade e garantindo segurança jurídica à posse que cumpre seu papel de assegurar o direito fundamental à moradia.

PALAVRAS-CHAVES: Política Pública. Posse Urbana. Direito Brasileiro Urbanístico. Segurança Jurídica. Direito Social.

ABSTRACT: This chapter addresses the Right to Urban Tenure in Brazilian Law, a complex topic shaped by the tension between the protection of private property and the realization of the social right to housing, as

provided for in Article 6 of the 1988 Federal Constitution. Sensitive to this reality, the Brazilian legal system has moved away from an absolutist conception of ownership, establishing the principle of the social function of property (Article 5, XXIII, CRFB/88) as its central pillar. This principle legitimizes state intervention to regularize settlements where possession a de facto relationship over the property has superseded the formal title to property in response to a social need. The fundamental regulatory framework is the City Statute (Law n.º 10.257/2001), which implements the constitutional mandates. It established Special Urban Usucaption (individual and collective), allowing the owner of up to 250 m^2, who has used the property for housing for five years without interruption and does not own another property, to acquire ownership of the area. This instrument is a direct response to the consolidation of favelas and irregular subdivisions. For public lands, Provisional Measure No. 2,220/2001 (and subsequently Law n.º 11,481/2007) created the Special Use Concession for Housing Purposes (CUEM), a free title that provides legal security against eviction to low-income families occupying federal lands, although it does not grant full ownership. For the Brazilian Amazon and in the states where the Union operates through the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA) and the Secretariat of the Union's Heritage (SPU), Law n.º 11,952/2009 regularizes possessions on Union lands. The most recent development came with the Land Regularization Law (Law n.º 13,465/2017), which simplified and unified procedures. It expanded access by eliminating restrictive cutoff dates, allowing regularization through a notary's office, and providing for the urban integration of settlements, going beyond mere titling to include urban redevelopment. At the same time, the Civil Code guarantees possessory protection to the possessor (actions for maintenance and reinstatement of possession), protecting them against violence, disturbances, and dispossession. However, when analyzing mass conflicts, the Judiciary has increasingly balanced this individual right against the principle of social function and the right to housing, conditioning repossessions on the provision of alternative housing by the State for vulnerable communities. In short, urban tenure rights in Brazil have evolved from a punitive perspective to one of socio-spatial inclusion. The legal framework constituted by the CRFB/88, the City Statute, Provisional Measure n.º 2,220/2001, and the Land Regularization Law demonstrates a legislative effort to reconcile the legal order with social reality, prioritizing the social function of property and guaranteeing legal security for

tenure that fulfills its role of ensuring the fundamental right to housing.

KEYWORD: Public Policy. Urban Tenure. Brazilian Urban Law. Legal Security. Social Law.

1. INTRODUÇÃO

O tema da posse urbana é um dos assuntos mais complexos e socialmente relevantes do Direito Urbanístico Brasileiro, refletindo diretamente as contradições e nos desafios de um país com profundas desigualdades sociais e um histórico déficit habitacional. Diferente da propriedade, que é um direito real perfeito e registrado, a posse é a relação de fato entre uma pessoa e uma coisa, caracterizada pelo exercício de poderes inerentes à propriedade (como usar, fruir e dispor), mas sem o título formal de domínio.

A título de ilustração o Analista Fundiário do Instituto de Colonização e Reforma Agraria (INCRA) da Bahia, Dr. Miguel Neto na sua exposição no 2º Seminário de Regularização Fundiária da União Brasileira dos Agraristas Universitários, realizado no dia 8 de junho de 2022, apresentou um dado que em que o Brasil tem 60 milhões de Unidades Habitacionais e que dentre esses 30 milhões são irregulares. Esses dados além de preocupante demonstra a debilidade da Regularização Fundiária Urbana no país. Mesma informação consta no site do Ministério do Desenvolvimento Regional que estima que cerca de 30 milhões de domicílios urbanos, dos 60 milhões existentes, carecem de escritura pública e de registro.

Por sua vez, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019 havia mais de 5 milhões de domicílios em assentamentos irregulares como favelas, invasões e palafitas. O déficit habitacional também é significativo, com cerca de 6 milhões de unidades pendentes e mais de 11 mil favelas. Apesar da existência de legislação e programas voltados para a regularização, a proporção de imóveis efetivamente regularizados ainda é baixa. Nacionalmente, o programa Solo Seguro Favela (2024), que atua em escala nacional, conduzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com participação de cartórios, governos estaduais e os

municípios, que busca acelerar esse processo em núcleos informais. Outros exemplos como do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) que busca agilizar registros e prevenir fraudes; o programa Casa Verde e Amarela que previa regularizar até 2 milhões de moradias e melhorias em 400 mil; e o Minha Casa, Minha Vida, também atua em comunidades informais.

A precariedade da moradia popular tem alta visibilidade material e simbólica na sociedade brasileira, não existindo, contudo, informações precisas quanto a sua quantificação ou localização. Também inexistem dados precisos e confiáveis acerca da precariedade da posse para grupos sociais específicos, como minorias.

Nesse aspecto e no contexto urbano atual, milhões de brasileiros vivem em situações de posse, seja em favelas, loteamentos irregulares ou áreas invadidas, em que o mesmo processo ocorre também no ambiente rural. O ordenamento jurídico nacional, sensível a essa realidade, desenvolveu um conjunto de leis e instrumentos para disciplinar, proteger e, sempre que possível, regularizar essas situações, equilibrando o direito social à moradia com a função social da propriedade.

Dentro dessas normativas, destaca-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) que é o pilar sobre o qual todo o direito de posse se assenta, em que dois princípios se destacam a Função Social da Propriedade (art. 5º, XXIII) e o Direito Social à Moradia (art. 6º).

Outra norma importante é o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), que regulamentou os artigos 182 e 183 da CRFB/88. O Estatuto da Cidade é a lei mais importante para o direito urbanístico brasileiro. Ele estabelece diretrizes gerais para a política urbana e apresenta instrumentos cruciais para lidar com a posse urbana, como Usucapião Especial Urbana Individual (art. 9º); Usucapião Especial Urbana Coletiva (art. 10º); Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM); Direito de Preempção; IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação Sanção.

Além das duas normativas citadas tem-se para Amazônia Brasileira e nos Estados que a União atua através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) têm-se a Lei n.º 11.952/2009 que regulariza as posses em terras da

União, sua importância reside em criar mecanismos para a simplificação e flexibilização dos processos, promovendo a inclusão social e o acesso à moradia digna, mas foi posteriormente complementada pela Lei n.º 13.465, de 2017, que abrangeu a REURB (Regularização Fundiária Urbana) de forma mais ampla.

A Lei n.º 13.465, de 2017, conhecida como Lei de Regularização Fundiária (LRF), simplificou e ampliou os mecanismos de regularização, tanto urbana quanto rural e a Reurbanização. Foi fundamental para a Regularização Fundiária Urbana (REURB) porque simplificou procedimentos, introduziu a REURB-S (interesse social) e REURB-E (interesse específico), criou instrumentos jurídicos e urbanísticos inovadores, como o direito de laje e o condomínio de lotes, e buscou dar mais segurança jurídica aos ocupantes, sendo essencial para garantir o direito à moradia e a integração das comunidades ao ordenamento urbano. O Cadastro Social tornou-se instrumento essencial para identificar beneficiários e adequar a modalidade de regularização.

Além dessas normas, elenca-se a Tutela Possessória no Código Civil (Lei n.º 10.406/2002). O Código Civil trata a posse como um direito autônomo, independente da propriedade. Ele garante ao possuidor meios jurídicos para defender sua posse contra terceiros que a perturbem, esbulhem ou ameacem, por meio de ações específicas: Ação de Manutenção de Posse; Ação de Reintegração de Posse; e o Interdito Proibitório.

Desta maneira, há um vasto rol de normativas para tratar a posse urbana no Brasil, em que fica configurado que o direito de posse urbana no Brasil é um campo dinâmico e em constante evolução, tensionado entre a garantia da ordem jurídica (proteção da propriedade privada) e a imperiosa necessidade de concretizar direitos sociais fundamentais, como a moradia. O arcabouço legal ancorado na Constituição, detalhado no Estatuto da Cidade e modernizado pela Lei de Regularização Fundiária oferece um conjunto robusto de instrumentos que visam não apenas pacificar conflitos, mas principalmente promover a inclusão socioespacial e a dignidade de milhões de cidadãos.

Após esse quadro de temáticas abordadas, de normativas e de política pública adotada pelo Brasil, salienta-se que a metodologia adotada foi exploratória e indutiva com a revisão de normativas; de projeto de lei;

e de bibliográfica sobre a temática, além da experiência do autor, fato que permitiu delimitar que o problema da pesquisa foi confirmado, a saber: quadro de política pública incipiente; não prosperou os modelos implantados; há ausência de ferramentas de gestão territorial, de regularização fundiária urbana, de critérios não isonômicos quando ao reconhecimento da titularidade da terra.

O objetivo Geral deste estudo foi de realizar uma análise técnica e jurídica das normas e das políticas públicas implantadas e das suas consequências para as posses urbanas dentro do território brasileiro.

Finalmente, a conclusão demonstra que o grande desafio atual não reside na falta de leis, mas na implementação eficiente e célere desses instrumentos pelos municípios (principais responsáveis pela política urbana), no acesso à justiça pelas comunidades vulneráveis e no contínuo diálogo entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil para que a cidade cumpra seu papel de espaço de todos, garantindo o direito de possuir e viver com dignidade, atendo os preceitos constitucionais estampados no artigo 6º da CRFB/88.

2. FORMAÇÃO HISTÓRICA DA DESTINAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

Na formação histórica da propriedade territorial brasileira, pode-se identificar as seguintes fases: período pré-sesmarial, período sesmarial, regime de posses, regime da Lei de terras n.° 601, de 1850, sistema jurídico do Código Civil de 1916, sistema legal do Estatuto da Terra e Regime Fundiário a partir da Constituição Federal de 1988.

É importante relatar que tanto a União quanto aos Estados e os Municípios podem tratar de regularização fundiária e de licenças ambientais em seus respectivos territórios. No Brasil existem política pública e normativas para tratar de Posse, Ocupação, Títulos de Domínio, alienação de Terras da Públicas União.

Histoticamente entre os anos de 1531 a 1822 esse processo de destinação de terras foi realizado através de Capitanias Hereditárias e Sesmarias (concessões), como a primeira tentativa para organizar a ocupação e

a colonização do Brasil, em que a exigência era que houvesse melhores aproveitamentos e produtividades das terras.

No ano de 1850, houve a edição da Lei de Terras (Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850), em que uma de suas particularidades fazia referência à compra como a única forma de acesso à terra, o que inviabilizou os sistemas de posse ou doação, anteriormente utilizados com as Capitanias Hereditarias e Sesmarias até o ano de 1822 (Independência do Brasil).

Assim, todos os que já estavam produzindo na terra recebiam o título de proprietário. por outro lado, as terras que ainda não eram ocupadas e não cumpriam a função social passavam a ser propriedade do estado, principalmente para combater especulação imobiliária, embrionário das Terras Devolutas no Brasil.

Em 1964, foi criado o Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964), que é a forma como se encontra disciplinado o uso, ocupação e demais relações fundiárias no Brasil. De acordo com o referido Estatuto, o Estado passou a ter obrigação de garantir o direito de acesso à terra para quem nela vive e trabalha e cumpre a função social da propriedade. Essa lei garantiu a propriedade familiar, e a definiu como o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família.

Na CRFB/88, as políticas públicas de reforma agrária foram legitimadas, e foi garantido o direito de propriedade, a obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade, e também foi prevista a vedação de penhora para pagamento de débitos decorrentes das atividades produtivas da pequena propriedade rural.

Mais tarde surgem normas importantes para tratar de terras da União na Amazônia Legal, como:

i) a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, em que serão reconhecidas e regularizadas as ocupações anterior a 22 de julho de 2008, com áreas, com áreas não superior a 2.500 hectares, sendo que até 4 modulos fiscais pode ser realizado a declaração pelo ocupante.

ii) Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020 que regulamenta a

Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis; passou de 4 modulos fiscais para 6 modulos fiscais a declaração do ocupante para regularização fundiária, até a data de 22 de julho de 2008.

iii) Instrução Normativa n.º 104, de 29 de janeiro de 2021 que fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais, anteriores a 22 de julho de 2008, de que trata a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, regulamentada pelo Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020.

Além dessas normas de terra em vigor, tramita no Congresso e no Senado Federal, o Projeto de Lei n.º 2.633, de 2020, que amplia o alcance da regularização fundiária; e o Projeto de Lei n.° 510, de 2021, que estabelece novo marco temporal de ocupação a data de 25 de maio de 2012, quando foi editado o Código Florestal, amplia a área passível de regularização para até 2.500 hectares; e prevê dispensa de vistoria prévia da área a ser regularizada, podendo ser substituída por declaração do próprio ocupante.

Vale lembrar que a regularização fundiária deve buscar garantir e proteger os direitos dos ocupantes legítimos do território e deve ser guiada por princípios como direitos humanos, justiça, equidade, estado de direito, sustentabilidade, e principalmente transparência e a participação social, para coibir ilicitudes e desvio de finalidade.

3. AS NORMATIVAS QUE TRATAM DO DIREITO DE POSSE URBANA NO DIREITO BRASILEIRO

A posse seja urbana, ou rural sempre foi tratada na doutrina e na jurisprudência. No Código Civil vigente em seu artigo 1.196, que define possuidor, ao salientar que: "[...] Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade [...]".

É dizer: "[...] a lei protege, assim, a posse como estado de fato, sem embargo de reconhecer que há um direito a esse estado de fato, e tão ampla é a proteção, que o possuidor, turbado ou esbulhado, conserva a posse, embora às vezes provisoriamente, ainda que contra o titular do direito, ou em detrimento deste". (Chamoun, 2011, p. 220-221).

Na lição de San Tiago Dantas, "a posse resulta de um fato, resulta dessa simples situação de dependência material em que o titular se coloca em face da coisa, mas o direito confere-lhe uma tal proteção, que não se pode deixar de reconhecer, na situação de possuidor, um verdadeiro vínculo jurídico ligando a pessoa do titular à coisa" (Dantas, 1979, p. 22).

Jhering (1908, p. 71), salienta que "[...] A proteção da posse, como exterioridade da propriedade, é um complemento necessário da proteção da propriedade, uma facilidade de prova em favor do proprietário, que necessariamente aproveita ao não proprietário [...]".

A afirmação, do jurista Rudolf von Ihering (1908), explica que a proteção da posse é essencial, pois ela é a manifestação externa da propriedade e serve como uma forma de facilitar a prova para o proprietário e beneficiar até mesmo o não proprietário que exerce o uso da coisa de fato. A proteção da posse garante a continuidade do uso e gozo dos bens, o que, por sua vez, preserva a função social da propriedade, mesmo que o titular do direito não seja o proprietário do bem.

Desta forma, a posse protegida é um complemento à proteção da propriedade, pois garante a continuidade do uso social e econômico dos bens, servindo como um indicador de propriedade e, ao mesmo tempo, como uma ferramenta de proteção para quem exerce a posse, ainda que não seja o proprietário

"Por que razão a posse é protegida pelo direito? Não é para dar ao possuidor a grande satisfação de ter o poder físico sobre uma coisa, mas para tornar possível o uso econômico da mesma coisa em relação às necessidades do possuidor. A partir daqui tudo se esclarece" (JHERING, 1986, pp. 108-109). Assim, sendo, a proteção jurídica da posse é um instrumento fundamental para a estabilidade social e o funcionamento da economia, pois assegura que o poder de fato sobre uma coisa, especialmente quando este poder é exercido de forma autônoma e com a intenção de ter a coisa para si, seja respeitado e protegido contra a agressão

de terceiros.

Após exposição da historicidade da destinação de terras no Brasil e definições de posse, será realizada uma abordagem normativa da posse urbana no direito brasileiro.

3.1. A Medida Provisória N.º 2.220/2001 e seu papel na consolidação do direito de posse urbana

Antes da consolidação do marco regulatório proporcionado pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) e pela Lei de Regularização Fundiária (Lei n.º 13.465/2017), o ordenamento jurídico brasileiro necessitava de um instrumento específico e eficiente para tratar da regularização de posses urbanas em terras da União.

Foi nesse contexto que a Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001, foi editada com 16 (dezesseis) artigos, criando a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e institucionalizando a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM). Seu conteúdo é historicamente conhecido e referido pela ação original da MP, mantendo-se extremamente relevante para a compreensão da evolução do direito urbanístico no Brasil.

A MP nº. 2.220/2001 surgiu como uma resposta do país à pressão social por mecanismos de regularização fundiária, especialmente em vastas áreas urbanas ocupadas por comunidades de baixa renda em terrenos de propriedade da União. Sua finalidade principal era: Regularizar posses consolidadas através do atendimento de uma demanda histórica de famílias que, durante décadas, ocuparam terras públicas para moradia, formando comunidades estáveis e organizadas; Oferecer segurança jurídica aos ocupantes com emissão de um título definitivo contra despejos e remoções arbitrárias, assegurando o direito fundamental à moradia; Desonerar a União através da Transferência da gestão e a responsabilidade sobre esses territórios para os ocupantes ou para o município, reduzindo a carga administrativa e fiscal da União.

A Medida Provisória n.º 2.220, de 2001, reconhecia inicialmente, pela via administrativa ou judicial, o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que, até 30 de junho de 2001 (alterada para até 22 de dezembro de 2016 pela Lei nº. 13.465/2017), desde que possuísse como

seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

No texto legal, o poder público ficava obrigado a assegurar o exercício do referido direito em outro local nos casos de risco à vida (art. 4º), e lhe é reservada a faculdade de adotar essa medida nas hipóteses de ocupação de imóvel de uso comum do povo, destinado a projeto de urbanização, de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais, reservado à construção de represas e obras congêneres ou situado em via de comunicação (art. 5º).

A principal contribuição da MP foi disciplinar e formalizar dois instrumentos cruciais para a posse urbana em terras da União: a) Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), em seu artigo 2º; e b) a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), nos artigos 5º ao 9º.

A CDRU tinha previsão no artigo 2º da MP 2.220/2001, cujo a natureza jurídica é um direito real (sobre a coisa) sobre imóvel alheio, sendo que ela é onerosa e cessível (pode ser transferida a terceiros), sendo conferida por contrato, em que os destinatários era as pessoas jurídicas (preferencialmente o município onde se localiza o terreno) ou comunidades organizadas legalmente constituídas (como associações de moradores).

É importante salientar que a finalidade da CDRU não se limita à moradia. Poderia ter fins industriais, comerciais, turísticos, residenciais ou habitacionais. No contexto habitacional, a União concedia o direito real de uso ao município ou à associação, que então se responsabilizava pela gestão e pela subconcessão às famílias individuais.

Além disso, seu caráter, primava por ser um instrumento mais flexível e amplo, muitas vezes utilizado para regularizar grandes áreas ocupadas, transferindo a gestão para o poder municipal.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) estava previsto nos artigos 5º ao 9º da MP 2.220/2001. A natureza jurídica da CUEM é que seria um título de legitimação de posse gratuito, pessoal e intransferível (exceto por herança), concedido diretamente à pessoa física ou à família. Os destinatários seriam o possuidor direto, pessoa

física, que ocupe imóvel residencial urbano de até 250 m^2 como sua moradia habitual. Vale ressaltar que havia requisitos fundamentais para reconhecimento dessa posse, visto que não poderia ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural; ter ocupado o imóvel até 30 de junho de 2001 (data-corte estabelecida pela MP), alterada para até 22 de dezembro de 2016 pela Lei nº. 13.465/2017; utilizar o imóvel exclusivamente para fins de moradia. Vale ressaltar que a CUEM não transforma o concessionário em proprietário. Ele adquiria um direito de uso precário, porém definitivo, garantido contra terceiros e contra a própria União, desde que mantidos os requisitos legais. É um meio-termo entre a posse informal e a propriedade plena.

Em relação a Importância da MP à época, pode-se destacar o pioneirismo, visto que a MP nº. 2.220 foi um dos primeiros instrumentos federais a criar um caminho claro e acessível para a regularização fundiária massiva. Outro ponto a destacar diz respeito a segurança da posse, visto que conferiu dignidade e segurança jurídica a milhões de brasileiros, transformando ocupações informais em situações jurídicas reconhecidas pelo Estado. Além disso, materializou o princípio constitucional da função social da propriedade, ao destinar terras públicas ociosas para a concretização do direito à moradia.

No aspecto das críticas e das limitações, aponta-se a data-corte restritiva, em que a exigência de comprovar ocupação anterior a 30 de junho de 2001 (alterada para até 22 de dezembro de 2016 pela Lei nº. 13.465/2017) tornou-se um grande obstáculo com o passar dos anos, excluindo milhares de famílias que passaram a ocupar terras públicas após essa data. A outra limitação do CUEM, foi criticada por não conferir plena propriedade, limitando a capacidade do titular de usar o imóvel como garantia em empréstimos (hipoteca), por exemplo. E por último havia complexidade e morosidade no processo administrativo para concessão na esfera federal que muitas vezes se mostrou lento e burocrático.

Embora suas limitações, principalmente a data-corte, tenham sido posteriormente superadas por legislações mais modernas e abrangentes como a Lei nº.13.465/2017, a MP cumpriu um papel histórico crucial ao dar o primeiro passo concreto na direção de pacificar conflitos fundiários urbanos e de efetivar o direito social à moradia para as populações mais vulneráveis das cidades brasileiras.

3.2. A Constituição da República Federativa doBrasil de 1988 (CRFB/88)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) é considerada como um alicerce normativo e principiológico do direito de posse urbana no Brasil. Argumenta-se que a CRFB/88 operou uma transformação paradigmática, deslocando a proteção da propriedade de um direito individual absoluto para um instituto condicionado à sua função social, criando as bases jurídicas necessárias para a legitimação e a proteção da posse urbana como instrumento de realização do direito social à moradia, destacando-se como marco jurídico indispensável para a compreensão e a aplicação do moderno direito urbanístico brasileiro, ao conferir status constitucional à posse que cumpre uma finalidade social.

No âmbito do direito urbanístico e, mais especificamente, do tratamento da posse urbana, a CRFB/88 desempenhou um papel revolucionário. Ela superou a visão civilista clássica, que privilegiava o título de propriedade em detrimento da relação fática de posse, e instituiu um novo paradigma onde o valor social do uso do solo sobrepõe-se ao interesse individualista do domínio.

Há vasta legislação voltada à proteção da moradia e da posse sobre bens imóveis, amparada na CRFB/88, que assegura como princípios fundamentais a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III).

A CRFB/88 que é o pilar sobre o qual todo o direito de posse se assenta, possui dois princípios fundamentais se destacam, sendo o primeiro da Função Social da Propriedade (art. 5º, XXIII). A observância da função social passou a ser compreendida como a própria essência do direito de propriedade, seu pressuposto tal como ensina o ex-ministro do STF, Eros Roberto Grau (2006, p. 232). A função social tornou-se então fundamento do direito de propriedade.

Este é o princípio axial de toda a regulação subsequente. Ao estabelecer que "a propriedade atenderá a sua função social", a Constituição despojou o direito de propriedade de seu caráter sagrado e absoluto, típico do liberalismo clássico. No contexto urbano (art. 182, §2º), a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, como garantia do bem-

-estar dos habitantes, acesso a infraestrutura e evitar a especulação imobiliária. Este princípio serve como justificativa constitucional para que o Poder Público intervenha para regularizar posses consolidadas em áreas urbanas subutilizadas ou ociosas, privilegiando o uso habitacional efetivo em detrimento da mera titularidade abstrata e ausente.

Desta maneira, a CRFB/88 supera a visão absolutista do direito de propriedade, prevendo que este deve atender à sua função social. Isso significa que o interesse coletivo prevalece sobre o interesse individual do proprietário. Um terreno urbano vazio, subutilizado ou utilizado para fins especulativos, enquanto há famílias necessitando de moradia, não cumpre sua função social. Este princípio é a justificativa primordial para políticas de desapropriação e regularização fundiária.

O segundo princípio é o Direito Social à Moradia (art. 6º), incluído pela Emenda Constitucional n.º 26/2000, em que a moradia foi elevada à categoria de direito social fundamental, ao lado da saúde e da educação. Esse direito impõe ao Estado o dever de criar políticas públicas para garanti-lo, o que inclui a regularização de assentamentos informais.

A inclusão da moradia como direito social fundamental, foi a coroação do edifício principiológico iniciado em 1988. Este direito impõe ao Estado um dever positivo de implementar políticas públicas que garantam seu acesso. A regularização fundiária de assentamentos urbanos informais tornou-se, assim, uma obrigação constitucional do Estado. A posse, neste contexto, deixa de ser um mero fato jurídico para ser a materialização de um direito fundamental. A CRFB/88, portanto, eleva a posse urbana com destinação habitacional à categoria de interesse constitucionalmente protegido, balizando a interpretação de todas as leis infraconstitucionais nesse sentido.

Está previsto no Título II – "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", o direito à propriedade, a subordinação desta ao cumprimento de sua função social, e a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (art. 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV).

Além desses dispositivos, há proteção constitucional especificamente voltada para indígenas (art. 231, CRFB/88) e quilombolas (art. 68, ADCT). O Capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal dispõe sobre

a função social da propriedade urbana (182 e 183).

Pelo disposto na Constituição Federal, é assegurado ao poder público municipal, competente pela execução da política urbana, a possibilidade de exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o aproveitamento de sua propriedade, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, incidência progressiva no tempo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 182). Trata-se de sanções pela não utilização ou utilização inadequada da propriedade urbana, com seus consequentes impactos na disponibilidade de terra urbanizada para o conjunto da sociedade.

O artigo 182 da CRFB/88 é o dispositivo específico que confere à política urbana status de matéria constitucional. Ele atribui aos Municípios, com o auxílio da União e dos Estados, a competência para promover, através do plano diretor, a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes. Mais do que isso, o § 4º do mesmo artigo prevê expressamente a usucapião especial urbana, institucionalizando constitucionalmente um mecanismo de conversão da posse mansa e pacífica em propriedade. Ao fazer isso, a Constituição não apenas autorizou, mas ordenou que o legislador infraconstitucional criasse instrumentos para sanear a posse informal, desde que preenchidos os requisitos de área, tempo e destinação para moradia.

Também está disciplinada, no artigo 183, a aquisição de domínio pela posse por 5 (cinco) anos de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, ininterrupta e sem oposição, destinada à moradia, desde que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, instituto denominado usucapião especial de imóvel urbano. Há vedação na constituição de aquisição de domínio de imóveis públicos por usucapião, casos em que o direito adquirido pela posse se configura numa concessão de uso, regulado no nível infraconstitucional pela Medida Provisória n.º 2.220, de 2001 e na Lei n.º 13.465/2017.

A CRFB/88 não se limitou a estabelecer princípios programáticos. Ela foi eficaz ao exigir lei específica para regulamentar suas diretrizes. Essa concretização deu-se principalmente com o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), que detalhou os instrumentos da política urbana, e poste-

riormente com a Lei de Regularização Fundiária (Lei n.º 13.465/2017). Ambos os diplomas legais são frutos diretos e dependentes dos fundamentos lançados pela Constituição. A usucapião especial individual e coletiva, a concessão de uso especial para fins de moradia e a alienação compulsória são exemplos de instrumentos que encontram sua legitimidade última nos artigos 5º, 6º e 182 da CRFB/88.

A CRFB/88 é, portanto, muito mais do que um pano de fundo para o direito de posse urbana; ela é sua pedra angular. Ao consagrar a função social da propriedade, elevar a moradia à categoria de direito fundamental e estabelecer diretrizes concretas para a política urbana, portanto, a CRFB/88 forneceu o arcabouço jurídico-normativo necessário para que a posse urbana -antes um problema a ser combatido - se tornasse uma solução a ser regulamentada e protegida.

Portanto, a CRFB/88, permitiu que o ordenamento jurídico brasileiro evoluísse de uma lógica punitivista e excludente para uma lógica inclusiva e social, em que a posse habitacional fosse um instrumento vital para a realização da justiça social e do direito à cidade. A compreensão do moderno direito urbanístico brasileiro é, assim, inexoravelmente vinculada à análise dos preceitos fundantes estabelecidos pela Constituição Cidadã.

3.3. Estatuto da Cidade (Lei N.º 10.257/2001)

O Estatuto da Cidade, norma geral da política urbana, estabelece um conjunto princípios, diretrizes, instrumentos e mecanismos voltados à regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

A problemática da posse urbana no Brasil sempre representou um desafio complexo para o ordenamento jurídico, tensionando o tradicional direito de propriedade e as urgentes necessidades sociais de moradia. Antes do Estatuto da Cidade, as ocupações urbanas eram predominantemente tratadas sob a ótica do Código Civil (como a usucapião comum e as ações possessórias), com soluções insuficientes para a dimensão coletiva do problema.

Esses instrumentos mostravam-se inadequados para solucionar conflitos fundiários urbanos de grande escala, pois não consideravam ade-

quadamente a dimensão coletiva das ocupações, nem a especial natureza do direito à moradia. A judicialização desses conflitos resultava em decisões que privilegiavam a propriedade formal em detrimento de posseiros que, em muitos casos, ocupavam há décadas imóveis não utilizados por seus proprietários.

Desta forma, a promulgação da Lei nº. 10.257/2001 representou virada paradigmática, ao implementar os preceitos constitucionais da função social da propriedade e do direito à moradia, criando instrumentos específicos para legitimar e proteger a posse urbana como direito social.

Partindo do princípio constitucional da função social da propriedade, demonstra que a Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) transformou o tratamento jurídico das ocupações urbanas, criando instrumentos eficazes de regularização fundiária e garantia do direito à moradia, que conferiram segurança jurídica a milhões de brasileiros em situação de posse urbana, promovendo inclusão social e redefinindo o paradigma da propriedade imobiliária no direito urbanístico brasileiro.

Como principais instrumentos revolucionários para a proteção da posse urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade, destacam-se o Usucapião Especial Urbana Coletiva disposto no artigo 10:

> Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017). § 1o O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. § 2o A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis. § 3o Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. § 4o O condomínio especial constituído

> é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio. § 5o As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Vê-se que foi a maior inovação do Estatuto, visto que este instrumento permitiu que associações comunitárias pleiteassem a usucapião de área urbana superior a 250m^2 para fins de moradia coletiva. Requeridos cinco anos de posse ininterrupta e ausência de oposição, além da destinação do imóvel para moradia de população de baixa renda. Esta previsão reconheceu juridicamente a realidade das ocupações coletivas, como favelas e conjuntos habitacionais informais; outro importante instrumento foi a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia que embora estivesse regulamentada posteriormente pela MP nº. 2.220/2001, a concessão de uso especial encontrou no Estatuto da Cidade sua fundamentação jurídica, representando alternativa à usucapião para casos de ocupação em terrenos públicos. Além desses dois merece destaque o Direito de Superfície, instrumento que permitiu a separação da propriedade do solo da propriedade da construção, facilitando regularizações em áreas onde o título de propriedade plena não era possível ou recomendável.

O Estatuto da Cidade provocou significativa evolução na jurisprudência dos tribunais brasileiros. O Superior Tribunal de Justice (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) passaram a reconhecer cada vez mais a primazia da função social da propriedade em casos envolvendo conflitos possessórios urbanos. Simultaneamente, municípios em todo o país desenvolveram políticas públicas de regularização fundiária baseadas nos instrumentos do Estatuto, resultando na titulação de milhares de famílias e na urbanização de inúmeras áreas ocupadas irregularmente.

Vale destacar ainda a Concessão de Uso Especial para fins de moradia que é um dos instrumentos de proteção da posse relacionados na Lei n.º 10.257, de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

A aquisição da propriedade imóvel pela posse é também regulada

pela Lei n.º 10.406, de 2002, o Código Civil, que dispõe sobre o instituto da usucapião nos artigos 1.238 a 1.244. Com base em Flavio Tartuce (2011, p. 762) entendemos que a função social da posse realmente está implícita no nosso Código Civil, interpretação esta aferida com base nos seguintes dispositivos: artigos 1.238, parágrafo único; 1.242, parágrafo único; e 1.228, § 4º e 5º.

Além da usucapião especial de imóveis urbanos, disciplinada no Estatuto da Cidade, que tem prazo de prescrição aquisitiva de 5 (cinco) anos, está regulada a aquisição judicial da propriedade àquele que por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, independentemente de título e boa-fé, prazo reduzido para 10 (dez) anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

O Estatuto da Cidade representou avanço fundamental na proteção jurídica da posse urbana no Brasil. Ao criar instrumentos específicos para regularização fundiária e ao reforçar a aplicação do princípio da função social da propriedade, a legislação transformou o tratamento jurídico das ocupações urbanas, privilegiando a dimensão social da posse em detrimento de uma visão meramente formalista do direito de propriedade.

Apesar dos avanços, a implementação do Estatuto da Cidade enfrenta obstáculos significativos. A morosidade administrativa, a resistência de setores conservadores do Judiciário e a carência de recursos técnicos e financeiros dos municípios dificultam a plena efetivação dos instrumentos criados pela lei, sem olvidar que ainda existem municípios sem plano diretor e os que elaboraram não realizaram sua atualização após 10 (dez) anos (art. 39, § 3º).

3.4. Código Civil Brasileiro (Lei N.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002)

Nosso Código Civil de 2002, assim como o de 1916, não trouxe uma previsão expressa acerca da observância da função social da posse, ao contrário do que fez com o direito de propriedade. Ainda assim, importante setor doutrinário entende que referida obrigação estaria implícita.

Nesse escopo, enquanto o Estatuto da Cidade avança na perspectiva coletiva e social da posse, o Código Civil permanece como pilar essen-

cial da tutela possessória individual, fornecendo os instrumentos processuais clássicos para sua defesa. Contudo, com a sua visão tradicional da propriedade e da posse pode entrar em tensão com os princípios do direito urbanístico, em que essa interação e por vezes o conflito entre o Código Civil e a legislação urbanística especial é elemento definidor do tratamento jurídico da posse urbana no Brasil.

A promulgação do Código Civil de 2002 representou a modernização do direito privado brasileiro. No que tange ao direito de posse, o código manteve a estrutura clássica das ações possessórias, herdada de Teixeira de Freitas e Clóvis Beviláqua, focando na proteção da posse como um fato jurídico autônomo, independente da propriedade.

O Livro III (Do Direito das Coisas), Título II (Da Posse) do Código Civil e Capítulo I (Da Posse e sua Classificação), define posseiro, posse direta, detentor, coisa indivisa, justa posse, posse de boa-fé, nos seus artigos 1.196 a 1.203, veja-se:

> Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto. Art. 1.198. Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas. Parágrafo único. Aquele que começou a comportar-se do modo como prescreve este artigo, em relação ao bem e à outra pessoa, presume-se detentor, até que prove o contrário. Art. 1.199. Se duas ou mais pessoas possuírem coisa indivisa, poderá cada uma exercer sobre ela atos possessórios, contanto que não excluam os dos outros compossuidores. Art. 1.200. É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária. Art. 1.201. É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa. Parágrafo único. O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção. Art. 1.202. A pos-

> se de boa-fé só perde este caráter no caso e desde o momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente. Art. 1.203. Salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida. (Grifou-se).

No Capítulo II (Da Aquisição da Posse), os dispositivos 1.204 a 1.209, descreve como se adquire a posse:

> Art. 1.204. Adquire-se a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade. Art. 1.205. A posse pode ser adquirida: I - pela própria pessoa que a pretende ou por seu representante; II - por terceiro sem mandato, dependendo de ratificação. Art. 1.206. A posse transmite-se aos herdeiros ou legatários do possuidor com os mesmos caracteres. Art. 1.207. O sucessor universal continua de direito a posse do seu antecessor; e ao sucessor singular é facultado unir sua posse à do antecessor, para os efeitos legais. Art. 1.208. Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade. Art. 1.209. A posse do imóvel faz presumir, até prova contrária, a das coisas móveis que nele estiverem. (Grifou-se).

Desta forma, apresenta-se uma estrutura a proteção possessória em três pilares principais, que são cruciais para qualquer possuidor, inclusive urbano, Ação de Manutenção de Posse (art. 1.210, §1º), que concede-se ao possuidor que sofre turbação (perturbação) em sua posse. No contexto urbano, é o instrumento para impedir atos que dificultem o uso pacífico do imóvel, como impedir o acesso ou realizar construções que obstruam a luz e ventilação; Ação de Reintegração de Posse (art. 1.210, §1º), cabível em caso de esbulho (perda total da posse). É o remédio jurídico para o possuidor que foi injustamente expulso de seu imóvel. Esta ação é frequentemente utilizada em conflitos fundiários urbanos, seja por possuidores individuais ou pelo poder público; e o Interdito Proibitório (art. 1.210, §2º), instrumento preventivo que visa coibir ameaça iminente de

turbação ou esbulho. É fundamental para evitar a consumação de violências, assegurando a manutenção status quo possessório.

Esta tríade de ações, com procedimento especial e prioritário previsto no Código de Processo Civil (art. 554 a 567 do CPC/2015), garante uma proteção rápida e eficaz, assegurando a aparência do direito (o fato da posse) enquanto não se discute o direito de propriedade, além do mais o CPC/2015 também inovou com a possibilidade de fungibilidade entre essas ações e a aplicação de regras para a publicidade em casos de ocupação por múltiplos ocupantes.

Além dessas ações possessórias o Código Civil descreve no Capítulo IV, nos artigos 1.223 a 1.224, como se procede a perda da posse:

> Art. 1.223. Perde-se a posse quando cessa, embora contra a vontade do possuidor, o poder sobre o bem, ao qual se refere o art. 1.196. Art. 1.224. Só se considera perdida a posse para quem não presenciou o esbulho, quando, tendo notícia dele, se abstém de retornar a coisa, ou, tentando recuperá-la, é violentamente repelido (Grifou-se).

Desta maneira, o Código Civil adota a teoria objetiva de Ihering para definir a posse (art. 1.196: "Todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade, tem a posse"). Isso é crucial para a posse urbana, pois desvincula a proteção da existência de um "ânimo de dono" (animus domini), protegendo também o detentor (como o locatário ou o comodatário). Para o residente urbano, basta demonstrar o exercício de fato sobre o imóvel (residir, conservar, melhorar) para ter acesso às ações possessórias.

Destarte, o Código Civil de 2002 é indispensável, mas insuficiente para a regulação completa da posse urbana no Brasil. Ele é a espinha dorsal da proteção possessória individual, oferecendo mecanismos ágeis e eficazes para defender o possuidor contra ataques específicos. No entanto, sua visão individualista e sua falta de instrumentos coletivos o tornam uma ferramenta cega para os complexos problemas sociais das cidades, que na maioria envolve aglomerados humanos.

Portanto, sua verdadeira importância, manifesta-se quando suas normas são aplicadas de forma harmonicamente interpretada com a Consti-

tuição de 1988 e o Estatuto da Cidade. O Código Civil fornece a técnica processual, enquanto o direito urbanístico fornece os princípios materiais e sociais. Juntos, formam um sistema dual de proteção. O Código Civil protege a posse como fato, garantindo estabilidade; já a legislação urbanística avança ao protegê-la como valor e como instrumento de realização do direito fundamental à moradia, especialmente em sua dimensão coletiva. A compreensão desta interação é fundamental para qualquer operador do direito que atue na seara urbanística.

3.5. A Lei Nº 11.952, de 25 de Junho de 2009

A Lei nº. 11.952/2009 dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da "Amazônia Legal", com as alterações nos seus dispositivos incluindo os demais Estados do país que atua o INCRA (Dec. n.º 10.592/20), mediante a Alienação e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) de imóveis de até 2.500 hectares.

Vale ressaltar que a norma nesses 16 (dezesseis) anos de existência foi bastante alterada, por meio de Medidas Provisórias (MP n.º 759/16, 910/2019, 870/19); da Lei n.º 13.465, de 2017; da Lei n.º 14. 757, de 2023; da ADIN n.º 4.269; e ainda tem Projetos de Lei com mesmo objetivo de alterar a lei principalmente quanto a marco temporal e quanto as formas de celerizar procedimentos administrativos nos órgãos de terra.

É importante para o leitor destacar os artigos e a forma como está a lei hoje após todo esse processo legislativo de alteração dos seus dispositivos atuais, esclarecendo que a lei é de fácil análise e de interpretação, pois dispõe de dispositivos específicos para tratar de regularização fundiária rural (art. 5º-20) e urbana (art. 21-30).

No Capítulo III, a norma tratou da Regularização Fundiária Urbana, consoante os dispositivos delineados nos artigos 21 a 30. Frise-se que o artigo 21 especificou que a União pode firmar um Termo de Cooperação Técnica com os Municípios que tenham área da União em seu território no perímetro urbano para doação dessas terras públicas para que eles possam realizar as regularizações fundiárias urbanas de posses. Entretanto, a norma esclareceu que para se concretizar essa doação da União aos Municípios é necessário que esse ente público possua o Ordenamen-

to Territorial Urbano com Plano Diretor instituído em lei municipal e que abranja a área a ser regularizada. Para áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas, ou com equipamentos públicos urbanos ou comunitários a serem implantados, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal (art. 22, §1º e 2º).

Além disso, para transferência de áreas de expansão urbana, os municípios devem apresentar justificativa que demonstre a necessidade da área solicitada, considerando a capacidade de atendimento dos serviços públicos em função do crescimento populacional previsto; o déficit habitacional; a aptidão física para a urbanização e outros aspectos definidos em regulamento (§3o, art. 22)

Ainda esclarece a norma que as áreas com destinação rural localizadas em perímetro urbano que venham a ser transferidas pela União para o Município deverão ser objeto de regularização fundiária, conforme as regras previstas em legislação federal específica de regularização fundiária urbana (art. 22, § 4º). Salienta-se, ainda, que na norma, os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos Planos Diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente (art. 22, § 5º).

Quando ao Protocolo do Pedido de Doação deve constar o pedido de doação devidamente fundamentado e assinado pelo prefeito; a comprovação das condições de ocupação; a planta e o memorial descritivo do perímetro da área pretendida; a cópia do Plano Diretor, ou da lei municipal que contemple os elementos do Ordenamento Territorial Urbano; a relação de acessões e as benfeitorias federais existentes na área pretendida, contendo a identificação e a localização (art. 23, §1º, I-V, §3º). Se for necessária a prévia arrecadação, ou a discriminação da área, o INCRA procederá à sua demarcação com a cooperação do município interessado e de outros órgãos públicos federais e estaduais, promovendo, em seguida, o registro imobiliário em nome da União (art. 24).

Nas áreas de várzeas, de leitos de rios e de outros corpos d'água federais, o auto de demarcação será instruído apenas pela planta e pelo memorial descritivo da área a ser regularizada, fornecidos pelo Município

(art.25, par. único). O Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão formalizará a doação em favor do Município, com a expedição de título que será levado a registro (art.26).

A doação e a concessão de Direito Real de Uso a um mesmo Município de terras que venham a perfazer quantitativo superior a 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares) em 1 (uma), ou mais parcelas deverão previamente ser submetidas à aprovação do Congresso Nacional (art. 27).

A doação e a CDRU implicarão o automático cancelamento, total ou parcial, das autorizações e licenças de ocupação e quaisquer outros títulos não definitivos outorgados pelo INCRA ou, se for o caso, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que incidam na área (art. 28).

No artigo 36, a norma exige aos Estados que se faça o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no prazo máximo de 3 (três) anos, a contar da entrada em vigor desta Lei, e caso não realize ficarão proibidos de celebrar novos convênios com a União até que tal obrigação seja adimplida.

No artigo 38, a norma traz a possibilidade da União e suas entidades da administração indireta de promover a alienação direta de imóveis residenciais de sua propriedade situados na Amazônia Legal aos respectivos ocupantes desde que possam comprovar o período de ocupação efetiva e regular por período igual ou superior a 5 (cinco) anos, excluídos: os imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares; e os imóveis considerados indispensáveis ao serviço público. Acrescenta-se ainda que nessa modalidade de alienação o pagamento será no valor máximo da terra nua, estabelecido nos §§ 1o e 2o do artigo 12, em que a expedição dos títulos de domínio deverão seguir os dispositivos 15 e 16, obedecendo o limite do § 1o do artigo 6o desta Lei.

Após detalhe dos dispositivos da lei com suas constantes alterações intermináveis é importante salientar que essa norma foi considerada como um instrumento de inclusão social e de justiça de regularização de posses urbanas e rurais, pois seria dada a oportunidade de regularização da ocupação, ou da posse de boa-fé de imóveis urbanos e rurais ocupadas

por famílias que não tem segurança jurídica pela permanência da eterna invisibilidade fundiária rural.

Claro que o Estado-União também tinha objetivos definidos, principalmente de monitorar, de controlar e de fiscalizar o desmatamento e as queimadas, e o uso dos recursos naturais.

Além disso, a norma favorece a doação de terras públicas da União para que os Estados e para os Municípios que tenham terra da União situadas em seus territórios, possam realizar a Regularização Fundiária urbana e rural.

Toda a insegurança jurídica quanto aos direitos de propriedade que ocorrem no país decorre, em sua maioria, do instituto da posse frente ao direito de propriedade e a possibilidade de transformar o primeiro no segundo. Acrescentado a esse quadro, tem-se os mais variados tipos de ocupações existentes na região amazônica, como terras indígenas; os assentamentos rurais; as terras quilombolas; as unidades de conservação; os imóveis registrados e certificados, tanto públicos quanto privados; a área de atuação do INCRA e SPU sem identificação dentro dos municípios brasileiros.

Inegavelmente a lei foi um avanço considerável para a regularização fundiária rural e urbana no país, mas que infelizmente vem constantemente sofrendo alterações sem que os escopos da norma ser atingida quanto a regularização fundiária, principalmente com a transferências das terras para regularização de posses urbanas.

3.6. A Lei N.º 11.481, de 31 de Maio de 2007

O Brasil tem produzido leis que estão beneficiando a população, com o objetivo de regularizar a propriedade imóvel com o fim de que todos possam ter a casa própria, em cumprimento ao Direito de Moradia que o cidadão tem assegurado pela CRFB/88. Dentre essas normas tem-se a Lei nº. 11.481/2007 que é um instrumento legal complexo que modifica diversas outras leis para criar um regime jurídico especial para a regularização fundiária de assentamentos urbanos e rurais ocupados por população de baixa renda em terras da União. Seu cerne é simplificar e acelerar o processo de concessão de títulos de propriedade a esses ocupantes.

Destarte, a lei não possui uma estrutura típica de capítulos. Ela é composta por dispositivos que modificam leis preexistentes. Assim, sendo, a análise será nos artigos mais expressivos para posse urbana.

A norma estabeleceu novas diretrizes para regularização da propriedade imobiliária, bem como criou novos Direitos Reais através do artigo 10, acrescentando no artigo 1.225 do Código Civil, os incisos XI – a concessão de uso especial para fins de moradia e XII – a concessão de direito real de uso. Além disso, acrescentou, como bens passíveis de hipoteca, no artigo 1.473, os incisos VIII – o direito de uso especial para fins de moradia; IX – o direito real de uso e X – a propriedade superficiária.

Outro destaque da Lei nº. 11.481/2007 no artigo 2º, é concernente as alterações operadas na Lei n.º 9.636/98, que instituíram a possibilidade de a União realizar a regularização de ocupações existentes em imóveis pertencentes a seu patrimônio, inclusive em relação a assentamentos informais de populações carentes e de baixa renda, tanto em imóveis urbanos como rurais, basicamente para fins de moradia, sendo que as inscrições de ocupação dos referidos imóveis ficam a cargo da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), podendo haver transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel, mediante anotação em seu cadastro administrativo..

Por sua vez, através do artigo 7º da Lei nº. 11.481/2007, a alteração do artigo 7º do Decreto-lei n.° 271/67, foi instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência.

Através do artigo 6º, ouve alteração do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, no artigo 18-A em que a demarcação de Terrenos para Regularização Fundiária de Interesse Social, a União poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, sendo considerada como de interesse social a regularização destinada a atender famílias com renda familiar mensal não superior a cinco salários mínimos.

É importante esclarecer que o auto de demarcação assinado pelo Secretário do Patrimônio da União, deverá ser instruído com planta e me-

morial descritivo da área a regularizar; planta de sobreposição da área demarcada; certidão da matrícula ou da transcrição da área a regularizar; certidão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), indicando o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) e o responsável pelo imóvel; planta de demarcação da linha preamar média (LPM) para terrenos de marinha; planta da linha média de enchentes ordinárias (LMEO), para terrenos marginais a rios federais.

Desse modo a regularização fundiária observará o seguinte procedimento contidos nos artigos 18-B a 18-F do DL n.° 9.760/46, com redação dada pela Lei n.° 11.481/2007:

> Art. 18-B. Prenotado e autuado o pedido de registro da demarcação no registro de imóveis, o oficial, no prazo de 30 (trinta) dias, procederá às buscas para identificação de matrículas ou transcrições correspondentes à área a ser regularizada e examinará os documentos apresentados, comunicando ao apresentante, de 1 (uma) única vez, a existência de eventuais exigências para a efetivação do registro.
>
> Art. 18-C. Inexistindo matrícula ou transcrição anterior e estando a documentação em ordem, ou atendidas as exigências feitas no art. 18-B desta Lei, o oficial do registro de imóveis deve abrir matrícula do imóvel em nome da União e registrar o auto de demarcação. Art. 18-D. Havendo registro anterior, o oficial do registro de imóveis deve notificar pessoalmente o titular de domínio, no imóvel, no endereço que constar do registro imobiliário ou no endereço fornecido pela União, e, por meio de edital, os confrontantes, ocupantes e terceiros interessados. § 1o Não sendo encontrado o titular de domínio, tal fato será certificado pelo oficial encarregado da diligência, que promoverá sua notificação mediante o edital referido no caput deste artigo.
>
> § 2o O edital conterá resumo do pedido de registro da demarcação, com a descrição que permita a identificação da área demarcada, e deverá ser publicado por 2 (duas) vezes, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, em um jornal de grande circulação local. § 3o No prazo de 15 (quinze) dias, contado da última publicação, poderá ser apresentada impugnação do pedido de registro do auto de demarcação perante

> o registro de imóveis. § 4o Presumir-se-á a anuência dos notificados que deixarem de apresentar impugnação no prazo previsto no § 3o deste artigo. § 5o A publicação dos editais de que trata este artigo será feita pela União, que encaminhará ao oficial do registro de imóveis os exemplares dos jornais que os tenham publicado. Art. 18-E. Decorrido o prazo previsto no § 3o do art. 18-D desta Lei sem impugnação, o oficial do registro de imóveis deve abrir matrícula do imóvel em nome da União e registrar o auto de demarcação, procedendo às averbações necessárias nas matrículas ou transcrições anteriores, quando for o caso.
>
> Parágrafo único. Havendo registro de direito real sobre a área demarcada ou parte dela, o oficial deverá proceder ao cancelamento de seu registro em decorrência da abertura da nova matrícula em nome da União. Art. 18-F. Havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis dará ciência de seus termos à União. § 1o Não havendo acordo entre impugnante e a União, a questão deve ser encaminhada ao juízo competente, dando-se continuidade ao procedimento de registro relativo ao remanescente incontroverso. § 2o Julgada improcedente a impugnação, os autos devem ser encaminhados ao registro de imóveis para que o oficial proceda na forma do art. 18-E desta Lei. § 3o Sendo julgada procedente a impugnação, os autos devem ser restituídos ao registro de imóveis para as anotações necessárias e posterior devolução ao poder público. § 4o A prenotação do requerimento de registro da demarcação ficará prorrogada até o cumprimento da decisão proferida pelo juiz ou até seu cancelamento a requerimento da União, não se aplicando às regularizações previstas nesta Seção o cancelamento por decurso de prazo."

É importante destacar que a Lei n.° 11.481/2007, no seu artigo 22, possibilitou a aplicação deste procedimento às regularizações fundiárias de interesse social em imóveis de propriedade dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

No artigo 9º da norma, houve alteração do Decreto-Lei n.o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, que passou a vigorar acrescido do artigo 3º, §

1o , destacando que as operações imobiliárias envolvendo terrenos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, implicariam na apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias em Terrenos da União (DOITU) em meio magnético, pelos Cartórios de Notas, Registro de Imóveis e Títulos e Documentos, com relação às suas áreas de responsabilidade.

Outro ponto importante é que a Lei n.º 11.481/2007 alterou o parágrafo e acrescentou outro no artigo 22, da Lei n.º 9.514/97, introduzindo os incisos II – o direito de uso especial para fins de moradia; III – o direito real de uso, desde que suscetível de alienação; e, IV – a propriedade superficiária, além do § 2º. Finalmente, a referida Lei acrescentou o artigo 290-A na Lei n.º 6.015/73, instituindo casos de gratuidade no Registro de Imóveis, específicos para regularizações fundiárias de interesse social e para a primeira averbação de construção residencial de até 70m2 em áreas urbanas que tenham sido objeto dessas regularizações, desnecessária a comprovação do pagamento de tributos ou contribuições previdenciárias.

Posto isso, pode ser observado que a norma trouxe novos institutos legais destinados a operacionalizar a regularização fundiária em zonas especiais de interesse social, fato que representou um avanço para a organização das cidades e das zonas rurais do país, entretanto se limitou a bens imóveis pertencentes ao domínio público em todas as esferas políticas da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sem avançar em instrumentos semelhantes destinados à regularização imobiliária incidente, sobre a propriedade privada, levando-se em consideração, especialmente, as dificuldades enfrentadas, pela população economicamente mais carente, para o desenvolvimento regular de processos de usucapião que, mesmo na modalidade constitucional (art. 183 e 191 da CRFB/88), demandam estrutura de assistência judiciária disponível, contratação de serviços técnicos de planimetria nem sempre disponíveis, além da geração de uma natural sobrecarga de trabalho e outros custos para o desempenho da atividade jurisdicional.

3.7. A Lei N.º 11.977/2009

A Lei n.º 11.977/2009 dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha

Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. No seu artigo 1º, salienta que:

> Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos, à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e à produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), e compreende os seguintes subprogramas: (Redação dada pela Lei nº 15.081, de 2024) I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); (Redação dada pela Lei nº 13.173, de 2015); e II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); [...]

Salienta-se que a norma transcendeu sua finalidade primária de política habitacional para se tornar um poderoso instrumento de consolidação jurídica de posses urbanas consolidadas, ao vincular a concessão de subsídios à regularização fundiária, a lei criou um modelo inovador de intervenção estatal que integra urbanização, titulação e acesso à moradia digna, em que o programa utilizou mecanismos jurídico-financeiros para transformar posses informais em propriedades formalizadas, impactando significativamente o panorama da posse urbana no país.

A posse urbana no Brasil sempre encontrou na falta de recursos para urbanização e titulação um de seus maiores obstáculos à regularização. A Lei n.º 11.977/2009, ao criar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), introduziu abordagem inovadora ao associar financiamento habitacional massivo com regularização fundiária.

A lei emergiu em um contexto de acentuado déficit habitacional brasileiro, estimado em mais de 5 milhões de moradias na época de sua promulgação. O programa representou resposta estatal à crise habitacional, mas diferenciou-se de iniciativas anteriores ao estabelecer sistema integrado que combinava subsídios diretos para população de baixa renda; financiamento com juros reduzidos; e apoio técnico e financeiro para regularização de assentamentos informais. Esta abordagem integrada permitiu enfrentar simultaneamente os desafios quantitativos (déficit

habitacional) e qualitativos (informalidade fundiária) do setor habitacional brasileiro.

Mesmo após um vazio normativo quanto a regularização fundiária da Amazônia Legal, o Programa Federal Terra Legal e a Lei nº. 11.952, de 25 de junho de 2009, seu Decreto nº. 10.592, de 24 de dezembro de 2020, e a Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017, não conseguiram realizar a regularização fundiária urbana e rural das posses e ocupações legitimas, fato que configurou a insegurança jurídica com constantes conflitos administrativos e judiciais, que refletem em celeuma e teratologia jurídica pelo Estado, sem objetivar na resolução das questões fundiárias existentes.

3.8. A Lei N.º 12.340/2010 e a Lei N.º 12.608/2012

Outra disciplina específica é a prevista na Lei n.º 12.340, de 2010, alterada pela Lei nº 12.608, de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). O artigo 14, da Lei n.º 12.608, de 2012 determina que os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a realocação de comunidades atingidas por desastres e de moradores de áreas de risco.

O artigo 3° - B, da Lei n.º 12.340, de 2010 estabelece que, nos casos de necessidade de remoção de edificações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município deverá reassentar os ocupantes em local seguro. Para tanto, deverá abrigá-los e cadastrá-los para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social.

Nos casos de reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais em intervenções vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como nos casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecida pela União, a famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel, ficam dispensadas de participação financeira na aquisição de unidade habitacional no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

3.9. A Lei N.º 13.465, de 11 de julho de 2017

Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União (art. 1º, Lei nº. 13.465/2017). Ela unificou e ampliou a legislação sobre o tema, revogando dispositivos de leis anteriores como a Lei nº. 11.977/2009 (do Minha Casa, Minha Vida) e complementando o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001).

A legitimação de posse constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse (artigo 11, VI, da lei 13.465/17).

Em relação a regularização fundiária urbana, que trata das posses, os artigos 9º ao 13 da lei, aborda Conceitos, Fundamentos, Definições e Princípios. Desta maneira, os artigos 9º e 10 define o conceito de Regularização Fundiária Urbana (REURB) e estabelece os princípios norteadores da REURB. Os princípios incluem a função social da propriedade e da cidade; gestão democrática; sustentabilidade ambiental; e a simplificação procedimental.

Por sua vez, os artigos 11,12 e 13, definem as áreas passíveis de REUR; tratam da discriminação de terras públicas e da alienação de terrenos públicos. Facilitam a transferência de terras da União, dos Estados e dos Municípios para fins de regularização, dispensando licitação quando destinada à população de baixa renda (nos termos do art. 17), com base no interesse social.

Estes dispositivos materializa a REURB como uma política pública de interesse social prioritária, com dispensa de licitação (art. 24, XXXV, Lei nº. 8.666/93) e no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Os artigos 14 ao 27, tratam dos Legitimados para Requerer REURB e dos Instrumentos de Regularização REURB, da Demarcação Urbanística e da Legitimação Fundiária. Estes dispositivos são importantes e inovadores, criando ferramentas jurídicas novas e flexíveis simplifican-

do a aprovação de Loteamento de Interesse Social (LIS) e de Interesse Específico (LIE); Requerimento de Registro diretamente ao cartório de registro de imóveis a abertura do processo de regularização; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) sendo a titulação para áreas públicas, concedendo ao ocupante um direito real de uso, gratuito, transmissível aos herdeiros e conversível em domínio (propriedade plena) após 5 anos; Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) que utilizada para regularizar áreas maiores em favor de associações comunitárias ou cooperativas, que então gerem o uso pelos moradores individuais; o Usucapião Extrajudicial; e o cancelamento do título de legitimação de posse.

Nos artigos 28 ao 46 são detalhados os Procedimento Administrativo de Regularização; o Projeto de Regularização Fundiária; a Conclusão e o Registro da REURB. Estes artigos detalham o passo a passo da REURB. Vale ressaltar que a iniciativa é do Pode ser do Poder Público, de associações comunitárias ou de indivíduos (via requerimento de registro), devendo conter o Memorial de Caracterização para obtenção da Licença de Regularização, que uma vez obtida valida Averbação e o Registro. Esses procedimentos são administrativos e notarial, e não judicial. Isso representa uma opção legislativa pela eficiência. A lei afasta a aplicação de formalidades excessivas do direito de vizinhança e do direito registral clássico, subordinando-as ao interesse social da regularização. A Licença de Regularização é um exemplo de concentração de atos administrativos, buscando vencer a fragmentação e a morosidade da máquina pública.

No que concernem aos artigos 47 ao 58 que descrevem as questões memoriais descritivos, das plantas, das demais representações gráficas, da matricula; do direito real de laje e do Condomínio de Lotes.

Nos artigos 59 ao 109, a norma traz esclarecimentos procedimentais da forma de regularização dos conjuntos habitacionais; do condomínio urbano simples; da arrecadação de imóveis abandonados; da Regularização da Propriedade Fiduciária do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); e da Disposições Finais e Transitórias.

A Lei nº. 13.465/2017, em seus artigos 9º a 109, representa um dos avanços mais significativos no direito urbanístico brasileiro das últimas

décadas. Seus principais méritos são: Desjudicialização e Celeridade; Segurança Jurídica; Inovação Instrumental; e Foco Social e Protetivo. Como ponto crítico e de observação, tem-se a Tensão Ambiental; Dependência da Atuação Municipal; Risco de Especulação Imobiliária.

A REURB da Lei nº. 13.465/2017 é um diploma legal ousado, complexo e tecnicamente sofisticado. Ela equilibra, ainda que de forma tensionada, os imperativos da justiça social, do desenvolvimento urbano, da proteção ambiental e da segurança jurídica, constituindo-se na principal ferramenta legal para enfrentar o déficit de regularização fundiária no Brasil.

Em síntese, pode-se concluir que a Lei nº. 13.465/2017 estruturou os procedimentos jurídicos e administrativos em REURB-S (interesse social) e REURB-E (empresarial), bem como definiu marco temporal (22/12/2016) para legitimação fundiária e venda direta, mas a legitimação de posse pode ocorrer sem esse limite, além disso, previu isenção de custas na REURB-S, com compensação via Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e o Cadastro Social tornou-se instrumento essencial para identificar beneficiários e adequar a modalidade de regularização.

4. CONCLUSÃO

Este capítulo analisou a trajetória do marco legal brasileiro para a consolidação do direito de posse e a promoção da regularização fundiária urbana, examinando a interação entre os instrumentos normativos e seus impactos na concretização do direito à moradia.

O estudo parte do princípio constitucional da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que estabelece a função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e da cidade (art. 182), além de garantir o direito à moradia como direito fundamental (art. 6º). Este é o alicerce sobre o qual toda a legislação posterior se ergue.

A Medida Provisória n.º 2.220/2001 é identificada como um marco inicial crucial, pois criou o Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), um instrumento inovador que pela primeira vez conferiu

segurança jurídica ao possuidor de bem público urbano, consolidando o direito de posse sem transferir o domínio.

O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) regulamentou os artigos 182 e 183 da CRFB/88, fornecendo o arcabouço jurídico-urbanístico para a política urbana. Ele introduziu instrumentos como a usucapião urbana coletiva e a concessão de direito real de uso, reforçando a proteção à posse.

O Código Civil de 2002 (Lei n.º 10.406/2002) tratou da posse e da propriedade no direito privado, sendo necessário harmonizá-lo com a nova visão social do direito urbanístico.

Além disso, o capítulo então traça a complexificação do regime com leis setoriais: Lei n.º 11.481/2007 que trouxe regras específicas para regularização fundiária em terras da União; a Lei n.º 11.952/2009 que agilizou a regularização de terras da União na Amazônia Legal; a Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida) que integrou a política de habitação de interesse social com a regularização fundiária, condicionando o acesso ao programa à situação regularizada do lote; a Lei nº 12.340/2010 que trata das transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e a Lei n.º 12.608/2012 que criou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, abordando a regularização em áreas de risco, um grande desafio urbano.

Por fim, a Lei n.º 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária - LRF) é apresentada como o instrumento mais recente e abrangente. Ela unificou e simplificou procedimentos, criando o Título de Domínio e Regularização Fundiária e estabelecendo a Loteamento com Incorporação de Iniciativa Privada, buscando agilizar e massificar a regularização.

Finalizando esta abordagem, não pairam dúvidas acerca da proteção tanto constitucional quanto legal à posse urbana, não obstante os diplomas normativos tenham expressado apenas a função social no que tange à propriedade. Os dispositivos normativos analisados neste trabalho bem realçam os entendimentos da corrente sociológica, na medida em que nosso ordenamento jurídico possibilita que um possuidor se sobre-

ponha a um proprietário, quando este último afronta a função social, conceito este dotado de alta relevância na atual seara civil constitucional.

Desta maneira, conclui-se que a legislação brasileira evoluiu de forma incremental e complementar, partindo da garantia constitucional do direito à moradia e da função social da propriedade. A trajetória vai da criação de instrumentos isolados de proteção à posse (MP nº. 2.220/01) até uma regulação sistêmica e complexa (Lei nº. 13.465/17), demonstrando um amadurecimento do ordenamento jurídico no sentido de enfrentar o déficit de titularidade formal e promover a inclusão socio urbana.

No entanto, o desafio permanece na efetiva implementação e integração dessas normas pelos entes federativos, principalmente os municípios brasileiros, há necessidade de superar burocracia, os recursos públicos são limitados, ocorre grande demanda nos municípios, e tem ainda barreiras técnicas e jurídicas a serem superadas. Vale acrescentar que os benefícios oriundos da regularização da posse urbana dariam segurança jurídica, acesso a crédito, valorização do imóvel, melhorias urbanas, arrecadação e impacto econômico-social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.220/2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 3 agost. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 agost. 2025.

BRASIL. Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/

l10406compilada.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. Lei n.º 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Lei n.º 12.340 de 1 de dezembro de/2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. Lei n.º 12.608 de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema

de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: 2 set. 2025.

CHAMOUN, Ebert. Exposição de motivos do esboço do anteprojeto do Código Civil – Direito das Coisas. Revista Trimestral de Direito Civil – RTDC, v. 46, 2011.

CONSELHO FEDERAL DOS NOTARIAL. Metade dos imóveis no Brasil possui alguma irregularidade. Disponível em: https://www.notariado.org.br/metade-dos-imoveis-no-brasil-possui-alguma-irregularidade/. Acesso em: 28 agost. 2025.

DANTAS, San Tiago. Programa de Direito Civil: Direito das Coisas, vol. III, Rio de Janeiro: Rio, 1979.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogerio Reis; KOHL,

Paulo Roberto. Regularização Fundiária: Experiência Regional. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 2022.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

JHERING, Rudolf von. O Fundamento dos Interdictos Possessórios. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1908.

JHERING, Rudolf von. Teoria Simplificada da Posse. In: Clássicos do Direito brasileiro, vol. VI. São Paulo: Saraiva, 1986.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Institucional. 28 set. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/35niJNB>. Acesso em 21 set. 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. São Paulo: Método, 2011.

- CAPÍTULO 18 -

A NOVA LEI DOS BIOINSUMOS (LEI N.º 15.070/2024) E A CONSOLIDAÇÃO DE UMA TECNOLOGIA SUSTENTÁVEL: AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS SUSTENTÁVEIS

THE NEW LAW ON BIOINPUTS (LAW Nº. 15,070/2024) AND THE CONSOLIDATION OF SUSTAINABLE TECHNOLOGY: ADVANCES, CHALLENGES AND SUSTAINABLE PERSPECTIVES

Márcio Antônio Teixeira Mazzaro[1]

RESUMO: O presente artigo analisa, sob o enfoque jurídico-regulatório, a Lei n.º 15.070, de 23 de dezembro de 2024, que institui o marco legal dos Bioinsumos no Brasil. A análise parte do contexto normativo anterior à nova legislação, marcado pela fragmentação normativa e pela instituição do festejado Programa Nacional de Bioinsumos (PNBio), do qual tive humilde participação na sua criação, e examina os avanços promovidos pelo novo diploma em relação à segurança jurídica, à produção on farm, à repartição de competências regulatórias e à articulação com o regime jurídico do acesso a recursos genéticos, em conformidade com o Protocolo de Nagoia. São ainda discutidos os desafios para a necessária regulamentação infralegal, a integração interinstitucional, os mecanismos de fomento à inovação tecnológica e a implementação dos diversos

[1] Advogado, Pós-Graduado em Direito Processual Civil e Penal; Especialização em Direito e Processo Disciplinar, em Propriedade Intelectual, em Inovação no Agronegócio e em Direito Ambiental; Procurador Estatal da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), desde 1982.

segmentos dos insumos biológicos para a agricultura sustentável.

PALAVRAS-CHAVES: Bioinsumos. Segurança Jurídica. Análise jurídico-regulatória. Políticas Públicas. Insumos biológicos

ABSTRACT: This article analyzes, from a legal and regulatory perspective, Law nº. 15.070 of 2024, which establishes the legal framework for bioinputs in Brazil. The analysis begins with the normative context preceding the new legislation - characterized by regulatory fragmentation and the establishment of the acclaimed National Bioinputs Program (PNBio), in whose creation I had the modest privilege of participating - and examines the advances introduced by the new statute regarding legal certainty, on-farm production, the allocation of regulatory competences, and its alignment with the legal regime on access to genetic resources in accordance with the Nagoya Protocol. The article also discusses the challenges related to the necessary secondary regulation, inter-institutional integration, mechanisms to foster technological innovation, and the implementation of the various segments of biological inputs for sustainable agriculture.

KEYWORDS: Bioinputs. Legal Security. Legal-Regulatory Analysis. Public Policies. Biological Inputs

1. INTRODUÇÃO

A crescente demanda por sistemas agrícolas sustentáveis, de baixo impacto ambiental, mínima pegada de carbono e com menor dependência de insumos químicos tem impulsionado, nas últimas décadas, a utilização de insumos biológicos na produção agropecuária brasileira. Apesar de sua relevância crescente, o Brasil não dispunha, até recentemente, de um marco legal consolidado que disciplinasse de forma clara, abrangente e segura a produção, o registro, o uso e a fiscalização dos Bioinsumos, totalmente dissociado da legislação de agrotóxicos, com tratamento diferente aos diferentes.

Neste capítulo, pretende-se realizar uma análise jurídico-regulatória da nova Lei dos Bioinsumos, examinando seus principais dispositivos, sua articulação com o sistema constitucional e infraconstitucional vi-

gente, suas implicações práticas para os produtores rurais e para o setor industrial, bem como os desafios jurídicos decorrentes da sua implementação.

Para tanto, será também traçado um paralelo com o modelo regulatório anterior e discutida a necessidade de integração entre os diversos regimes normativos afetos ao tema.

2. PANORAMA ANTERIOR À LEI Nº 15.070, DE 2024

Para abrir este tema, não poderia deixar de ressaltar a justíssima premiação concedida à cientista brasileira, pesquisadora da Embrapa Soja, Dra. Mariangela Hungria, na edição de 2025 do Prêmio Mundial de Alimentação - World Food Prize (WFP) -, reconhecido como o "Nobel" da agricultura, pela sua contribuição no desenvolvimento de tecnologias em microbiologia do solo que elevam os rendimentos agrícolas, reduzem custos e diminuem os impactos ambientais.

Essa relevante contribuição ao desenvolvimento de insumos biológicos para a agricultura, é laureada com o prêmio que reconhece personalidades que contribuem para o aprimoramento da qualidade e da disponibilidade de alimentos no mundo. Com a humildade que lhe é peculiar, a pesquisadora da Embrapa Soja afirmou que a sua principal contribuição para mitigar a fome no mundo tenha sido a persistência de que a produção de alimentos é essencial, mas deve ser feita com sustentabilidade, explicou Mariangela Hungria, conforme veiculado pela imprensa.

Feito este prólogo e ressaltado o reconhecimento a essa cientista brasileira, que representa muitos pesquisadores que incansavelmente buscam soluções para a sustentabilidade de nossa agricultura, principalmente com o uso da biodiversidade nativa, é interessante trazer o histórico dessa tecnologia tão importante para o combate à fome com sustentabilidade.

Antes da promulgação da Lei nº 15.070, em dezembro de 2024, a governança regulatória dos bioinsumos no Brasil era marcada por normas infralegais e administrativas, além de um tratamento acessório na Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, reformulada pela Lei nº 14.785, de 27 de

dezembro de 2023 (chamada Lei dos Agrotóxicos).

O principal instrumento normativo infralegal específico sobre bioinsumos era o Decreto nº 10.375, de 26 de maio de 2020, que instituiu o Programa Nacional de Bioinsumos (PNBio), com objetivo de estimular a pesquisa, o desenvolvimento, a produção e o uso de bioinsumos, promovendo um conjunto de práticas e processos capazes de oferecer alternativas à necessidade da utilização de insumos nas atividades agrícolas. Ressalto, também com orgulho, que tive a honra de participar da construção e edição desse Decreto e do PNBio, enquanto coordenador-geral de novos insumos e serviços em 2020.

É bom que se rememore que o PNBio foi concebido para a oferta de insumos amigáveis ao meio ambiente, não exclusivos à agricultura orgânica e agroecológica, e também como alternativa aos insumos químicos, conforme demanda histórica da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, instituída pelo Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.

No entanto, por sua natureza secundária, o PNBio não disciplinava de forma vinculante a atuação pública e privada no setor, carecendo, desde a sua implementação, de um destaque disciplinamento em legislação própria, dissociada da Lei n.º 7.802/1989, atual Lei n.º 14.785/2023 (chamada lei dos agrotóxicos), uma vez que este dispositivo não refletia as especificidades técnicas e os benefícios sustentáveis dos insumos biológicos, gerando insegurança jurídica e dificuldades para o setor.

Além do Decreto, o setor era regulado por instruções normativas do Ministério da Agricultura voltadas às questões técnicas, mas sem alcance jurídico estruturante.

A produção on farm, hoje caracterizada pela nova Lei como produção de bioinsumos para uso próprio, por sua vez, tão presente no campo, era realizada em ambiente de incerteza, com risco de sanções por supostas infrações sanitárias ou ambientais. A edição da Lei n.º 15.070/2024 representa, portanto, a transição de um modelo fragmentado e programático

para um marco legal consolidado, com normatização específica para os insumos biológicos, retirando determinados produtos das categorias anteriores de defensivos agrícolas e fertilizantes para classificá-los como categoria própria.

É de se destacar, por oportuno, que a Lei nº 15.070/2024, decorreu da consolidação de dois projetos que tramitavam no Congresso Nacional (PL nº. 658/2021 e PL nº. 3668/2021), que no início tratavam, respectivamente, da produção on farm e produção industrial, tendo havido, de forma favorável, iniciativas de ampliação do escopo do PL nº. 658/2021 para a incorporação das atividades comerciais e industriais, com a absorção de comandos do PL nº. 3668/2021.

3. CONCEITO JURÍDICO DE BIOINSUMO E DELIMITAÇÃO NORMATIVA

A Lei nº 15.070/2024, em seu artigo 2º, II, define **bioinsumo** como:

> Art. 2º, II - produto, processo ou tecnologia de origem vegetal, animal ou microbiana, incluído o oriundo de processo biotecnológico, ou estruturalmente similar e funcionalmente idêntico ao de origem natural, destinado ao uso na produção, na proteção, no armazenamento e no beneficiamento de produtos agropecuários ou nos sistemas de produção aquáticos ou de florestas plantadas, que interfira no crescimento, no desenvolvimento e no mecanismo de resposta de animais, de plantas, de microrganismos, do solo e de substâncias derivadas e que interaja com os produtos e os processos físico-químicos e biológicos.

Com efeito, a este conceito inclui microrganismos, macroorganismos, bioquímicos e semioquímicos, mas exclui insumos químicos e OGMs, regulados por legislações próprias (respectivamente Lei n.º 14.785, de 2023 e Lei nº 11.105, de 2005).

Além desse, traz, também, outros importantíssimos para a implementação da tecnologia no cenário jurídico normativo, como o conceito técnico de biofábrica (art. 2º, I), como sendo o "estabelecimento para

produção de bioinsumo ou de inóculo de bioinsumo com fins eminentemente comerciais, que deverá dispor de equipamentos e de instalações que permitam o controle de qualidade e a segurança sanitária e ambiental de sua produção", devidamente certificado e fiscalizado.

Do ponto de vista jurídico, trata-se de um regime normativo híbrido, que exige coordenação entre normas de direito agrário, ambiental, sanitário e civil, de modo que a positivação do conceito promove a segurança jurídica e confere identidade normativa ao setor e à tecnologia, dando-lhe conceito próprio dissociado da legislação de defensivos agrícolas não biológicos.

4. COMPETÊNCIA REGULATÓRIA E REPARTIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES

A nova legislação atribui à União, por meio do Ministério da Agricultura, a competência para coordenar a Política Nacional de Bioinsumos, como previsto no Decreto n.º 10.375, de 26 de maio de 2020, além de definir requisitos para registro, produção e fiscalização.

Nesse contexto, por ocasião da regulamentação, que está em processo de construção, haverá a distribuição interna de competências na Pasta da Agricultura entre a Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo e a Secretaria de Defesa Agropecuária, respectivamente, como já vem ocorrendo, sendo que a esta última caberá, também, a fiscalização da produção de bioinsumos com fins comerciais, da importação e da exportação de bioinsumos e do registro de estabelecimentos e produtos comerciais.

Preserva-se, contudo, a competência concorrente dos Estados (art. 24, VI e VIII, da CRFB/88) e a competência suplementar dos Municípios (art. 30, I e II, da CRFB/88).

A efetiva implementação exige integração federativa e harmonização normativa com outros órgãos, como ANVISA, IBAMA (art. 8º), INPI (art. 21, § 2º) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que exerce a coordenação do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético/CGEN (art. 13), diante das interseções com a saúde humana, o meio am-

biente, a propriedade industrial e o uso da biodiversidade.

Paralelamente, tem que ser dado destaque especial à governança que vem sendo realizada pelo Conselho Estratégico do PNBio, instituído que foi pelo Decreto n.º 10.375/2020, por ocasião da criação do Programa Nacional, vindo a ser empossado em outubro de 2020, e que é o responsável por apoiar o planejamento e as ações estratégias para a implementação do PNBio, como também de propor iniciativas públicas federais para o desenvolvimento e fortalecimento da utilização desses insumos, sendo que a presidência cabe ao representante da Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação, do Ministério da Agricultura e Pecuária, sendo composto, ainda, por representantes do setor público e privado e que tem por missão o fomento à ciência, à tecnologia e à inovação, além de articular instrumentos de crédito, incentivar a implementação de biofábricas, promover a capacitação, formação de competência técnica e gerar conhecimentos e informações qualificadas sobre o desenvolvimento, produção e uso de bioinsumos, inclusive, doravante, propor a regulamentação da nova Lei.

Segundo informações constantes no site oficial do Ministério da Agricultura e Pecuária, esse Conselho já está em sua 13ª Reunião ordinária, ocorrida em março de 2025, na qual se abordou a atualização dos objetivos estratégicos do PNBio, estabelecidos em 2020, justamente por conta do novo marco legislativo[2].

5. PRODUÇÃO DE BIOINSUMOS PARA USO PRÓPRIO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Como grande conquista do legislador e objeto de aspiração da produção orgânica e agroecológica, o artigo 10 da nova lei reconhece a produção de bioinsumos para uso próprio - anteriormente conhecida como produção on farm - como atividade lícita, vedada, no entanto, sua comercialização. A norma confere segurança jurídica ao produtor rural, antes sujeito à interpretação restritiva de normas sanitárias e dispensa

[2] https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/inovacao/bioinsumos/o-programa/conselho-estrategico-do-programa-nacional.

de registro a unidade de produção.

Contudo, condiciona-se essa produção ao cumprimento de critérios técnicos definidos por regulamentação futura, além daqueles já elencados nos artigos de 10 a 14 da Lei. Além disso, aplica-se a responsabilidade civil em caso de danos decorrentes de uso inadequado, inclusive sob regime objetivo, além da responsabilização por infrações à legislação, conforme disposições da Lei nº 14.515, de 29 de dezembro de 2022, que regula a Defesa Agropecuária.

6. RELAÇÃO COM A LEGISLAÇÃO DE ACESSO A RECURSOS GENÉTICOS

A Lei dos Bioinsumos, na forma dos seus artigos 13 e 14, integra-se e interage com a Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015, que regula o acesso ao patrimônio genético nativo e ao conhecimento tradicional associado, na medida em que dispensa o produtor rural do cadastramento de linhagem, de cepa ou de estirpe obtidos diretamente de bancos de germoplasma público ou privado ou de inóculo de bioinsumo registrado e adquirido para essa finalidade e que tenham microrganismos como princípio ativo, junto ao Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado, do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético.

A integração entre os sistemas do MAPA e do CGEN é essencial para evitar conflitos normativos, garantir a segurança jurídica e desonerar os produtores rurais de exigências de cadastros para a produção para uso próprio, quando utilizem recursos genéticos oriundos da biodiversidade brasileira.

7. INOVAÇÃO REGULATÓRIA E ESTÍMULOS À PESQUISA E PRODUÇÃO

A nova lei estimula a inovação ao prever a utilização de mecanismos financeiros, incluídos os fiscais e tributários, advindos do Poder Executivo, para que sejam incentivados a pesquisa, o desenvolvimento, a

produção, o uso e a comercialização de bioinsumos para uso agrícola, pecuário, aquícola e florestal, com priorização para as microempresas com produções comerciais, além das cooperativas agrícolas e agricultura familiar que produzam os bioinsumos para uso próprio, na forma do regulamento.

Além disso, há a indicação para que o Sistema Nacional de Crédito Rural aplique taxas de juros diferenciadas para os produtores e cooperativas que utilizem bioinsumos, havendo o principal estímulo à produção sustentável na medida em que está previsto o incentivo a pesquisa, ao desenvolvimento e à experimentação de bioinsumos com foco na promoção da bioeconomia e da sociobiodiversidade.

De se ressaltar que já existe, a algum tempo, política pública incentivando a produção orgânica e agroecológica, utilizadoras de bioinsumos, mas limitada na sua implementação frente às restrições orçamentárias do Governo Federal. Inclusive, conforme previsto no artigo 2º, incisos VII e XI, da Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023, que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como forma de promover a segurança alimentar e nutricional sustentável, deve ser incentivada e valorizada a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos.

Por outro prisma, é de se destacar que o Brasil ainda é extremamente dependente de insumos químicos importados para a sua produção agropecuária, com altos custos de importação que encarecem o sistema produtivo, reduzindo ganhos e investimento, sem deixar de mencionar a geração de divisas.

Para tanto, acrescenta-se o fato de que os países fornecedores internacionais de adubos e fertilizantes, à exceção do Canadá, vivenciam conflitos com impactos diretos no comércio, encarecendo os insumos, por consequência impactando a produção de alimentos. Nesse sentido, os bioinsumos são produtos que vêm minimizar a dependência de importação de insumos químicos, gerando, por consequência, divisas positivas para o país.

Outra realidade também importante para a consolidação da sustentabilidade da agricultura nacional reside no fato de que os bioinsumos se alinham às necessidades de desenvolvimento nacional e aos compromissos internacionais, tais como os Objetivos do Desenvolvimento Susten-

tável (ODS); ao Plano Estratégico da Comissão Interamericana de Agricultura Orgânica (CIAO), ao CODEX Alimentarius e aos programas de segurança alimentar e nutricional da FAO, tornando-se pilar importante dessa agenda positiva.

Entretanto, lacunas permanecem, especialmente quanto à definição de critérios para registro de produtos e ao tratamento da propriedade intelectual sobre microrganismos e processos biológicos, o que exigirá regulamentação complementar apta a desarmar o emaranhado normativo burocrático atualmente em vigor, de modo a promover a inovação e a bioeconomia.

Até porque a grande vantagem do país na geração de tamanhas possibilidades tecnológicas encontra-se no fato de possuirmos o maior quantitativo de biodiversidade do planeta, com seu acervo englobando de 15% a 25% de todas as espécies vegetais existentes, com alta taxa de endemismo biológico, dispersa em biomas únicos, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, situação privilegiada que proporciona aos centros de pesquisa base genética invejável para o desenvolvimento de tecnologias competitivas, disruptivas, localmente aplicáveis e totalmente sustentáveis.

8. OUTROS DESTAQUES DA LEI DE BIOINSUMOS

Destaca-se que a nova Lei dispensa de registro bioinsumos produzidos para o consumo próprio nas propriedades rurais, estabelece mecanismos oficiais de estímulo ao uso desses insumos e cria uma taxa para financiar o trabalho de fiscalização pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, sendo que abrange aspectos como produção, importação, exportação, registro, comercialização, uso, inspeção, fiscalização, pesquisa, experimentação, embalagem, rotulagem, propaganda, transporte, armazenamento, taxas, prestação de serviços, destinação de resíduos e embalagens e incentivos à produção.

Ademais, não deixa qualquer resquício de dúvida de que suas disposições se aplicam a todos os sistemas de cultivo, incluso o convencional, o orgânico e o de base agroecológica, assim como a todos os bioinsumos utilizados na atividade agropecuária.

E o destaque principal é que define claramente os bioinsumos como uma categoria diversa, como buscado desde sempre pelo setor, com abrangência aos produtos para bionutrição, defensivos biológicos, biofertilizantes, inoculantes, bioestimulantes e outros agentes de controle biológico, inclusive ampliando o alcance de mercado para agricultura, pecuária, aquicultura e sistemas florestais.

A Taxa de Registro de Estabelecimento e Produto da Defesa Agropecuária (TREPDA) instituída pela Lei, por sua vez, se refere ao regular exercício do poder de polícia administrativa, além do controle das atividades de registro, sendo cobrada apenas para avaliação e alteração de registros que demandem análises técnicas dos bioinsumos produzidos ou importados para fins comerciais, inclusive para os estabelecimentos que produzam ou importem com esse propósito.

Por fim e não menos importante, a nova Lei regula as medidas cautelares, as infrações e penalidades em face do seu descumprimento, conforme previsto em seu artigo 24, que remete suas respectivas aplicações ao disposto na Lei de Autocontrole (Lei nº. 14.515, de 2022), que inclui sanções como advertências, suspensão ou cassação de registros e multas que variam entre R$ 100,00 e R$ 150.000,00, considerando a gravidade da infração e o porte da empresa.

9. CONCLUSÃO SOBRE A LEI N.º 15.070, DE 2024

A novel legislação apresenta, portanto, um novo paradigma jurídico para os bioinsumos e seus desdobramento e possibilidades tecnológicas, promovendo segurança jurídica, incentivo à produção sustentável, implementação da bioeconomia e integração com regimes normativos de proteção ambiental, de saúde humana, de segurança alimentar e nutricional e de biodiversidade. Inclusive, ao reconhecer a produção para uso próprio, estimula a pesquisa conferindo densidade normativa a um setor vital para a transição ecológica da agricultura brasileira e demonstração, ao mundo, da sustentabilidade da nossa produção agrícola.

Dessa forma, para que os avanços legais se convertam em resultados concretos, é imprescindível a edição de regulamentos infralegais claros, coerentes, com detalhamento técnico e requisitos para cada categoria de

produto, além de atuação coordenada entre entes federativos e órgãos reguladores, e o fortalecimento institucional dos instrumentos de controle e incentivo à inovação.

A consolidação de um ambiente regulatório estável e promotor da bioeconomia é, assim, elemento-chave para o futuro das cadeias produtivas do agronegócio brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n.º 15.070, de 23 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre a produção, a importação, a exportação, o registro, a comercialização, o uso, a inspeção, a fiscalização, a pesquisa, a experimentação, a embalagem, a rotulagem, a propaganda, o transporte, o armazenamento, as taxas, a prestação de serviços, a destinação de resíduos e embalagens e os incentivos à produção de bioinsumos para uso agrícola, pecuário, aquícola e floresta. Diário Oficial da União, 24 dez. 2024.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15070.htm. Acesso em: 12 agos. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.785, de 27 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de seus produtos técnicos e afins. Diário Oficial da União, 28 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14785.htm. Acesso em: 14 agos. 2025

BRASIL. **Decreto n.º 10.375, de 26 de maio de 2020**. Institui o Programa Nacional de Bioinsumos. Diário Oficial da União, 27 maio 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10375.htm. Acesso em: 20 agos.2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015**. Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético. Diário Oficial da União, 21 maio 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 22 agos. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005**. Lei de Biossegurança.

Diário Oficial da União, 28 mar. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm. Acesso em: 14 agos. 2025.

VIDAL, Mariane Carvalho; SANTANA, Daniela Firmino; NOGUEIRA, Joaquim Dias; MAZZARO, Marcio Antônio Teixeira; LIRA, Virginia Mendes Cipriano. **Bioinsumos:** a construção de um programa nacional pela sustentabilidade do agro brasileiro. Brasília: Revista da Academia, 2021.

VIDAL, Mariane Carvalho; FROTA, Lucy França; MAZZARO, Márcio Antônio Teixeira. **Bioeconomia e Bioinsumos** - Direito Aplicado ao Agronegócio. 3 ed. Londrina: Thoth, 2022.

- CAPÍTULO 19 -

OS IMPACTOS JURÍDICOS DA AUSÊNCIA DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA ENTRE 2019 E 2022

THE LEGAL IMPACTS OF THE ABSENCE OF INDIGENOUS LAND DEMARCATION IN THE AMAZON BETWEEN 2019 AND 2022

Antonio José de Mattos Neto[1]

Gabriel de Queiroz Colares[2]

Murilo Amaral Feitosa[3]

RESUMO: A Constituição Federal de 1988 reconhece vários direitos às populações indígenas, dentre os quais o direito às terras tradicionalmente por eles ocupadas, sendo dever constitucional da União demarcar essas terras. Este artigo estuda o período 2019-2022, no qual o Governo Federal deixou de proceder, intencionalmente, ao seu dever de demarcação das terras indígenas. A pesquisa recorta o espaço geográfico da Amazô-

[1] Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).Professor Titular da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade da Amazônia (UNAMA). Advogado. Membro da União Mundial de Agraristas Universitários (UMAU), Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias, da Associação Portuguesa de Escritores (APE), da Academia Paraense de Letras, da Academia Paraense de Letras Jurídicas e do Instituto Histórico e Geográfico do Pará, do Instituto Silvio Meira – Academia de Direito. Parecerista. Advogado Email: antoniojosedemattosneto@gmail.com. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6830-7485. CV lattes: http://lattes.cnpq.br/4719479439779242

[2] Advogado. Pós-graduado em Direito de Família e Sucessões pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Mestrando no programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Docente da Graduação em Direito da Faculdade Conhecimento e Ciência (FCC), e Professor Conteudista na Faculdade Integrada de Advocacia da Amazônia (FINAMA).

[3] Advogado. Pós-graduado em Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduando em Direito Público pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Centro Universitário do Estado do Pará. Pesquisador assistente e membro efetivo a Clínica de Direitos Humanos no Centro Universitário do Estado do Pará.

nia brasileira. A hipótese é que a ausência de demarcação de terras indígenas causa impactos jurídicos a estas populações tradicionais. A pesquisa foi de cunho teórico e qualitativo a partir de bibliografia, doutrina e acesso à mídia e sites, com método jurídico de raciocínio dedutivo. O resultado é o aumento de conflitos, em especial em terras ainda não demarcadas na Amazônia, com violações aos direitos constitucionais destes povos. Conclui-se que a ausência de demarcação de terras indígenas fora maléfica, não apenas para a sociedade, mas em especial para as populações indígenas com impactação aos direitos humanos indígenas, em particular aos direitos constitucionalmente invioláveis ao território, à vida digna, à segurança, a sustentabilidade com impactação climática, dentre outros efeitos.

PALAVRAS-CHAVE: Amazônia; terra indígena; demarcação de terras indígenas; impactos jurídicos.

ABSTRACT: The 1988 Federal Constitution recognizes various rights for indigenous populations, including the right to lands traditionally occupied by them, and it is the Union's constitutional duty to demarcate these lands. This article studies the period 2019-2022, in which the Federal Government intentionally failed to carry out its duty to demarcate indigenous lands. The research cut out the geographic space of the Brazilian Amazon. The hypothesis is that the absence of demarcation of indigenous lands causes legal impacts to these traditional populations. The research was theoretical and qualitative based on bibliography, doctrine and access to media and websites, with a legal method of deductive reasoning. The result is an increase in conflicts, especially in lands not yet demarcated in the Amazon, with violations of the constitutional rights of these peoples. It is concluded that the absence of demarcation of indigenous lands was harmful, not only for society, but especially for indigenous populations with an impact on indigenous human rights, in particular the constitutionally inviolable rights to territory, to a dignified life, to security, sustainability with climate impact, among others effects.

KEYWORDS: Amazon. indigenous land. demarcation of indigenous lands. legal impacts.

1. INTRODUÇÃO

O Texto Constitucional brasileiro de 1988, em seu artigo 231, caput, bem como em seus parágrafos, estabelecem e reconhecem uma série de direitos às populações indígenas, dentre eles: sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, sempre ligados aos seus aspectos culturais. Não somente, devem-se ser destacados os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras tradicionalmente por eles ocupadas.

É delegado à União o dever de demarcar, proteger e assegurar o respeito a todos os bens relativos aos povos indigenas, incluindo-se aqui as terras (territórios) pertencentes originariamente a estes povos.

Nesse contexto, é necessário ressaltar que além de um direito consagrado na Constituição Federal de 1988, a demarcação de terras indígenas é tida como um Direito Humano, em instrumentos internacionais, a exemplo da Convenção 169 da OIT e da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos Povos Indígenas, de 2007.

Esses direitos tutelam pessoas/populações que se encontram em um alto grau vulnerabilidade, porquanto os povos indígenas brasileiros são compreendidos como hipervulneráveis[4], e necessitam a maior ênfase possivel de tutela que os Direitos Humanos proporcionam.

Com efeito, os povos originários são hipervulneráveis devido às constantes e flagrantes violações de direitos, mais especificamente de Direitos Humanos, que estas populações sofreram ao longo de processo histórico brasileiro, e ainda hoje sofrem.

Quando se trata do direito à demarcação de terras indígenas, faz-se necessário compreender o processo de demarcação destas terras, baseado no Decreto nº 1.775/96, procedimento administrativo que fica a cargo da FUNAI e se subdivide em diversas etapas, mas que não vem sendo realizado dentro dos prazos que o próprio Decreto prevê.

Com o presente trabalho, busca-se, sem esgotar o tema, identificar impactos jurídicos aos direitos indígenas constitucionais, ante a política

[4] Recurso Especial 1835867/AM 2017/0116875-7, do STJ, disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1835867_efd5f.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1678657266&Signature=PsiymFSx%2B5zAgTNebu7XuvSoClA%3D. Acesso em: 10 abr. 2025.

pública do governo federal de não demarcação de terras indígenas no Brasil, no período dos anos 2019-2022, em que o Brasil tinha como chefe do Poder Executivo Jair Bolsonaro.

Consequentemente, analisar-se-á o papel do Estado brasileiro, em especial por parte do Poder Executivo. Dessa forma, a demarcação de Terras Indigenas (TI's) no Brasil implica no asseguramento e efetivação de direitos aos indígenas que visem à maior proteção à vida, em todos os apecto, incluindo-se o aspecto cultural, físico/psíquico e biológico.

O presente trabalho de pesquisa produzido em 2023, constitui estudo teórico-normativo, o qual faz a utilização do método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental de abordagem qualitativa, por meio de pesquisa teórica, a partir de investigação em livros, artigos científicos, dissertações e teses, bem assim coleta de dados em sites de Tribunais brasileiros.

O problema ser enfrentado gira em torme de investigar quais os impactos jurídicos aos direitos indígenas constitucionais em face à ausência de demarcação de TIs na Amazônia, ocorridas entre os anos de 2019 e 2022?

Para obter o resultado esperado, o artigo é estruturado em cinco seções: a primeira objetiva apresentar o instituto da demarcação de terras indígenas e noções básicas; a segunda, trata em linhas gerais do aumento de conflito de terras decorrentes da ausência de demarcação de TI's, dando ênfase à insegurança jurídica criada pela Instrução Normativa 09/2020 da FUNAI.

Nas terceira e quarta seções são identificados os efeitos jurídicos decorrentes da não demarcação de TI's nos anos 2019 a 2022; por fim, seguem as considerações finais e referências.

2. NOÇÃO SOBRE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS

A questão do acesso à terra por populações indígenas é discutida em toda América Latina, sobretudo na Bolívia, Brasil, Guatemala, Chile e México (AYLWIN, 2001), sendo preocupação a maneira que é dada segurança a tais populações quanto aos seus territórios tradicionalmente ocupados.

Cada país teve suas próprias formas de abordar a temática, em especial com a relevância atribuída devido à quantidade de indígenas, extensão territorial, tamanho de áreas demandadas, além de outros aspectos. Em alguns destes países, a matéria se encontra mais pacificada, a exemplo da Bolívia, pois

> en materia de tenencia de la tierra, los cambios se inician con la Resolución Suprema 205862 (R.S. del 17/2/1989), la que declara la necesidad social del reconocimiento, asignación y tenencia de áreas territoriales en favor de los pueblos indígenas del Oriente y la Amazonía boliviana para garantizar su sobrevivencia y pleno desarrollo socioeconómico y cultural" (Aylwin, 2001, p. 7).

Com a Constituição de 1994 da Bolívia, fora coroada a compreensão do país sobre comunidade indígena como sendo multiétnica e pluricultural, resguardando aos indígenas seus direitos territoriais, econômicos, sociais e culturais, sem exclusão dos demais.

No Chile, a movimentação para o reconhecimento das terras indígenas passa a ter forte movimentação a partir da década de 1980, culminando com a Lei Indígena publicada em 1993 que visava à proteção e promoção do desenvolvimento das comunidades indígenas do país, bem como proteger suas terras, prevendo, inclusive, "un procedimiento especial en los juicios sobre tierras en que se encuentre involucrado un indígena, contemplándose la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos de tierras" (Aylwin, 2001, p. 22).

Num olhar jurídico, mesmo sendo uma lei do século passado, vislumbra-se a importância atribuída à autocomposição para resolução de conflitos, nos moldes ensinados por Cintra, Grinover e Dinamarco (2015).

A mesma lei chilena, ainda,

> En materia de tierras, la ley viene a terminar con el proceso divisorio de las comunidades reduccionales mapuche impulsado a contar de la década de 1920 con graves consecuencias –desposeimiento, migración, pobreza– para quienes las integraban. Viene además a posibilitar el reconocimiento de los derechos que los indígenas tienen sobre las tierras que

> históricamente han ocupado y poseen, así como a establecer su protección, impidiendo que estas sean enajenadas y traspasadas a no indígenas como había ocurrido en el pasado. Finalmente, viene a posibilitar la ampliación de las tierras de los indígenas, las que como antes señaláramos eran claramente insuficientes para garantizar la subsistencia cultural y material de las comunidades, abriéndose a modalidades de mercado (adquisición de predios vía subsidio o en casos de conflicto) y al traspaso de tierras fiscales para estos efectos" (Aylwin, 2001, p. 23).

Com a crescente perspectivas de conflitos na Guatemala no início da década de 1980, a Constituição do país de 1985 previu "protección a las tierras de los indígenas y establecen la responsabilidad del Estado de proveer tierras para su desarrollo." (Aylwin, 2001, p. 25), o que resultou em acordos e leis que objetivaram resguardar os indígenas e o acesso à terra.

Por fim, digno registrar a situação mexicana, onde o reconhecimento dos direitos indígenas se iniciou em 1991 por meio da assinatura da Convenção 169 da OIT, culminando com a reforma constitucional ocorrida em 1992 (Aylwin, 2001, p. 31).

Naquele país, "También existirían numerosos conflictos entre indígenas en razón de los problemas técnicos de que adolecerían las resoluciones que les dotan tierras" (Aylwin, 2001, p. 67), que, apesar de ter leis para facilitar o acesso destas populações à terra, a realidade tem evidenciado que não tem logrado êxito satisfatório.

Na perspectiva brasileira, o procedimento de demarcação das Terras Indígenas nasce no direito originário dos povos indígenas à terra. Atualmente, conforme denotam Amorim, Matos e Tarréga (2020, p. 71), este direito está expresso no artigo 231 da Constituição Federal, que dita:

> Art. 231 "São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens" (BRASIL, 1988).

Neste mesmo sentido, inclusive, Benatti (2006, p. 88) aponta que o "índio é possuidor exclusivo e permanente das terras que ocupa".

Estes direitos originários derivam do reconhecimento da posse dos indígenas como imemorial, bem como do fato do Indigenato corresponder à fonte primária e originária da posse territorial, consignado em leis coloniais como o Alvará de 1° de abril de 1680, o qual declara tal população como "primeiros e naturais senhores (das terras)", correspondendo a um direito histórico decorrente da ocupação primitiva (Cunha, 1987, p. 33).

Destaca-se que tal Alvará é considerado rara vez que a legislação expressamente faz menção ao direito natural dos indígenas à terra (Perrone-Moisés, 2000, p. 115).

A demarcação de terras indígenas tem como propósito resguardar o acesso de tais populações aos territórios, fundamentais para a preservação da biodiversidade, dos usos e costumes dos povos indígenas, bem como para a sobrevivência.

Para alguns autores, como Marés de Souza Filho, pode-se interpretar que a demarcação de terras indígenas significa ainda o caminho ligando nossa sociedade à natureza:

> a única alternativa para a humanidade é uma aliança forte com a natureza e um ideal coletivista ensinado pelas populações tradicionais, numa perspectiva socioambiental. O planeta, ou a natureza sem gente, ainda que estropiada depois da batalha final da guerra contra os humanos, sobreviverá e, quem sabe daqui a bilhões de anos, aqui ou em outro planeta, outros seres inteligentes consigam encontrar caminhos mais puros e mais solidários e dispensem ouros e abundâncias, trocando-os por fraternidade entre si, com os bichos e as plantas, gastando seu tempo compondo poemas e praticando ternura, sem se importar que as montanhas de ouro continuem vivas sob a terra, apenas como um curioso metal amarelo." (Souza Filho, 2017, p. 38).

Além disso, as terras indígenas são também um importante mecanismo de proteção dos direitos humanos e da dignidade dos povos indígenas, fornecendo áreas seguras para a preservação de seus conhecimentos e ex-

periências culturais, protegendo-os do desenvolvimento econômico desigual e desordenado, e da exploração por parte de outros grupos étnicos.

Logo, observa-se como objetivo primordial da demarcação de terra indígena a garantia do direito indígena à terra e, como consequente, o da preservação de um meio ambiente equilibrado.

3. O AUMENTO NOS CONFLITOS DE TERRAS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS, COROADO PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA 09/2020 – FUNAI

Verifica-se que os conflitos de terras não são exclusivos do Brasil, apesar de abrigar grande parte deles, dentro da América Latina, e não vislumbram uma nuance de sua resolução.

Apesar de alguns países terem resolvido, ou estarem em vias de resolução da questão atinente ao acesso à terra pelos indígenas, no Brasil o que se tem é um aumento dos problemas referentes ao território indígena.

O aumento dos conflitos, na perspectiva de um indígena, pode-se traduzir na reflexão de Ailton Krenak: "como é que, ao longo dos últimos 2 mil ou 3 mil anos, nós construímos a ideia de humanidade? Será que ela não está na base de muitas das escolhas erradas que fizemos, justificando o uso da violência?" (Krenak, 2019, p. 7).

Em sua obra, este mesmo autor aponta a existência de uma verdadeira tensão entre os indígenas e o Estado Brasileiro, sobretudo em questões atinentes ao território, que passou a ser agravada a partir de 2019 (Krenak, 2019, p. 20).

É que em 2019 o Brasil passou a ter um governo federal que diversas vezes se pronunciou contrário à demarcação de terras indígenas, e que editou, em 2020, uma Instrução Normativa que passou a autorizar a obtenção de certificados de registros federais de imóveis em qualquer terra indígena não demarcada, isto porque dispõe a Instrução Normativa n° 09/2020, publicada no Diário Oficial da União de 22 de abril de 2020:

> Art. 4º. Não será emitido Declaração de Reconhecimento de Limites para imóveis incidentes em: I - Terra indígena homologada ou regularizada (com

> os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República); II - Reservas indígenas; III - Terras indígenas dominiais havidas por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil, de propriedade de comunidade indígena. (BRASIL, 2020).

Nesta toada, a Instrução Normativa proíbe a emissão apenas nas terras indígenas homologadas ou regularizadas, tornando-a possível nas demais, ainda que em estágio avançado.

Consoante dados da FUNAI[5], corresponderia à possibilidade de gerar certificado de registros em imóveis situados dentro de 237 terras indígenas que se encontram sob análise do órgão, em procedimento administrativo demarcatório.

O Conselho Indigenista Missionário (CIMI) – indica[6] que após a Certificação com base em tal Instrução Normativa, as intrusões de particulares em terras indígenas aumentaram, apontando sobretudo a Terra Indígena Porquinhos, localizada no Maranhão, com 220 mil hectares que perpassam por diversos municípios.

A efetiva demarcação de tal TI seria a solução para prevenir esta problemática, mas a demaracação é contestada na Justiça desde 2009 pelas Prefeituras por onde se encontram áreas da TI, contudo a partir de 2014 se encontra suspenso, aguardando a decisão do STF acerca da tese do marco temporal.

O Conselho aponta, ainda, em nota pública[7], que

> A Instrução Normativa, na essência, pretende oferecer legitimidade e permitir a emissão de títulos de propriedade para invasores das terras indígenas que se encontram, inclusive, em fase avançada do procedimento administrativo de demarcação, regulado pelo Decreto 1775/96." (CIMI, 2020).

---

[5] Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas. Acesso em: 02 abr.2025

[6] Disponível em: https://cimi.org.br/2021/07/certificacao-propriedades-terras-indigenas-maranhao-in09/, Acesso em 03 abr.2025.

[7] Disponível em: https://cimi.org.br/2020/04/nota-contra-a-instrucao-normativa-09-2020-funai/. Acesso em 03 abr.2025.

Apesar do escasso conteúdo acadêmico que analisa precisamente os impactos desta ausência de demarcação, ela é verificada – e confirmada – por meio de notícias jornalísticas e análise dos conflitos existentes.

No processo eleitoral para Presidente da República, em 2018, o então presidente eleito anunciou[8], de forma clara, que não haveria demarcação de TI's durante sua gestão. No palanque eleitoral, sentenciou: "no que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena" (Bolsonaro, 2018).

Certificando a intensificação dos conflitos fundiários envolvendo TI's e a omissão do Estado face a tal realidade, o Conselho Indigenista Missionário – CIMI –na edição anual do Relatório de Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil, publicado em 2019, iniciou sua apresentação expondo que

> O Relatório Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil – dados de 2019, publicado anualmente pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi), reitera o retrato de uma realidade extremamente perversa e preocupante do Brasil indígena no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro na Presidência do país. A intensificação das expropriações de terras indígenas, forjadas na invasão, na grilagem e no loteamento, consolida-se de forma rápida e agressiva em todo o território nacional, causando uma destruição inestimável. (CIMI, 2020).

A partir daí, ocorreu aumento de 137% de invasões a TI's nos anos de 2019 e 2020, comparado com 2018, bem como fora observada uma alta de 61% nos assassinatos de indígenas de 2019 a 2020, consoante divulgado no Relatório de 2020, divulgado em outubro de 2021[9] .

O Relatório afirma que

> O segundo ano do governo de Jair Bolsonaro representou, para os povos originários, a continuidade

[8] Disponível em: https://www.bemparana.com.br/noticias/politica/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv/. Acesso em 03 abr.2025.

[9] Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/10/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf, Acesso em 03 abr.2025.

> e o aprofundamento de um cenário extremamente preocupante em relação aos seus direitos, territórios e vidas, particularmente afetadas pela pandemia da Covid-19 – e pela omissão do governo federal em estabelecer um plano coordenado de proteção às comunidades indígenas. (CIMI, 2021).

E quanto aos conflitos fundiários,

> O Relatório identificou que, em 2020, os casos de "invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio" aumentaram, em relação ao já alarmante número que havia sido registrado no primeiro ano do governo Bolsonaro. Foram 263 casos do tipo registrados em 2020 – um aumento em relação a 2019, quando foram contabilizados 256 casos, e um acréscimo de 141% em relação a 2018, quando haviam sido identificados 109 casos. Este foi o quinto aumento consecutivo registrado nos nos casos do tipo, que em 2020 atingiram pelo menos 201 terras indígenas, de 145 povos, em 19 estados. [...] Estas medidas [PL 161 e IN 09] também tiveram influência no aumento dos casos de "conflitos relativos a direitos territoriais", que mais do que dobraram em relação ao ano anterior. Foram 96 casos do tipo em 2020, 174% a mais do que os 35 identificados em 2019. Também chama atenção o considerável aumento dos assassinatos de indígenas no Brasil. Em 2020, 182 indígenas foram assassinados – um número 61% maior do que o registrado em 2019, quando foram contabilizados 113 assassinatos." (CIMI, 2021).

Por sua vez, é atestado no Relatório publicado em 2022 que

> O ano de 2021 foi marcado pelo aprofundamento e pela dramática intensificação das violências e das violações contra os povos indígenas no Brasil. O aumento de invasões e ataques contra comunidades e lideranças indígenas e o acirramento de conflitos refletiram, nos territórios, o ambiente institucional de ofensiva contra os direitos constitucionais dos povos originários. [...] Em seu terceiro ano, o governo de Jair Bolsonaro manteve a diretriz de

> paralisação das demarcações de terras indígenas e omissão completa em relação à proteção das terras já demarcadas. [...] A consequência dessa postura foi o aumento, pelo sexto ano consecutivo, dos casos de "invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio"." (CIMI, 2022)

Apesar de não haver sido publicado, até o momento, o relatório concernente ao último ano de gestão de tal quadriênio de gestão presidencial de Jair Bolsonaro, verifica-se que houve um aumento da violência atinente aos povos originários, sobretudo ligado ao acesso à terra e às demarcações.

Verificou-se, no período analisado, permissividade à invasão das terras indígenas, sobretudo para exploração garimpeira, madeireira, pecuária e de grileiros, facilitada pela ausência de novas demarcações, visto que isso ocorrera primordialmente em terras que estavam em curso de processo de demarcação[10].

A política de omissão do governo federal ocasionou ajuizamento massivo de ações pelo Ministério Público Federal[11], cobrando a demarcação de terras indígenas que estavam paralisadas desde 2016.

A política pública de respeito às terras dos povos originários no que se refere às demarcações tem sido pouco prestigiada nos últimos vinte anos, tendo seu ápice no governo presidencial de Fernando Henrique Cardoso, à medida em que a partir de 2002, final do mandato daquele Presidente da República, foi decrescendo o número de demarcações de terras indígenas até chegar a zero no governo Bolsonaro, conforme dados do CIMI[12]. A conferir:

[10] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/10/em-terras-nao-demarcadas-conflitos-entre-indigenas-ganham-forca-e-se-tornam-insuperaveis.shtml. Acesso em 03 abr.2025.

[11] Governo paralisa demarcação de terras indígenas, e MPF tem recorde de ações. Carlos Madeiro, UOL, 03/05/2022. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/05/03/governo-paralisa-demarcacao-de- -terras-indigenas-e-mpf-tem-recorde-de-acoes.htm. Acesso em 03 abr.2025.

[12] Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf, acesso em 03 abr.2025.

Homologações de terras indígenas por gestão presidencial

Governo	Período	Nº de homologações	Média anual
José Sarney	1985-1990	67	13
Fernando Collor de Melo	Jan. 1991 – Set. 1992	112	56
Itamar Franco	Out. 1992 – Dez. 1994	18	9
Fernando Henrique Cardoso	1995-2002	145	18
Luiz Inácio Lula da Silva	2003-2010	79	10
Dilma Rousseff	Jan. 2011 – Ago. 2016	21	5,25
Michel Temer	Ago. 2016 – Dez. 2018	1	0,5
Jair Bolsonaro	2019 – Agosto 2022	0	0

Terras indígenas com pendências administrativas

Fases dos procedimentos demarcatórios	Quantidade
Sem providências	598
A identificar	143
Identificada	44
Declarada	73
Portaria de Restrição	5
Homologada	8
Total	**871**

Fonte: CIMI, 2022.

Observação importante não pode deixar de ser feita é que não basta demarcar e homologar as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, finalizando o processo de demarcação, mas urge também, tão importante quanto, manter política de respeito e proteção às terras já demarcadas e às populações indígenas, uma vez que a experiencia do governo Bolsonaro de abandonar toda e qualquer politica de respeito e tutela aos direitos indígenas, demonstrou que as atividades ilegais de garimpo, de extração ilegal de madeira de lei, de pesca ilegal, prostituição de mulheres e de menores obrigados a se submeter à condição análoga a escravo, e até o narcotráfico e outros grupos criminosos se instalaram nessas terras já demarcadas, a exemplo do que ocorreu com as terras do povo Yanomami, em Roraima[13].

Demonstrado o aumento de conflitos nos últimos tempos, aliado à crescente omissão do Poder Público, passa-se à análise das violações específicas de Direitos Humanos.

[13] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/trafego-aereo-expoe-poder-do-garimpo-ilegal-em-terras-yanomami/ . Acesso em: 19 mar 2025.

4. IMPACTO JURIDICO ANTE A NÃO REALIZAÇÃO DA DEMARCAÇÃO

A impactação jurídica da política de não realização de demarcação das terras dos povos originários tem na violação dos direitos humanos o seu efeito jurídico de maior impactação porque espraia ofensa a direitos humanos de várias naturezas e espécies. Todavia, o espaço deste artigo científico não comporta o estudo de toda essa gama de direitos humanos violados, restando centrar o foco da pesquisa nos específicos direitos indígenas.

A seguir, identificam-se as ofensas mais significativas dos direitos indígenas, sob o ponto de vista humanitário.

4.1. A violação a direitos indígenas

A não realização de demarcação de terras indígenas, por si só, já constitui grave violação de um dos direitos humanos indígenas, posto que o artigo 231, caput e § 1º da CRFB/88 definem que são terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas as que por eles são habitadas de forma permanente, destinadas para suas atividades produtivas, sendo imprescindíveis à preservação de recursos ambientais necessarios ao bem estar, às suas reproduções física e cultural, levando em consideração seus costumes e tradições.

Além de previstos na legislação nacional, tais direitos encontram-se presentes em tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, salientando-se que os direitos de demarcação de TI's e o direito à autodeterminação destes povos, considerados direitos humanos, são tidos como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, segundo o que preconiza o artigo 1º, III, da Constituição Federal.

Nesse contexto, o artigo 5º, §§2 e 3º da CRFB/88 estabelecem que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros direitos provenientes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte; e, em específico, o § 3º, ainda do artigo 5º, estabelece o processo legislativo para que os direitos humanos oriundos de Tratados e Convenções internacionais, dos quais o Brasil seja signatário, venham a possuir a mesma

eficácia jurídica de emendas constitucionais em nosso ordenamento jurídico pátrio.

Os direitos sobre as TI's e o direito à autodeterminação se encontram presentes na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, aprovada em 27 de junho de 1989[14], constante ainda na Declaração das Naçoes Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, promulgada em 13 de setembro de 2007[15], a qual traz uma nova perspectiva para consolidar a visão intercutural quando se trata de direitos humanos ligados aos povos indígenas (Treccani; Alves, 2017, p. 578).

Nesse quadro, o direito à demarcação de TI's juntamente com o direito de autodeterminação dessses povos são precendentes inquestionáveis de direitos humanos advindos de tratados e convenções internacionais de direitos humanos das quais o Brasil é signatário, pois é estabelecido no artigo, 4º, II da CF/88 que a República Federativa do Brasil se rege nas relações internacionais pela prevalência dos Direitos Humanos.

Nesse sentido, o artigo 26 do referido documento universal estabelece, entre os direitos resguardados aos povos indígenas, o de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras/territórios e seus recursos que tenham ocupado em razão da propriedade tradicional, e assegura que os Estados dos quais os indígenas fazem parte deverão, também, zelar pelo reconhecimento e proteção jurídica dessas terras, territórios e recursos, respeitando seus costumes e tradições.

Quando se aborda questões relativas aos territórios indígenas, deve-se reconhecer a totalidade de seus habitats. Para Treccani e Alves (2017, p. 578) não se trata apenas de mero reconhecimento de imóveis rurais, ou estabelecimentos como catalogados pelo IBGE, mas sim algo além: torna-se indispensável associar o território (espaço físico) indígena aos seus apectos culturais que deverão ser efetivamente resguardados em seus modos de vida, segundo seus costumes e tradições.

[14] Disponivel em: https://www.oas.org/dil/port/1989%20Convenção%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Convenção%20OIT%20n%20º%20169.pdf. Acesso em 19 mar. 2025. No Brasil, a Convenção foi aprovada por meio do Decreto legislativo nº 143, de 2002 e promulgada pelo decreto nº 5051, de 19 de abril de 2004.

[15] Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf>. Acesso em: 03 abr.2025.

O artigo 13 da Convenção 169 da OIT, seguindo o mesmo sentido adotado na Declaração da Nações Unidas sobre os Povos Indígenas, dispõe que a utilização do termo "terras" nas normas da Convenção deve incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos indígenas ocupam ou utilizam de alguma forma. Desta forma, ratificam o entendimento que os direitos à demarcação de TIs são direitos humanos.

O Brasil ratificou a Convenção 169 da OIT, pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20/6/2002, que entrou em vigor em 2003. No entanto, desde a ratificação, a implementação de medidas efetivamente concretas por parte do Estado brasileiro para assegurar o direito de demarcação de TI's foi rara, (Chaui; Santos, 2014, p. 41). No presente momento, ultrapassadas três décadas, poucos são os resultados positivos.

As normas constitucionais brasileiras estabelecem uma relação entre a segurança jurídica da terra com os aspectos culturais indígenas, cabendo ao Estado brasileiro reconhecer as diferentes etnias de povos indígenas no território nacional, respeitando as caracteisticas e diversidades culturais de cada comunidade indígena.

É imperioso a realização do processo de demarcação de terras indígena, de sorte que não ocorrendo, restam maculados vários direitos indígenas constitucionais, a exemplo dos direitos ao território, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentre outros que serão abordados nas próximas subseções, não sem antes reconhecer que também há violações ao direito à própria vida, à saúde, à educação, além de outros tantos que fogem ao escopo desta pesquisa.

4.2. Direito ao território

Um dos direitos humanos indígenas mais afetados pela ausência de demarcação das TI's é o direito ao território.

O direito dos indígenas ao território é um direito natural, e advém de uma correlação entre os povos pré-colombianos e populações indígenas atuais, e não são originárias do reconhecimento estatal, bem como não podem ser anulados pelo reconhecimento do Estado, tendo em vista os ditames da Constituição Federal, conforme aduz Silva (2018), além de ser um direio indígena sacramentado na Convenção Internacional 169, da OIT.

O Supremo Tribunal Federal, aquando do julgamento sobre a demarcação das TI's Raposa Serra do Sol, localizada no Estado de Roraima, que originou uma pletora de ações e medidas judiciais tendo sido todas avocadas e centrada o debate por aquela Corte Suprema, na Reclamação nº 3.388-4 Roraima, nos debates foi estabelecida a diferença entre território e terras indígenas.

Restou assentado pelo STF que território é elemento político que forma, ao lado de povo e governo, a unidade da Federação, dotada dos Poderes da República. Registrou o relator Ministro Carlos Cayres Brito, em seu voto, que território "... é que se põe como o preciso âmbito espacial e incidência de uma dada Ordem Jurídica soberana, ou, então, autônoma [...]" de um estado-nação, ou das pessoas jurídicas federadas, no caso brasileiro e somado aos elementos povo e governo, fazem parte da estrutura de poder do Estado brasileiro, quais sejam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Por sua vez, terras indígenas possuem um escopo cristalinamente sócio-cultural, distante do aspecto político-jurídico. O Ministro Carlos Ayres Britto, ao se referir às divisões e sub-divisões do Texto Constitucional, segundo a técnica legislativa, ao tratar dos Titulos, argumentou: "[...] tanto assim que os índios fazem parte de um Título constitucional fora daquele rotulado como "Da Organização do Estado" (Título III) e também descolocado do Título versante sobre a "Organização dos Poderes" (Título IV) [...]"

Enquanto elemento sócio-cultural, carregado de conteúdo histórico-cultural-econômico-socio-ambiental, caracteriza-se identitário individual e étnico, o que pode ser chamado de territorialidade, sendo este o espaço físico, natural, com os recursos ambientais posto à disposição pela mãe natureza (o território) onde a comunidade indígena se reproduz tradicional, social, econômica e geracionalmente.

Infraconstitucionalmente, o direito à terra também se encontra tutelado no Decreto n.° 6.040/07, regulamentador da política nacional de desenvolvimento de povos e comunidades tradicionais, bem como no Estatuto do Índio, Lei n.° 6.001/73, que dedica integralmente o terceiro Capítulo à questão ligada à terra. Apesar de descumprido, deve-se destacar também o já referenciado Decreto n.° 1.775/96, o qual dispõe sobre

os procedimentos administrativos para demarcação de terras indígenas.

De outro giro, sobre o direito ao território pelos povos indígenas, Lopes (2013, p. 70) afima haver duas perspectivas: a abordagem sob o expectro do Direito Internacional; e o direito à territorialidade com base na Antropologia.

Sob o império do Direito Internacional, o território é um elemento do conceito jurídico-politico de Estado-nação, somado a dois outros elementos: povo e governo soberano; já na perspectiva da Antropologia, território é o espaço – dentro do Estado soberano – onde a população indígena reproduz sua cultura, crenças, economia e geração

Nesse sentido, as expressões povo e território, para referir-se aos povos e comunidades tradicionais, não importam em avocar a soberania, tampouco transformação em Estado

Paul Little (2002, p. 20) também discorre sobre a necessidade dos povos indígenas brasileiros em garantir seu direito ao território, além do reconhecimento à sua cultura e seu modo de vida, sem questionar a legimitidade do Estado soberano.

A CF/88 estipulou prazo de cinco anos para demarcar todas as TI's, a partir de sua promulgação em 05 de outubro de 1988. Todavia, até a data de hoje não foram demarcadas todas as TI's. Aliás, poucas foram as demarcações já concluídas, apesar de o Estado brasileiro ter o dever de implementar políticas públicas e programas a fim de cumprir a Constituição Federal e reconhecer os direitos originários dos povos indígenas.

E nas políticas públicas e nos programas a serem postos em prática, o Estado deve considerar o direito dos povos indígenas à sua cultura, às suas terras e às suas formas tradicionais de vida, conforme preceitua o artigo 231, inobservado diante de todos os conflitos.

Além disso, é preciso que sejam realizadas ações específicas para a educação e conscientização da população não indígena sobre a importância da preservação dos direitos dos povos indígenas.

Afinal, a percepção que um indígena tem da terra é particular e própria de sua cultura e tradições, aproximando-se do que Zaffaroni (2011) apresenta como "Pachamama" ou "Gaia", este um termo europeu e aquele latino-americano para referir-se à terra, à natureza, como um só ente

com o qual o ser humano integra e convive, numa ideia não de submissão ou uso, mas de convivência harmoniosa e integrativa, conforme aduz o autor:

> La ética derivada de su concepción [Pachamama] impone la cooperación. Se parte de que en todo lo que existe hay un impulso que explica su comportamiento, incluso en lo que parece materia inerte o mineral y, con mayor razón, en lo vegetal y animal, de lo que resulta que todo el espacio cósmico es viviente y está movido por una energía que conduce a relaciones de cooperación recíproca entre todos los integrantes de la totalidad cósmica" (Zaffaroni, 2011, p. 119).

Pelo visto, então, na Amazônia entre 2019 e 2022, o acesso ao seu próprio território, enquanto direito dos indígenas, foi fulcralmente violado com a ausência de política de demarcação das TI's, posto que o afasta da sua realidade, de sua natureza e da terra em si, que integra o seu ser.

4.3. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

A Constituição Republicana determina em seu artigo 225 que todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, sendo dever do Poder Público e da coletividade preservá-lo e defendê-lo. Nessa direção, a população indígena amazônica tem direito ao meio ambiente equilibrado

Ao tratar do meio ambiente e sua qualidade como um direito humano, pode-se compreender em uma perspectiva monista ou de pluralismo jurídico.

Uma visão mais plural que a brasileira é a das Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) que conceberam os direitos dos povos indígenas com uma nova perspectiva, garantindo de maneira incisiva a proteção de seus modos de viver, produzir e consumir (Melo; Burckhart, 2013, p. 99), buscando a ampliação da vigência do pluralismo jurídico (Acosta, 2016, p. 157).

Nesta compreensão mais abrangente, o direito ao meio ambiente equilibrado é visto para além da ideia de um direito humano: um "Direito da Natureza", que "aparecen también como parte de un largo pro-

ceso para frenar las monstruosidades cometidas contra la Naturaleza, muchas veces incluso para asegurar el derecho al bienestar de los seres humanos" (Martínez; Acosta, 2017, p. 2930).

Nas Constituições equatorianas e bolivianas, a natureza figura como sujeito de direito e a natureza humana a integra em harmonia formando uma natureza única, sem distinção entre natureza humana e natureza exterior à humana. A demarcação das TI's é necessária e indispensável para que haja essa integração única da natureza.

As omissões do Estado em demarcar as TI's são ataques a tal direito, visto que as populações tradicionais são importantes vetores para proteção do meio ambiente, impedindo a exploração desarrazoada e predatória, e enxergando o meio ambiente numa perspectiva não antropocêntrica, mas sim integrativa.

5. OS EFEITOS CLIMÁTICOS E SEUS IMPACTOS ÀS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

5.1. Efeitos climáticos e suas consequências

Relativamente aos efeitos climáticos e seus impactos ambientais, é necessário ressaltar o papel que as comunidades indígenas e suas terras demarcadas atuam como atores coibidores de desmatamento e degradação do meio ambiente.

No conjunto dos impactos climáticos que ocorreram nas últimas décadas, na região amazônica, os de efeitos socioambientais aos territórios indígenas afetaram diretamente o direito à vida das populações indígenas.

A proteção florestal exercida pelas TI's tem função ímpar no combate ao desequilíbrio climático que vem ocorendo na Amazônia. Com a preservação das TI's é evitado o desflorestamento, bem assim, corolariamente, evita-se a maior produção e disseminação de gás carbônico, que é um dos principais gases do efeito estufa (GEE).

As áreas florestais que estão sob a tutela dos povos, mais especificamente as áreas florestais que fazem parte de TI's demarcadas na Amazônia, metaforicamente representam um gigante armazém de Carbono,

de aproximadamente treze (13) bilhões de toneladas (Walker, et al, 2014).

Um dos possiveis danos ambientais ocasionados por ações antrópicas podem ser exemplificados na transformação de áreas florestais para áreas de pastagens, ou para áreas de monoculturas, além da intensa liberação de GEE, o que gera impactos para todos, mas sobretudo às populações tradicionais, destacando-se, dentre elas, os povos indígenas.

Outro dano ambiental comumente sentido pela população e que afeta ainda mais os indígenas é o aumento das temperaturas locais, em virtude da liberação de GEE e consequente diminuição no regime de chuvas regionais.

Há também a perceptível dimunição da evotranspiração resultante da perda da cobertura florestal, provocando o aumento do fluxo de calor local, causando diversos impactos socioambientais em âmbito global, sobretudo sentidos por essas populações hipervulneráveis (Malhi, et al, 2008).

Pesquisas apontam que a substituição da floresta nativa por áreas de cultivo de pastagens ou de áreas agrícolas resultou em um aumento médio de temperatura regional de 6,4º C para a transição da floresta/lavoura, e de 4,26ºC para floresta/pastagem (Malhi, 2015).

Como reflexo grave houve a variação no ciclo hídrico regional, colocando em risco o funcionamento ecológico e da biodiversidade florestal na região Amazônica e manutenção da qualidade de vida dos povos indígenas que nela vivem (Alencar 2015; Poulter,2012).

Outro risco que apresenta ameaça extremamente relevante para a floresta amazônica e, em especial, para suas populações tradicinais, é o fogo praticado por invasores e intrusos na floresta, em relação ao qual pesquisas apontam ser uma constante na região e ter sido intensificado no período do recorte temporal deste estudo, cuja prática leva a um processo de empobrecimento florestal que ocasiona o que cientistas e pesquisadores intitulam processo de savanização da floresta Amazônica (Brado, et al, 2008).

Há projeções científicas (Malhi, et al, 2009; Cox, et al, 2008) que apontam a diminuição do fluxo das chuvas na Amazônia em virtude de atividades exploratórias desarrazoadas dos recursos naturais presentes na floresta, entre eles o desmatamento pelo fogo e, consequentemnte, o

aquecimento global e graves precipitações climáticas.

A possibilidade de secas extremas na Amazônia poderá acarretar uma mudança drástica na vegetação florestal, na disponibilidade de fontes alimentares, e poderá alterar a qualidade do solo, fatores estes que poderão afetar a segurança alimentar dos povos indígenas, além de impactar em suas questões culturais e tradicionais.

Dados científicos do passado ratificam as hipóteses acima: de 2000 a 2012 – período em que estavam ocorrendo regularmente demarcações – as TI's foram impactadas com a incidência de seca anômala. Em média, 58% da área total das terras indígenas analisadas foram extremamente afetadas, o que ratifica o grave impacto ambiental, quando se trata de mudanças climáticas na Amazônia, mais precisamente em territórios indígenas (IPAM, 2014) [16].

Em meados de 2012, representantes de mais de 40 etnias indígenas da Amazônia relataram aumentos atípicos de temperatura em suas aldeias, ocorrência de enchentes e do fogo florestal em seus territórios[17] (IPAM, 2014).

Houve, ainda, relatos de como essas mudanças climáticas afetaram diretamente suas práticas tradicionais, incluindo-se a utilização da terra para a agricultura de subsistência, além de esbarrar na questão cultural, principalmente para as práticas religiosas, uma vez que houve carência de oferta de plantas e animais que estão foram impactadas diretamente em seus ciclos biológicos com a referida alteração climática vivida na Amazônia (Santilli, 2010).

Dados apontam que esssas anomalias climáticas estão, com maior freqüência, alterando o calendário agrícola dos indígenas que vivem ao longo da Amazônia e, como consequência, há notória alteração na oferta de alimentos, diminuindo os produtos naturais com que tais povos estão habituados, levando-os a um maior consumo de alimentos industrializados, os quais aumentam os riscos de doenças cardiovasculares, além de migrações aos centros urbanos (Nery et al, 2013).

[16] Considerou-se para análise 385 TIs contidas na base de dados disponibilizada ao IPAM, em 2013

[17] Em 2012 foram realizados três seminários em estados da Amazônia pelo IPAM, com o apoio da Embaixadada da Noruega.

Dessa forma, fica nítido que diante dos impactos socioambientais decorrentes das mudanças climáticas, os mais penalizados são as populações indígenas que vivem na Amazônia.

5.2. Fatores agravantes às mudanças climáticas em desfavor aos povos originários

O Conselho Indigenista Missionário (CIMI), em seus relatórios que analisam dados de 2019 a 2021, aponta aumentos do desmatamento, das queimadas e de emissão de gases nocivos à boa atmosfera, crescente ano a ano[18].

Santana e Miotto (2020, p. 20) relatam que em agosto de 2019 os olhos internacionais se voltaram ao Brasil, tendo em vista o grande aumento de alertas de desmatamento, bem como de incêndios que naquele ano o número de registros fora três vezes superior ao do mesmo período em 2018. Em 2019, os focos de incêndio em território indígena aumentaram 87% em relação ao ano anterior (Santana, Miotto, 2020, p. 21), ocorrendo inclusive em terras plenamente regularizadas.

Mesmo nas regularizadas, onde há dever de fiscalização e cuidado pela União, estavam ocorrendo estas queimadas, presumindo-se, então, ser ainda maior em terras sob disputa, visto que o grau de informações sobre elas é mais escasso, o que prejudicaria uma análise mais acurada.

Em 2020, segundo os relatórios do CIMI, é atestado o maior número de garimpos ilegais e desmatamento na Amazônia, em especial na Terra Indígena Cachoeira Seca, que fora a mais desmatada do país, segundo o INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (CIMI, 2021).

Além do desmatamento, em 2020, aumentou a invasão de territórios indígenas por garimpeiros, quem , além de realizar o desmatamento, também poluem os rios, utilizando o mercúrio para extração ilegal de ouro, o que ocorre tanto em terras demarcadas, ante a inércia e omissão estatal, como em TI's não demarcadas, sendo que nestas é com maior ênfase.

[18] Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf; https://static.poder360.com.br/2021/10/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf; e https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf, acesso em 27/02/25.

O Estado já é ausente onde há dever de se fazer presente, em terras integralmente regularizadas e demarcadas, e a não demarcação de "novas" terras indígenas apenas fomenta ainda mais práticas que destroem o meio ambiente.

Todas as problemáticas elencadas em 2019 e 2020 se intensificaram em 2021 (CIMI, 2022), quando se atestou o aumento de invasões em territórios indígenas e exploração ilegal de recursos ambientais.

A inércia proposital do Executivo então à frente da nação, ao manter a paralisação das demarcações deTI's, contribuiu para a realidade destes dados, bem como para piora numa perspectiva geral do meio ambiente.

Referente ao ano de 2022, ainda é escasso o material existente, posto que publicações são feitas após meses de pesquisa, análise e submissão, mas, pelo que se depreende das análises anteriores, não há motivos para otimismo.

A ausência de demarcação de TI's no quadriênio 2019-2022 teve impactos fortes na violação de direitos humanos de toda a população, mais incidente nos povos indígenas, que guardam com seus territorios e com a natureza relação especial e única, bem como houve impactos também na situação climática mundial, ante a intensificação de queimadas e poluição de rios, com a consequente emissão de gases nocivos à atmosfera e impossibilidade de recuperar as águas dos rios impactados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escassa quantidade de informações, estudos científicos, relatórios e dados específicos sobre o quadriênio, em especial quanto ao ano de 2022, inibe estudo de maior refração. O material possível coligir na pesquisa denota motivos de preocupação, a exigir doravante implementação de política tutelar aos direitos humanos indígenas com muito mais assertividade e redobrado desempenho.

A pesquisa trouxe elementos que remontam ao histórico da legislação brasileira, bem como baliza o trâmite constitucional das demarcações dos territórios indígenas no Brasil, ratificando direitos fundamentais a esse grupo que em inúmeras situações encontram-se vulnerabilizados

nos mais variados aspectos.

O direito de demarcação de terras ancestralmente ocupadas por povos indígenas brasileiros constitui um direito constitucional, ou melhor, mais além – um direito fundamental - tendo sido evidenciada a necessidade e, até mesmo, urgência desta demarcação para se ter a proteção que lhes é garantida, com vida digna segundo os valores estabelecidos na Carta Magna de 1988.

Todavia, o governo federal, no quadriênio pesquisado, desprezou a politica de demarcação de terras indígenas e flexibilizou a regularização de terras em áreas indígenas, favorecendo a intrusos, o que foi comprovado com a emissão da Instrução Normativa 09/2020 da FUNAI que, na prática, pretende legitimar a emissão de títulos de propriedade em terras indígenas que estavam em avançada fase do procedimento demarcatório, porquanto a referida normativa mandava respeitar somente as terras indígenas que estivessem demarcadas e homologadas, ou seja, com procedimento totalmente finalizado.

Como reflexo dessa politica de ausência de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, a despeito de seus direitos consagrados tanto na Constituição Republicana quanto em documentos universais signatários pelo Brasil que lhes garantem aqueles direitos, ocorreu forte impactação em prejuízo a direitos invioláveis dos povos indigenas, tais como, direito ao território, à vida digna e à segurança, a sustentabilidade que traz o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentre outros.

Para as sociedades brasileira e global, surgem impactações preocupantes: o aquecimento global, aumento de fogo florestal, emissão de gases poluentes em virtude do desmatamento ambiental, com sintomática consequencia na variação climática.

Nesse cenário, os efeitos climáticos decorrentes dos danos ambientais ocasionados por ações antrópicas desarrazoadas geram impactos não só às populaçoes vulneráveis, mas para todos porque são tributários da mudança climática já hoje vivenciada.

Com efeito, é premente a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, a fim de respeitar os valores constitucionais de tutela à população tradicional tida como hipervulnerável, garantindo-

-lhes meio ambiente saudável e segurança jurídica, em respeito à dignidade humana.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **O bem viver. Uma oportunidade para imaginar outros mundos.** Autonomia Literária. São Paulo: Elefante, 2016.

ALENCAR, A. BRADO, P. ASNER, G. PUTZ, F. Landscape Fragmentation, Severe Drought and the New Amazon Forest Fire Regime. Ecological Applications. (2015). In press. Disponível em http://www.esajournals.org/doi/abs/10.1890/14-1528.1. Acesso em: 5 maio 2025.

ALVES, Luana Nunes Bandeira. TRECANNI, Girolamo Domenico. **Os direitos territoriais indígenas e a (In)compatibilidade com o marco temporal**. In: BASTOS, Elisio Augusto Velloso. FONSECA, Luciana da Costa. CICHOVISKI, Patricia Blagitz. (Orgs.). Direitos Humanos na Amazônia. Juspodivm.p. 567-604.2017.

AMORIM, Liliane Pereira de; MATOS, Juliana da Silva; TARRÉGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **A territorialidade como instrumento de emancipação para os povos tradicionais no contexto do pluralismo jurídico.** In: SILVEIRA, Amanda Ferraz da *et al.* Natureza e povos nas constituições latino-americanas. Curitiba: CEPEDIS, 2020. p. 65-83.

ARAGÃO, L. GALBRAITH, D., HUTINGFORD, C., FISHER, R., ZELAZOWSKI, P., SITCH, S., MCSWEENEY, C., MEIR, P., SCHELLNHUBER, H., **Exploring the likelihood and Mechanism of a Climate-Change-Induced Dieback of the Amazon Rainforest**. PNAS, 106 (49): 20610-20615. DOI:10.1073/ pnas. 0804619106. 2009.

AYLWIN, José. **El acceso de los indígenas a la tierra em los ordenamentos jurídicos de América Latina: um estudio de casos. Volumen II**. Santiago del Chile: Publicación de las Naciones Unidas, ISBN: 92-1-322061-8 ISSN versión impresa: 1020-5179 ISSN versión electrónica: 1680-8754, 2002, 84 p.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica e manejo florestal:** À luz da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidade de Con-

servação - SNUC. Curitiba: Juruá, 2006.

BOLSONARO quer acabar com demarcação de terras indígenas. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 06 nov. 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2018/11/06/interna_internacional,1003269/bolsonaro-quer-acabar-com-demarcacao-de-terras-indigenas.shtml. Acesso em 25 fev. 2025.

BRADO, P., D. NEPSTAD, E. DAVIDSON, S. TRUMBORE, D. RAY, P. CAMARGO. **Drought effects on litterfall, wood production, and belowground carbon cycling in an Amazon forests:** results of a through fall reduction experiment. Phil. Trans. R. Soc. Series B Biol. Sci.,363(1498):1839-1848. DOI: 10.1098/rstb.2007.0031. 2008.

BRASIL, Instrução Normativa n.° 09 – FUNAI, de 16 de abril de 2020. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 abr. 2020, ed. 76, seção 1, p. 32.

BRASIL. **Constituição** (**1988**). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3 Turma). **Recurso Especial 1835867 AM 2017/0116875-7**. Ação civil pública. Processual civil. 1. Dano moral coletivo. Tutela da coletividade indígena. Competência da justiça federal. 2. Direitos individuais indisponíveis. Exploração sexual de jovens indígenas. Legitimidade ativa e interesse de agir do ministério público federal. Reconhecimento. 3. Indisponibilidade de bens. Pressupostos. Periculum in mora. Indícios da dilapidação patrimonial. Necessidade. Ausência de comprovação. 4. Recurso especial desprovido. Recorrente: M C P. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze, Data De Julgamento: 10/12/2019, T3 - Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 17/12/2019. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1835867_efd5f.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1678657266&Signature=PsiymFSx%2B5zAgTNebu7XuvSoClA%3D, acesso em 10 abr. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal**, Petição 3388.** Ação popular demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. Inexistência de vícios no processo administrativo-demarcatório. Observância dos arts, 231 e 232 da Constituição Federal, bem como lei nº6001/1973 e seus decretos Regulamentares. Constitucionalidade e legalidade da Portaria nº 534/2005,

do Ministro da Justiça, assim como do Decreto presidencial homologatório. Reconhecimento da condição indígena da área demarcada, em sua totalidade. Modelo contínuo de demarcação. Constitucionalidade. Revelação do regime Cosntitucional de demarcação das Terras Indígenas. A Constituição federal como estatuto jurídico da causa indígena. A demarcação das terras indígenas como capítulo avançado do constitucionalismo fraternal. Inclusão comunitária pela via da identidade étinica. Voto do Relator que faz agregar aos respectivos fundamentos salvaguardas institucionais ditadas pela superlativa importância histórico-cultural da causa. Salvaguardas ampliadas a partir de voto-vista do Ministro Menezes Direito e deslocadas para a parte dispositiva da decisão. Relator: Carlos Ayres Britto, Data de Julgamento: 03/04/2009, Data de Publicação: DJe-071 Divulg 16/04/2009, Public 17/04/2009. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp. Acesso em: 25 mar. 2025.

CHAUI, Marilena. SANTOS, Boaventura de Sousa, **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**,1. ed. São Paulo:Cortez, 2014.

CINTRA, Antonio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI. **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2019**. ISSN 1984-7645, 2020, 216 p. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI. **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2020**. ISSN 1984-7645, 2021, 248 p. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/10/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf. Acesso em: 27 maio 25.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI. **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2021**. ISSN 1984-7645, 2022, 281 p. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

COX, P. M., HARRIS, P. P., HUNTINGFORD, C., BETTS, R. A., COLLINS, M., JONES, C. D., JUPP, T., Marengo, J., Nobre, C. A. **Increasing**

risk of Amazonian drought due to decreasing aerosol pollution. Nature. 453:212–216. 2008.

CRISOTOMO, A.C. ALENCAR, A. MESQUITA, I. SILVA, I. C. DOURADO, M. F. MOUTINHO, P. CONSTANTINO, P. A. L. PIONTEKPSKI, Valderi. **Terras indigenas na Amazônia Brasileira; Reserva de Carbono e desmatamento**. Brasilia, DF, Brasil. (2015). IPAM.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os Direitos do Índio: Ensaios e documentos.** São Paulo: Brasiliense. 1987. 230p.

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Instituto Socioambiental (ISA). Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON). **O Aumento no Desmatamento na Amazônia em 2013:** um ponto fora da curva ou fora de conrtrole? Disponível em: http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Aumento-no-Desmatamento-na-Amazônia--em-2013-um-ponto-fora-da-curva-ou-fora-de-controle-/736. Acesso em: 28 maio 2023.

KRENAK, Ailton. **Ideias para Adiar o Fim do Mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Brasília, DF, 2002 (Série Antropologia, n. 322). Disponível em: http://www.unb.br/ics/dan/Serie322empdf. Acesso em: 29 mar. 2025.

LOPES, Syglea Rejane Magalhães. **Reconhecimento aos índios do direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam**: raposa serra do sol. R. Fac. Dir. UFG, V. 37, n. 02, p. 66 - 105, jul. / dez. 2013

MALHI, Y., J. TIMMONS ROBERTS, R. A. BETTS, T. J. KILLEN, W. LI, and C. A. NOBRE. Climate Change, Deforestation and the Fate of the Amazon. (2008) Science 319: 169-172. MALH, Y., ARAGÃO, L., GALBRAITH, D., HUNTINGFORD, C., FISHER, R., ZELAZOWSKI, P., SITCH, S., MCSWEENEY, C., MEIR, P., SCHELLNHUBER, H. **Exploring the Likelihood and Mechanism of a Climate Change Induced Dieback of the Amazon Rainforest**. PNAS, (2009). 106 (49):20610-20615. DOI: 10.1073/pnas.0804619106.

MARTÍNEZ, Esperanza; ACOSTA, Alberto. Los Derechos de la Naturaleza como puerta de entrada a otro mundo posible. **Rev. Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, Vol. 08, n. 4, 2017, p. 2927-2961

MELO, Milena Petters; BURCKHART, RAFAEL, Thiago. Direito indígena e inovações constitucionais na américa latina: uma leitura a partir da teoria crítica do direito. **Revista Jurídica** – *CCJ*, v. 17, nº. 34, p. 97 - 120, jul./dez. 2013.

MOUTINHO, P. **Povos Indígenas e o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Flo restal** (**REDD+**) **na Amazônia Brasileira - Subsídios à discussão de repartição de benefícios**. Brasília: IPAM. 2013.

NERY, D., CHRISTOVAM, M., MESQUITA, I., SPLENDORE, J., STELLA, O., PERRONE-MOISÉS, Beatriz. Terras indígenas na legislação colonial. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, *[S. l.]*, v. 95, p. 107-120, 2000. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67457. Acesso em: 12 abr. 2025.

POUTER, B., SILVESTRINI, R., NEPSTAD, D., BRANDO, P., RODRIGUES, H., ALENCAR, A, COE, M., LOCKS, C., LIMA, L., STICKLER,C. **Forest fragmentation, climate change and understory fire regimes on the Amazon landscpes of the Xingu headwater. Landscape Ecology**, 27: p. 585-598.2012.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público:** curso elementar. 9. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTANA, Renato; MIOTTO, Tiago. Não verás país nenhum: em ano marcado por queimadas, terras indígenas foram devastadas pelo fogo. In: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI. **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2019**. ISSN 1984-7645, 2020, 216 p. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

SANTILLI, M. Terras Indígenas e crise climática. In Valle, R. **Desmatamento evitado** (**REDD**) **e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico**. (2010). Brasília: ISA & Forest Trends. 2010.

SILVA, J. A. DA. Parecer. In: CARNEIRO DA CUNHA, M.; RODRIGUES BARBOSA, S. (Eds.). **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**. São Paulo: Unesp, 2018. p. 17–42.

SILVERIO, D. V. **Alterações na estrutura e funcionamento de florestas**

transicionais e transições no uso da terra. (2015). Tese de doutorado. Brasília: Universidade de Brasília.

SOUZA FILHO. Carlos Federico Marés de. De como a natureza foi expulsa da modernidade. Revista de Direitos Difusos, v. 68 – Julho-Dezembro/2017, pp. 15-40.

WALKER, W., BACCINI, A., SCHWARTZMAN, S., RÍOS, S., OLIVEIRA MIRANDA, M., AUGUSTO, C., RUIZ, M. R., ARRASCO, C.S., RICARDO, B., SMITH, R., MEYER, C., JINTIACH, J.C., CAMPOS, E.V. **Forest carbon in Amazonia: the unrecognized contribution of indigenous territories and protected natural areas. Carbon Management**. (2014). DOI: 10.1080/17583004.2014.990680.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **La Pachamama y el humano**. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2011.

- CAPÍTULO 20 -

A CPR VERDE COMO FATOR DETERMINANTE NO DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

GREEN CPR AS A DETERMINING FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF BRAZILIAN AGRIBUSINESS

Lionidas Gimenes Filho[1]

RESUMO: Este artigo analisa o papel da Cédula de Produto Rural (CPR) como instrumento financeiro estratégico para o fortalecimento do agronegócio brasileiro. Desde sua criação, a CPR tem se consolidado como uma ferramenta essencial na viabilização de crédito e no financiamento da produção agropecuária, ao permitir que produtores obtenham recursos antecipadamente com base na promessa de entrega futura de produtos. O estudo destaca como a CPR contribui para a liquidez no setor, facilita o acesso a investimentos e impulsiona a cadeia produtiva rural, sobretudo entre pequenos e médios produtores. Além disso, são discutidos os impactos da CPR digital e da CPR verde como inovações que ampliam a segurança jurídica e a sustentabilidade das operações no campo. Conclui-se que a CPR é um dos pilares do desenvolvimento do agronegócio no Brasil, promovendo maior previsibilidade econômica, estímulo à produção e integração entre os diversos agentes do setor agrícola.

PALAVRAS-CHAVES: Cédula de Produto Rural. Instrumento financeiro

[1] Natural de Igarapava/SP, Bacharel em Direito pela Universidade de Uberaba (UNIUBE), Pós-graduado em Ciências Criminais pela Faculdade ESUP (Goiânia), Pós-graduado em Direito Agrário e do Agronegócio pela Faculdade UNITÁ (CAMPINAS), Doutorando em Direito Privado pela Universidade UCES (Buenos Aires), Graduando em Agronomia pela Universidade UNA (Catalão), Oficial de Justiça Avaliador Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, autor de artigos jurídicos científicos publicados na Revista Ratio Iuris da Universidade UCES.

estratégico. Agronegócio brasileiro.

ABSTRACT: This article analyzes the role of the Rural Product Certificate (CPR) as a strategic financial instrument for strengthening Brazilian agribusiness. Since its inception, the CPR has become an essential tool for enabling credit and financing agricultural production by allowing producers to obtain resources in advance based on the promise of future product delivery. The study highlights how the CPR contributes to sector liquidity, facilitates access to investments, and boosts the rural production chain, especially among small and medium-sized producers. Furthermore, the impacts of the digital CPR and the green CPR are discussed as innovations that enhance legal security and the sustainability of operations in the field. It is concluded that the CPR is one of the pillars of agribusiness development in Brazil, promoting greater economic predictability, encouraging production, and integrating the various agents of the agricultural sector.

KEYWORDS: Rural Product Certificate. Strategic financial instrument. Brazilian agribusiness.

1. INTRODUÇÃO

O agronegócio ocupa uma posição estratégica no contexto socioeconômico brasileiro. Com uma participação expressiva no Produto Interno Bruto (PIB), na geração de empregos e nas exportações nacionais, o setor se consolidou como um dos pilares da economia do país. O desempenho robusto do agronegócio está diretamente relacionado à capacidade de inovação tecnológica, ao uso de práticas produtivas mais eficientes e, especialmente, ao acesso a instrumentos de crédito e financiamento que viabilizam as atividades no campo. Nesse cenário, destaca-se a Cédula de Produto Rural (CPR), um título de crédito criado pela Lei n.º 8.929, de 22 de agosto de 1994, com o objetivo de permitir a antecipação de recursos por parte dos produtores rurais mediante o compromisso de entrega futura de sua produção.

A CPR surgiu como uma resposta às limitações do crédito rural tradicional, buscando dinamizar a concessão de recursos ao setor agropecuário e atrair investidores privados. Ao permitir a negociação de produtos

futuros com base em garantias reais ou fiduciárias, a CPR ampliou as possibilidades de financiamento, principalmente para pequenos e médios produtores que, historicamente, enfrentam dificuldades no acesso ao crédito bancário convencional. Ao longo das últimas décadas, a CPR passou por importantes transformações, como a digitalização de sua emissão e registro e a criação da CPR verde, voltada ao financiamento de práticas sustentáveis. Tais inovações refletem a crescente demanda por transparência, segurança jurídica e responsabilidade socioambiental no setor agrícola.

Do ponto de vista financeiro, a CPR representa um mecanismo que aumenta a liquidez no campo, proporcionando previsibilidade e planejamento aos agentes econômicos envolvidos. Por meio dela, produtores podem custear insumos, maquinários, mão de obra e demais etapas da cadeia produtiva sem depender exclusivamente de fontes públicas de financiamento. Para os investidores, representa uma forma de diversificação de portfólio, com possibilidade de retorno atrelado ao desempenho do setor agrícola, cuja resiliência é amplamente reconhecida. Além disso, o mercado de CPRs tem se fortalecido com a ampliação do uso de plataformas eletrônicas, que simplificam operações e garantem maior rastreabilidade das transações.

Outro aspecto relevante diz respeito ao alinhamento da CPR com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sobretudo no que tange à segurança alimentar, à promoção da agricultura sustentável e à inclusão financeira no meio rural. A CPR verde, por exemplo, viabiliza recursos para práticas agroecológicas, reflorestamento, conservação de áreas nativas e projetos que promovam a redução das emissões de carbono. Assim, o instrumento passa a desempenhar não apenas uma função econômica, mas também ambiental e social, colaborando com a construção de um modelo de agronegócio mais equilibrado e responsável.

Neste contexto, torna-se fundamental compreender a importância da Cédula de Produto Rural como fator determinante no desenvolvimento do agronegócio brasileiro. Este artigo tem como objetivo central analisar o papel da CPR como instrumento estratégico de financiamento, destacando sua contribuição para a modernização do campo, a inclusão de novos agentes no mercado financeiro rural e o fortalecimento da cadeia produtiva agroindustrial. Para isso, a pesquisa aborda os principais

aspectos jurídicos, operacionais e econômicos da CPR, bem como suas recentes inovações e os desafios que ainda persistem em sua implementação e expansão. A compreensão desse cenário é essencial para orientar políticas públicas, práticas institucionais e decisões de investimento voltadas ao fortalecimento sustentável do agronegócio no Brasil.

2. A EVOLUÇÃO JURÍDICA E ECONÔMICA DA CÉDULA DE PRODUTO RURAL

A Cédula de Produto Rural (CPR) surgiu no Brasil por meio da Lei n.º 8.929, de 22 de agosto de 1994, com o objetivo de facilitar o financiamento da atividade agropecuária, aproximando produtores rurais e investidores de maneira direta, sem a necessidade de intermediação bancária tradicional. Sua criação representou uma inovação significativa no cenário jurídico e econômico do país, ao permitir que o produtor obtivesse recursos antecipadamente com base na promessa de entrega futura de sua produção. Ao longo dos anos, a CPR foi sendo gradualmente incorporada à dinâmica do agronegócio, tornando-se um dos principais instrumentos de crédito privado no setor (AGROTOOLS, 2024).

Inicialmente concebida na forma física, ou seja, com liquidação mediante a entrega do produto rural contratado, a CPR passou a admitir também a modalidade financeira, regulamentada pela Lei n.º 10.200/2001. Nessa versão, a liquidação é feita em dinheiro, vinculada ao valor de mercado do produto, o que conferiu maior flexibilidade ao instrumento e permitiu sua integração ao mercado financeiro. Essa evolução foi essencial para ampliar o uso da CPR, tornando-a atrativa não apenas para produtores e cooperativas, mas também para tradings, fundos de investimento e instituições financeiras (Almeida; Rocha, 2021).

Com a sofisticação do mercado agropecuário e o fortalecimento das exigências ambientais e sociais nas relações econômicas, novas demandas surgiram, impulsionando a modernização do instrumento. Além disso, a introdução de plataformas eletrônicas e registros em entidades autorizadas pelo Banco Central e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) deu maior segurança jurídica às operações, reduzindo os riscos de inadimplência e fraudes documentais (Almeida, 2023).

A CPR, ao longo de sua trajetória, tornou-se um símbolo do dinamismo e da complexidade do agronegócio brasileiro, sendo responsável por movimentar bilhões de reais anualmente em crédito privado. Sua importância não se restringe ao financiamento da produção: ela também influencia cadeias de suprimento, preços e estratégias de comercialização. Com as recentes inovações, como a CPR Verde, o instrumento adquire uma nova dimensão, integrando princípios de sustentabilidade ambiental ao financiamento rural, e reafirmando sua relevância no desenvolvimento jurídico e econômico do setor agropecuário nacional (Almeida, 2024).

A Cédula de Produto Rural (CPR) foi instituída no Brasil pela Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, com o objetivo de fortalecer o acesso ao crédito no setor agropecuário por meio de um instrumento jurídico inovador. Sua criação representou um avanço significativo na modernização do financiamento rural, pois permitiu que o produtor obtivesse recursos financeiros mediante a promessa de entrega futura de sua produção. Diferente de outras modalidades de crédito existentes até então, a CPR não exige, necessariamente, a intermediação de instituições bancárias, o que facilita e dinamiza as operações entre produtores e agentes do mercado, como cooperativas, empresas e investidores (BRASIL, 2001).

A proposta da CPR nasceu em um contexto de reestruturação do crédito agrícola no Brasil, quando se buscava reduzir a dependência do financiamento público e ampliar as opções de captação de recursos no setor privado. Inicialmente, a CPR era restrita à forma física, ou seja, vinculada à entrega efetiva do produto rural ao credor. Isso significava que o produtor emitia uma cédula comprometendo-se a fornecer determinado volume de sua colheita ou criação como pagamento pela antecipação de recursos. O título passou a ser aceito amplamente no mercado como garantia de entrega e como instrumento de negociação (BRASIL, 2020).

Com o tempo, a legislação evoluiu para tornar a CPR mais flexível e atrativa. Em 2001, a Lei nº 10.200 autorizou a criação da CPR Financeira, que permite a liquidação em dinheiro, com base no valor de mercado do produto, independentemente da entrega física. Essa inovação foi fundamental para aproximar o instrumento do sistema financeiro nacional, facilitando sua aceitação por investidores institucionais, bancos e fundos de investimento. Posteriormente, a regulamentação também previu a possibilidade de registro eletrônico das cédulas, aumentando a segurança

jurídica das operações e reduzindo os riscos de fraudes (BRASIL, 1994).

Ao longo dos anos, a CPR consolidou-se como uma das principais ferramentas de crédito privado do agronegócio brasileiro, sendo amplamente utilizada em cadeias produtivas como a da soja, milho, algodão, carne e café. Sua importância vai além do financiamento: ela atua como mecanismo de comercialização, estruturação de operações de barter (troca de insumos por produção futura) e instrumento de planejamento da produção. A evolução da CPR reflete a complexidade crescente do agronegócio no Brasil e a busca constante por instrumentos que unam agilidade, segurança e eficiência financeira (Bulgarelli, 1997).

A Cédula de Produto Rural (CPR) apresenta diferentes modalidades, que foram sendo desenvolvidas ao longo do tempo para atender às diversas necessidades do setor agropecuário e às exigências do mercado financeiro. A CPR física é a forma original prevista na Lei nº 8.929/1994, caracterizando-se pela obrigação do emitente, geralmente o produtor rural, de entregar uma determinada quantidade de produto agropecuário ao credor na data de vencimento. Nesse caso, a operação está diretamente vinculada à produção efetiva do bem, o que significa que o pagamento da obrigação ocorre mediante a entrega física do produto especificado, como soja, milho, algodão, café, entre outros (Bulgarelli, 1997).

Com a modernização do mercado, surgiu a CPR financeira, introduzida pela Lei nº 10.200/2001. Diferentemente da versão física, a CPR financeira prevê a liquidação da obrigação por meio do pagamento em dinheiro, com base no valor de mercado do produto rural especificado na cédula. Essa modalidade ampliou significativamente a atratividade da CPR, permitindo maior flexibilidade na negociação, reduzindo os riscos de inadimplência por quebra de safra e possibilitando a atuação de investidores financeiros que não têm interesse na posse física dos produtos. Assim, a CPR financeira tornou-se um elo entre o setor produtivo e o mercado de capitais, abrindo espaço para operações estruturadas, como securitizações e emissão de títulos vinculados ao agronegócio (Carvalho; Mendes, 2023).

Outra forma de operacionalização da CPR envolve a sua liquidação em bolsa, especialmente no ambiente da B3 (Brasil, Bolsa, Balcão). Nesse contexto, os contratos são registrados e podem ser negociados no mer-

cado secundário, o que garante maior liquidez, transparência e segurança jurídica às operações. O registro em entidades autorizadas, como a B3 ou outras registradoras autorizadas pelo Banco Central e pela CVM, também contribui para a rastreabilidade e a fiscalização dos títulos, tornando a CPR um instrumento mais robusto para o financiamento da produção rural (Costa et al., 2010).

Além dessas modalidades tradicionais, o avanço das agendas ambientais e da digitalização permitiu o surgimento de inovações como a CPR Verde e a CPR eletrônica. A primeira associa a CPR ao fornecimento de serviços ambientais, como preservação de florestas e captura de carbono, enquanto a segunda digitaliza o processo de emissão, registro e negociação, aumentando a agilidade e reduzindo a burocracia. Essas diversas tipificações da CPR demonstram sua versatilidade e capacidade de adaptação às mudanças no perfil do agronegócio, que exige soluções financeiras cada vez mais integradas, transparentes e sustentáveis (Ferreira; Costa, 2021).

A Cédula de Produto Rural (CPR) tradicional desempenha um papel fundamental no financiamento da atividade agrícola no Brasil, especialmente por sua capacidade de viabilizar o acesso a recursos financeiros de forma mais direta, prática e adaptada à realidade do produtor rural. Desde a sua criação em 1994, a CPR tornou-se uma ferramenta estratégica para o setor agropecuário, permitindo que o produtor obtenha capital antecipadamente, com base na promessa de entrega futura de sua produção. Esse mecanismo possibilita o custeio das etapas produtivas — como aquisição de insumos, preparo do solo, plantio e colheita — sem que o agricultor precise, necessariamente, recorrer ao sistema bancário tradicional, muitas vezes burocrático e com critérios de crédito mais rígidos (Ferreira; Costa, 2021).

3. A CPR VERDE: CONCEITO, BASE LEGAL E ESTRUTURA OPERACIONAL

A CPR Verde é uma inovação no mercado financeiro rural brasileiro, criada com o propósito de incentivar práticas sustentáveis no campo por meio da remuneração de serviços ambientais. Derivada da tradicional

Cédula de Produto Rural (CPR), esse novo instrumento surgiu em resposta à crescente demanda por mecanismos que combinem produção agropecuária com conservação ambiental, promovendo a transição para uma economia de baixo carbono no setor do agronegócio. Seu conceito baseia-se na possibilidade de emissão de um título de crédito vinculado não à entrega de um produto agrícola convencional, como soja ou milho, mas à preservação de florestas, ao sequestro de carbono, à recuperação de áreas degradadas e a outras ações de proteção e restauração ambiental (Lacerda, 2024).

A base legal para a CPR Verde foi estabelecida pela Medida Provisória nº 1.062, de 2021, posteriormente convertida na Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Essa legislação reconhece os serviços ambientais como atividades capazes de gerar valor econômico, permitindo que produtores rurais sejam compensados por manterem ecossistemas em equilíbrio. A CPR Verde, portanto, surge como um instrumento jurídico que permite a formalização desses pagamentos, funcionando como uma promessa de entrega futura de serviços ambientais certificados, respaldada por critérios técnicos e jurídicos previamente definidos (Lima, 2020).

Em termos operacionais, a CPR Verde funciona como um título de crédito emitido pelo produtor rural, que se compromete a manter ou recuperar determinado ativo ambiental, como uma área de reserva legal ou de preservação permanente. Essa obrigação é registrada formalmente no título e deve ser validada por meio de laudos técnicos e certificações de organismos competentes, como entidades de verificação de carbono ou programas de rastreabilidade ambiental. O título pode ser negociado com investidores que buscam ativos financeiros sustentáveis, como fundos verdes, empresas que precisam compensar suas emissões de gases do efeito estufa ou organizações que investem em responsabilidade socioambiental. Para aumentar a segurança jurídica e a transparência, a CPR Verde deve ser registrada em entidades autorizadas pelo Banco Central ou pela Comissão de Valores Mobiliários, podendo também ser negociada em plataformas digitais especializadas (Lima, 2020).

A estrutura da CPR Verde requer ainda a articulação de múltiplos agentes: produtores, compradores, verificadores independentes, advogados, consultores ambientais e entidades financeiras. Essa complexidade,

embora represente um desafio, também revela o potencial de transformar o modo como o crédito rural é concedido, estimulando a preservação dos recursos naturais como parte integrante da lógica produtiva. Em um contexto global cada vez mais atento às questões climáticas, a CPR Verde se apresenta como uma oportunidade estratégica para alinhar o agronegócio brasileiro às exigências de sustentabilidade, agregando valor à produção rural e ampliando o acesso a novos mercados e fontes de financiamento (Lopes, 2021).

A CPR Verde é um título de crédito que representa uma promessa de entrega futura de serviços ambientais, emitida por produtores rurais ou proprietários de terras que se comprometem a conservar, recuperar ou manter áreas ambientalmente relevantes em suas propriedades. Trata-se de uma evolução da Cédula de Produto Rural (CPR) convencional, adaptada às exigências contemporâneas de sustentabilidade e aos novos paradigmas econômicos que valorizam ativos ambientais como parte integrante da produção rural. A CPR Verde permite, portanto, que produtores sejam remunerados por práticas como a preservação de florestas nativas, o reflorestamento com espécies nativas, o sequestro de carbono, a proteção de recursos hídricos, a recuperação de áreas degradadas e a manutenção da biodiversidade (Luchesi, 2017).

Diferentemente da CPR tradicional, que está vinculada à produção e à entrega de bens agropecuários como grãos, fibras e carnes, a CPR Verde está atrelada à prestação de serviços ambientais devidamente mensurados e certificados. Na prática, isso significa que, enquanto a CPR convencional estabelece como objeto a produção física ou financeira de um produto rural, a CPR Verde reconhece o valor econômico de ações que geram benefícios ambientais, mesmo sem produzir um bem tangível para comercialização direta. Essa distinção amplia o escopo de atuação do produtor rural, transformando a função ambiental de sua propriedade em uma oportunidade de negócio sustentável (Machado, 2024).

Outro ponto de diferenciação importante está nos mecanismos de validação e monitoramento. A CPR Verde exige a comprovação técnica de que os serviços ambientais estão sendo efetivamente prestados, o que envolve relatórios, certificações por terceiros independentes, imagens de satélite e outros instrumentos de rastreabilidade. Essa exigência garante transparência e confiabilidade ao título, o que é essencial para

atrair investidores e compradores que buscam ativos alinhados aos princípios ESG e às políticas de descarbonização (Martins; Rocha, 2022).

Além disso, a CPR Verde está diretamente conectada à Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, regulamentada pela Lei n.º 14.119/2021, que reconhece os serviços ecossistêmicos como economicamente mensuráveis e passíveis de remuneração. Esse amparo legal reforça a segurança jurídica do instrumento e estabelece diretrizes claras para sua emissão, negociação e fiscalização. Assim, a CPR Verde não apenas amplia o leque de possibilidades do crédito rural brasileiro, como também introduz uma nova lógica de valorização da terra, onde conservar se torna tão importante quanto produzir (Mendes; Souza, 2022).

A base legal da CPR Verde está fundamentada na Medida Provisória nº 1.062/2021, posteriormente convertida na Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Essa legislação representou um marco importante para o reconhecimento jurídico e econômico dos serviços ecossistêmicos no Brasil, ao estabelecer diretrizes e instrumentos voltados à valorização das funções ambientais desempenhadas por áreas naturais e atividades de conservação em propriedades rurais. A partir dessa lei, foi possível regulamentar a remuneração de indivíduos ou coletividades que, voluntariamente, protegem ecossistemas, promovem a biodiversidade, restauram áreas degradadas ou atuam na mitigação das mudanças climáticas por meio do sequestro de carbono (Mendes; Souza, 2022).

4. BENEFÍCIOS DA CPR VERDE PARA O AGRONEGÓCIO

A CPR Verde representa uma evolução significativa no financiamento do agronegócio brasileiro, ao aliar produção rural e preservação ambiental em um único instrumento jurídico e financeiro. Seu principal benefício está na criação de uma nova fonte de receita para produtores rurais que adotam práticas sustentáveis ou preservam ativos ambientais em suas propriedades. Ao permitir a remuneração por serviços ecossistêmicos como o sequestro de carbono, a conservação da biodiversidade e a proteção de nascentes e florestas, a CPR Verde amplia as possibilidades de financiamento rural, promovendo uma agricultura mais cons-

ciente e integrada às metas ambientais globais (Pereira; Fonseca, 2022).

Esse instrumento viabiliza o acesso a recursos provenientes de investidores interessados em ativos sustentáveis, como fundos verdes, empresas com metas de neutralidade de carbono e instituições internacionais comprometidas com critérios ESG (ambientais, sociais e de governança). Dessa forma, o produtor passa a ser reconhecido não apenas pela produção de alimentos, fibras ou energia, mas também como agente ativo na mitigação das mudanças climáticas, o que agrega valor à sua atividade e fortalece sua posição em mercados cada vez mais exigentes (Pereira, 2010).

Outro benefício importante da CPR Verde é o estímulo à regularização ambiental das propriedades rurais, especialmente por meio da adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e à implementação de Programas de Regularização Ambiental (PRA). Ao integrar esses requisitos aos critérios de elegibilidade da CPR Verde, o instrumento contribui para o cumprimento da legislação ambiental brasileira, como o Código Florestal, e incentiva a recuperação de áreas degradadas e a manutenção das reservas legais e áreas de preservação permanente. Isso não apenas melhora a imagem do agronegócio brasileiro no exterior, mas também reduz riscos regulatórios e ambientais para os produtores e investidores (Pereira, 2010).

Adicionalmente, a CPR Verde promove a diversificação das fontes de renda no campo, algo especialmente relevante para pequenas e médias propriedades que muitas vezes enfrentam dificuldades de acesso ao crédito rural tradicional. Ao valorizar a função ambiental da terra, mesmo áreas improdutivas em termos agrícolas passam a representar ativos financeiros estratégicos. Essa mudança de paradigma é essencial para fomentar um modelo de desenvolvimento rural mais resiliente, inclusivo e sustentável, alinhado às exigências do mercado internacional e às metas de desenvolvimento sustentável (Reis, 2017).

A CPR Verde, portanto, não é apenas uma inovação técnica, mas um marco na forma como se compreende e valoriza a relação entre agricultura e meio ambiente. Ela transforma a preservação ambiental em oportunidade econômica concreta, reforçando o papel do agronegócio brasileiro como protagonista no combate às mudanças climáticas e na

promoção de uma economia verde, sem abrir mão da competitividade e da eficiência produtiva (Santos; Almeida, 2023).

A CPR Verde abre caminho para que produtores rurais e empreendedores do agronegócio tenham acesso a novas fontes de financiamento, ampliando significativamente as possibilidades além do crédito rural tradicional. Ao vincular o crédito à prestação de serviços ambientais, esse instrumento atrai investidores interessados em ativos sustentáveis e projetos que promovam o equilíbrio entre produção e conservação ambiental. Essa demanda crescente por investimentos alinhados aos critérios ESG impulsiona a oferta de capital não apenas por instituições financeiras nacionais, mas também por fundos internacionais, bancos multilaterais e investidores privados que buscam apoiar iniciativas de impacto ambiental positivo (Silva, 2022).

O acesso a essas novas fontes de financiamento representa uma oportunidade estratégica para o agronegócio brasileiro, que passa a contar com recursos diversificados e muitas vezes com condições mais vantajosas, como prazos estendidos, juros reduzidos e maior flexibilidade na negociação. Além disso, a entrada de capital internacional fortalece a integração do setor rural brasileiro aos mercados globais de carbono e finanças verdes, elevando a competitividade e a visibilidade das operações no cenário mundial. Essa conexão amplia o alcance dos projetos sustentáveis, tornando possível a implementação de iniciativas de maior escala e impacto ambiental (Silva, 2022).

Outro aspecto importante é que a CPR Verde contribui para reduzir os riscos associados ao financiamento rural tradicional, ao oferecer garantias baseadas em compromissos ambientais monitorados e certificados. Essa segurança jurídica e técnica aumenta a confiança dos investidores e facilita a atração de recursos, mesmo em um contexto econômico desafiador. Além disso, o acesso a financiamentos internacionais pode incluir linhas específicas para projetos de mitigação de mudanças climáticas, adaptação ambiental e recuperação de áreas degradadas, ampliando o leque de possibilidades para o produtor rural (Silva; Almeida, 2021).

Portanto, a CPR Verde não apenas diversifica as fontes de financiamento disponíveis para o agronegócio, mas também posiciona o setor como protagonista na transição para uma economia de baixo carbono.

Ao abrir portas para investidores globais e fomentar parcerias internacionais, esse instrumento fortalece o desenvolvimento sustentável do campo brasileiro, promovendo a convergência entre produção agrícola eficiente, conservação ambiental e atração de capital estratégico (Silva; Oliveira, 2021).

A valorização dos ativos ambientais da propriedade rural é um dos aspectos centrais que a CPR Verde promove no contexto do agronegócio brasileiro. Tradicionalmente, o valor de uma terra era mensurado sobretudo pela sua capacidade produtiva em termos agrícolas ou pecuários, considerando-se a extensão, qualidade do solo e infraestrutura disponível. No entanto, com a crescente conscientização sobre a importância da sustentabilidade e das questões ambientais, os elementos naturais presentes nas propriedades — como florestas nativas, áreas de preservação permanente, nascentes, matas ciliares e biodiversidade — passaram a ser reconhecidos como ativos econômicos relevantes (Soares; Mattos, 2020).

5. CONCLUSÃO

A Cédula de Produto Rural Verde (CPR Verde) surge como um instrumento inovador que marca uma transformação profunda na forma como o agronegócio brasileiro se relaciona com o meio ambiente e as demandas por sustentabilidade. Ao longo deste trabalho, ficou evidente que a CPR Verde não é apenas um novo mecanismo de financiamento rural, mas uma ferramenta estratégica que reflete uma mudança de paradigma — de um modelo baseado exclusivamente na produção agropecuária tradicional para um modelo integrado, que reconhece o valor econômico dos serviços ambientais prestados pelas propriedades rurais. Essa valorização dos ativos naturais representa um avanço significativo para o setor, que historicamente enfrentou desafios ligados à sustentabilidade e à pressão por regularização ambiental.

A partir da base legal estabelecida pela Lei n.º 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, a CPR Verde ganhou respaldo jurídico e segurança necessária para se consolidar como um ativo financeiro confiável e atrativo. Essa legislação não apenas legitima o pagamento por serviços ambientais, mas também cria

diretrizes para a transparência, monitoramento e validação das ações ambientais, assegurando que os benefícios ambientais sejam reais, mensuráveis e duradouros. Com isso, produtores rurais podem assumir compromissos claros e auditáveis, enquanto investidores — tanto nacionais quanto internacionais — encontram um instrumento seguro e alinhado aos critérios ESG para aplicar seus recursos.

Outro ponto crucial destacado é o papel da CPR Verde na ampliação das fontes de financiamento do agronegócio. Tradicionalmente, o setor rural dependia de linhas de crédito baseadas na produção física, com limitações quanto ao acesso e condições de financiamento. A CPR Verde rompe essas barreiras ao abrir espaço para investimentos que valorizam práticas sustentáveis, atraindo capital de fundos verdes, bancos multilaterais e investidores institucionais que buscam projetos alinhados à agenda global de combate às mudanças climáticas. Essa diversificação e ampliação do acesso a recursos representam uma oportunidade estratégica para que produtores de diferentes portes possam desenvolver projetos ambientais que antes não seriam viáveis financeiramente.

Além disso, a CPR Verde reforça a importância da valorização dos ativos ambientais como componentes essenciais do valor patrimonial das propriedades rurais. Essa mudança cultural e econômica fomenta a regularização ambiental, incentivando a recuperação de áreas degradadas, a preservação de matas nativas e o manejo sustentável dos recursos naturais. O reconhecimento financeiro desses ativos cria um ciclo virtuoso em que a proteção ambiental deixa de ser vista como um custo ou obstáculo e passa a ser entendida como uma fonte legítima de receita e fortalecimento competitivo no mercado nacional e internacional.

No contexto global, a CPR Verde posiciona o agronegócio brasileiro como protagonista na transição para uma economia de baixo carbono e para o cumprimento das metas ambientais estabelecidas em acordos internacionais. O Brasil, por sua dimensão territorial e riqueza natural, tem um papel estratégico no enfrentamento dos desafios climáticos, e instrumentos como a CPR Verde fortalecem esse protagonismo, conectando o setor rural a investidores e mercados que valorizam práticas sustentáveis. Isso não apenas melhora a imagem do agronegócio brasileiro, mas também amplia as oportunidades de negócio e agrega valor aos produtos rurais no mercado global.

Por fim, a CPR Verde promove um modelo de desenvolvimento rural mais resiliente, inclusivo e inovador. Ao estimular a diversificação das fontes de renda e oferecer condições para que pequenos e médios produtores adotem práticas sustentáveis, ela contribui para a sustentabilidade social, econômica e ambiental do campo. Essa integração entre produção e conservação é fundamental para garantir a longevidade das atividades agropecuárias frente às mudanças climáticas, às demandas dos consumidores e às exigências regulatórias cada vez mais rigorosas.

Em suma, a CPR Verde representa um passo decisivo para o futuro do agronegócio brasileiro, criando uma ponte entre desenvolvimento produtivo e preservação ambiental. Por meio desse instrumento, é possível vislumbrar um cenário em que o campo não apenas produza alimentos e matérias-primas, mas também desempenhe um papel ativo na conservação dos recursos naturais e na mitigação dos impactos ambientais, assegurando um legado sustentável para as futuras gerações. Portanto, a CPR Verde não é apenas uma inovação financeira, mas um elemento central na construção de um agronegócio mais justo, responsável e alinhado às necessidades do século XXI.

REFERÊNCIAS

AGROTOOLS. **Mercado da CPR Verde e sua contribuição para o setor agropecuário**. Agrotools, 2024.

ALMEIDA, D. C.; ROCHA, T. M. A digitalização da CPR e os desafios da inovação tecnológica no campo. **Revista de Direito, Inovação e Tecnologia**, v. 5, n. 2, p. 112–129, 2021.

ALMEIDA, J. Adoção de tecnologias emergentes na modernização da CPR. **Revista de Direito Agrário**, 2023.

ALMEIDA, N. A Cédula de Produto Rural (CPR) como garantia no agronegócio brasileiro: uma análise abrangente. **Jusbrasil**, 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.200, de 14 de fevereiro de 2001**. Acresce e altera dispositivos da Lei no 8.929, de 22 de agosto de 1994, que institui a Cédula de Produto Rural, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10200.htm. Acesso em:

2 agos. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.986, de 7 de abril de 2020**. Institui o Fundo Garantidor Solidário (FGS); dispõe sobre o patrimônio rural em afetação, a Cédula Imobiliária Rural (CIR), a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas; altera as Leis n os 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.929, de 22 de agosto de 1994, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 5.709, de 7 de outubro de 1971, 6.634, de 2 de maio de 1979, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.169, de 29 de dezembro de 2000, 11.116, de 18 de maio de 2005, 12.810, de 15 de maio de 2013, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967; revoga dispositivos das Leis n os 4.728, de 14 de julho de 1965, e 13.476, de 28 de agosto de 2017, e dos Decretos-Leis n os 13, de 18 de julho de 1966; 14, de 29 de julho de 1966; e 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.929**, de 22 de agosto de 1994. Institui a Cédula de Produto Rural e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13986.htm. Acesso em: 5 agos.2025.

BULGARELLI, W. A Cédula de Produto Rural. **Revista de Direito Mercantil, Econômico e Financeiro**, São Paulo, 1997.

CARVALHO, A.; MENDES, P. A CPR Verde como instrumento de financiamento sustentável no agronegócio brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, v. 18, 2023.

COSTA, C.; ANDRADE, F.; CASTRO JUNIOR, L.; CALEGÁRIO, C.; ALBERT, L. **Alternativa de financiamento para a cafeicultura:** CPR Financeira por índice. Campo Grande, 2010.

FERREIRA, L.; COSTA, M. Desafios e perspectivas da CPR no cenário econômico atual. **Jornal de Economia Rural**, 2021.

LACERDA, R. CPR Verde e o fortalecimento das políticas ESG. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, 2024.

LIMA, R. A importância da padronização e digitalização da CPR para o mercado financeiro. **Boletim de Direito Agrário, 2020**.

LOPES, R. A evolução da Cédula de Produto Rural com a Lei n.º

13.986/2020.**Revista Brasileira de Direito Agrário**, 2021.

LUCHESI, J. Cédula de Produto Rural: aspectos jurídicos e financeiros. **Revista de Direito Agrário**, 2017.

MACHADO, M. **CPR Verde**: um novo mecanismo de financiamento sustentável no Brasil. São Paulo: Machado Meyer Advogados, 2024.

MARTINS, C.; ROCHA, F. Políticas públicas e a consolidação da CPR no financiamento agrícola brasileiro. **Caderno de Políticas Agrícolas**, v. 7, n. 2, p. 101-120, 2022.

MENDES, C.; SOUZA, P. Impacto da CPR na previsibilidade da comercialização agrícola. **Revista Brasileira de Economia Rural,** 2022.

PEREIRA, G. L.; FONSECA, J. T. CPR **Verde e o mercado de crédito de carbono no Brasil**: oportunidades e desafios jurídicos. Revista Brasileira de Direito Ambiental, 2022.

PEREIRA, L. Cédula de Produto Rural e o Financiamento do Agronegócio. 4. ed. São Paulo: Synergia, 2010.

REIS, M. **Manual Jurídico da CPR**: Teoria e Prática da Cédula de Produto Rural. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SANTOS, L.; ALMEIDA, M. Blockchain e a digitalização da Cédula de Produto Rural. **Revista de Tecnologia Financeira no Agronegócio**, 2023.

SILVA, E. O papel da CPR Verde na promoção da sustentabilidade no agronegócio. **Revista de Sustentabilidade Rural**, 2022.

SILVA, R.; ALMEIDA, J. A CPR Física como ferramenta de mitigação de riscos no agronegócio. **Estudos em Finanças Agrícolas**, 2021.

SILVA, T.; OLIVEIRA, G. Evolução da CPR Financeira no Brasil: perspectivas e desafios. **Revista de Direito e Economia Rural**, 2021.

SOARES, V. H.; MATTOS, L. C. Garantias na Cédula de Produto Rural: aspectos práticos e jurídicos frente à Lei do Agro. **Revista de Direito Privado e Desenvolvimento Econômico**, 2020.

- CAPÍTULO 21 -

ANÁLISE CRÍTICO-VALORATIVA SOBRE A APLICAÇÃO DO ARTIGO 243 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

CRITICAL-VALUE ANALYSIS ON THE APPLICATION OF ARTICLE 243 OF THE 1988 FEDERAL CONSTITUTION

Camily Vitória Fioravante[1]

Jordano Pinhata Zaparoli[2]

RESUMO: Estudo a respeito da previsão, interpretação, aplicação, eficácia e efetividade do artigo 243 da Constituição Federal de 1988, caso claro e prático de incidência da expropriação no ordenamento jurídico pátrio. Assim, analisou-se os objetivos almejados pelos constituintes, a interpretação atual, a aplicação do instituto no cotidiano forense, a sua eficácia e efetividade. A realização dessa pesquisa se justifica pela possibilidade esculpida no respectivo artigo de obtenção pelo Estado, em determinadas condições, de propriedades urbanas ou rurais com a sua posterior destinação aos programas de habitação popular e reforma agrária, o que possibilitaria a atenuação da problemática da moradia e do acesso à terra e a consecução do princípio da dignidade humana, fundamento da República Federativa do Brasil. E pela possibilidade de combater e reduzir a incidência do trabalho análogo à escravidão e o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas em solo pátrio. Contudo, surge a questão quanto a ausência de previsão legislativa infraconstitucional para a eficácia plena

[1] Advogada Trabalhista. Graduada pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP – RP). Membro do Grupo de Pesquisa Contemporaneidade e Trabalho (UNAERP - RP). E-mail: camilyvitoriafioravante@gmail.com

[2] Graduando na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP – RP). Membro do Grupo de Pesquisa Contemporaneidade e Trabalho (UNAERP - RP). E-mail: jordano.zaparoli@sou.unaerp.edu.br

da norma em questão. Assim, para a discussão do presente trabalho utilizou-se da pesquisa bibliográfica e jurisprudência nacional. Ademais, orientou-se pela abordagem exploratória, com a análise de textos legais.

PALAVRAS-CHAVE: Desapropriação. Expropriação. Dignidade da pessoa humana. Trabalho escravo. Plantas psicotrópicas.

ABSTRACT: Study on the prediction, interpretation, application, efficacy and effectiveness of article 243 of the Federal Constitution of 1988, a clear and practical case of expropriation incidence in the national legal system. Thus, the objectives sought by the constituents, the current interpretation, the application of the institute in the forensic routine, its efficacy and effectiveness were analyzed. The realization of this research is justified by the possibility carved out in the respective article of obtaining by the State, under certain conditions, of urban or rural properties with their subsequent allocation to popular housing and agrarian reform programs, which would make it possible to mitigate the problem of housing and access to land and the achievement of the principle of human dignity, the foundation of the Federative Republic of Brazil. And for the possibility of combating and reducing the incidence of work analogous to slavery and cultivation of psychotropic plants in Brazil and the lack of specific legislation to ensure the full effectiveness of this prohibition. In other words, although the Brazilian Constitution addresses the prohibition of these substances, there is still no infraconstitutional law to ensure that this norm functions fully and effectively. Thus, the discussion in this paper made use of bibliographical research and national jurisprudence. Furthermore, it was guided by an exploratory approach, with the analysis of legal texts.

KEYWORDS: Expropriation. Expropriation. Dignity of the human person. Slave labor. Psychotropic plants.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a análise da previsão, interpretação, aplicação, eficácia e efetividade do artigo 243 da Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988). Caso claro e prático de incidência do instituto da expropriação no ordenamento jurídico pátrio.

A pesquisa se justifica pela perspectiva de, por meio da aplicação séria e eficaz da respectiva previsão constitucional, sempre em consonância com o devido processo legal, a ampla defesa e os demais consectários processuais legais e garantistas, combater e reduzir a incidência do trabalho análogo à escravidão e o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas em solo pátrio.

Tendo como fundamento os princípios da dignidade humana (artigo 1º, III, da CRFB/1988), do valor social do trabalho (artigo 1º, IV, da CRFB/1988) e da função social da propriedade (artigo 186 da CRFB/1988).

Ademais, funda-se na possibilidade esculpida de obtenção pelo Estado, em determinadas condições, de propriedades rurais ou urbanas e sua posterior destinação aos programas de habitação popular e reforma agrária. O que possibilitaria a atenuação, ressalta-se que a atenuação e não a resolução, da problemática da moradia e do acesso à terra e a consecução do princípio da justiça social, o qual constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, de acordo com o artigo 3º da CRFB/1988.

Para isso, em um primeiro momento, como forma de sanar eventuais equívocos hermenêuticos que dificultam a compreensão dessa pesquisa, conceituar-se-á e distinguir-se-á os institutos da desapropriação e da expropriação, os quais, no cotidiano jurídico forense e acadêmico, constantemente e erroneamente, são considerados como sinônimos.

Nesse sentido, pretender-se-á abordar e, consequentemente, resolver a problemática pelos seguintes questionamentos: Qual é o conceito de desapropriação? Qual é o conceito de expropriação? Quais são os traços de aproximação e de separação entre ambos?

Após abordar essa questão conceitual, realizar-se-á verdadeira análise crítico-valorativa sobre o respectivo artigo que, quando alterado pela Emenda Constitucional número 81 de 2014 (EC n.º 81/2014), vulgar e popularmente denominada como a "PEC do Trabalho Escravo", com a adição da exploração do trabalho escravo como um dos motivos autorizadores de expropriação, foi vangloriada pela sociedade civil e jurídica; mas, que, com o passar dos anos, mostrou-se, em diversos âmbitos, inaplicável e inefetiva.

Dessa maneira, desenvolver-se-á o estudo, tendo como temática

central, as respectivas indagações: Qual é a previsão do artigo 243 da CRFB/1988? Quais são seus pressupostos jurídicos e fáticos? Quais foram os objetivos almejados pelos constituintes? Qual é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a temática em conceitos sensíveis? Como ocorre a sua aplicação no cotidiano forense? Qual é a sua eficácia e efetividade? Existe previsão infraconstitucional sobre o tema? Qual a relação do princípio da legalidade com a matéria?

Com o propósito de atingir os objetivos retromencionados, responder minimamente às questões levantadas e abordar a temática de maneira satisfatória, vide a impossibilidade de esgotá-la, recorrer-se-á à doutrina e à jurisprudência, adotando-se uma linha metodológica qualitativa e exemplificativa.

2. DESAPROPRIAÇÃO E EXPROPRIAÇÃO

Antes de partir para a análise do artigo 243 da CRFB/1988, faz-se mister, por questões didáticas, tratar sobre os institutos da desapropriação e da expropriação, os quais, constantemente e erroneamente, são considerados como sinônimos.

A grande problemática em relação a esses institutos, e que os faz serem confundidos, está no fato de que ambos são formas de intervenção do poder público nos domínios privados.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (1998) entende por intervenção na propriedade privada todo ato do poder público que compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público. Por sua vez, José Afonso da Silva (2015) define como a limitação que afeta o caráter perpétuo da propriedade.

Entretanto, enquanto a desapropriação é maneira de intervenção pela transferência compulsória da propriedade particular para o poder público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade públicas ou interesse social, mediante prévia e justa indenização; a expropriação é forma de intervenção pela tomada coativa da propriedade privada sem indenização, semelhante ao confisco, devido ao comportamento culposo (dolo e

culpa stricto sensu) do proprietário, como uma forma de punição.

Assim, a principal diferença entre a desapropriação e a expropriação, ambas formas de intervenção do Estado nos domínios privados, é a existência de justa e prévia indenização no momento da transferência do bem naquela, o que não ocorre nessa.

Nessa linha, afirma Egon Bockmann Moreira (2022) ser a desapropriação um ato do poder público que suprime o direito de propriedade do indivíduo pela necessidade pública, interesse público e/ou utilidade pública, sem atrelar-se às questões de culpa e sempre com a respectiva indenização.

Por outro lado, a expropriação é um ato que suprime o direito de propriedade sem haver interesse público e respectiva indenização; mas, tão somente, devido à conduta culposa do proprietário.

De mais a mais, entende Gilmar Mendes (2020) ser o sentido da expropriação o da não aceitação, pela ordem constitucional, de um uso específico do imóvel ou forma de exploração como regular; ou seja, um uso desde logo considerado como ilícito.

Com isso, exsurge a previsão contida no artigo 243 da CRFB/1988 como principal e verdadeiro caso de expropriação no ordenamento jurídico pátrio. Isso porque, o ato de intervenção do Estado na propriedade particular atrela-se às questões de culpa do proprietário e não estipula respectiva indenização, visando puni-lo pela prática de determinadas condutas consideradas danosas e ilícitas.

3. ANÁLISE CONSTITUCIONAL

3.1. Previsão

Preliminarmente, imperioso transcrever o que dispõe o artigo 243 da CRFB/1988:

> Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de ha-

> bitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei (Brasil, 1988).

Por uma simples leitura do artigo ora citado, percebe-se que o referido prevê a possibilidade, como forma de punição e prevenção, de expropriação da propriedade urbana ou rural em decorrência da existência do cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e/ou da exploração de trabalho escravo, com a sua posterior destinação aos programas de habitação popular ou à reforma agrária.

Vislumbra-se, dessa forma, o caráter duplo da norma, tanto como uma forma de penalizar aquele que pratica condutas vedadas pelo ordenamento, quanto promover políticas destinadas à habitação.

Ou seja, de uma única medida, decorrem duas consequências, uma de caráter punitivo e outra com aspecto afirmativo, ambas com vieses intervencionistas pelo Estado, na propriedade privada (direito que por longos anos era absoluto) e na dignidade humana (pautando-se pelo direito à moradia, por exemplo).

Com relação ao supradito e em consonância com Pollyanna Reis da Cruz (2019), constata-se que o artigo em comento tem como pressupostos jurídicos a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da CRFB/1988), o valor social do trabalho (artigo 1º, IV, da CRFB/1988), a função social da propriedade (artigo 186 da CRFB/1988) e a justiça social (artigo 3º da CRFB/1988).

Os quais implicam tanto na promoção de condições justas de trabalho e autodeterminação do ser humano, com a vedação de qualquer tratamento vexatório ou humilhante; como na propagação da terra como recurso natural essencial ao desenvolvimento humano e social, que deve gerar benefícios aos proprietários e à comunidade como um todo.

Além disso, o próprio cenário fático e a intenção do legislador (mens legislatoris) dizem respeito ao abuso do direito de propriedade, em parti-

cular com o uso da terra como instrumento para a prática de crimes, vide o crescimento de plantações de narcóticos em solo pátrio, a exemplo do que ocorria (e ainda ocorre) na Colômbia, Paraguai e Bolívia (Morais, 2014).

Somado a isso, a persistência do trabalho escravo no Brasil, de acordo com a Comissão Pastoral da Terra, é possível identificar o número de 54.701 trabalhadores libertos da escravidão rural desde 1997 até 2018.

Nessa senda, o artigo 243 da CRFB/1988 e a posterior EC n.º 81/14 enquadram-se no contexto de valorização e elevação dos princípios ditos alhures, e têm por objetivo primariamente, combater e censurar o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e a exploração do trabalho escravo por meio da tomada coativa do bem imóvel sem a respectiva indenização pelo poder público (expropriação). E, subsidiariamente, atenuar a problemática do acesso às terras no Brasil, em face da destinação dos bens confiscados aos programas de habitação popular e à reforma agrária.

3.2. A problemática dos conceitos-chaves e da regulamentação

Apesar de o tema relativo à expropriação de bens em que se localizem o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas estar disciplinado na Lei n.º 8.257 de 1991, com a respectiva definição dos conceitos de cultura e de plantas psicotrópicas (artigos 2º e 3º), bem como a fixação do procedimento expropriatório e das possibilidades excepcionais de autorização, dada por órgão do Ministério da Saúde para a cultura de plantas psicotrópicas, exclusivamente, para atender a finalidades terapêuticas e científicas (artigos 4º e ss.), tal cenário não ocorre em relação ao tema da exploração do trabalho escravo.

De forma que, mesmo após quase onze anos da promulgação da EC n.º 81/14, ainda não há regulamentação legal sobre a temática da expropriação pelo trabalho escravo, seja em relação ao conceito, seja em relação ao procedimento. Apesar de terem sido feitas inúmeras tentativas, que restaram infrutíferas, como o Projeto de Lei nº 432 de 2013 (arquivado), Projeto de Lei nº 5.970 de 2019 (arquivado) e o recente Projeto de Lei nº 1.678 de 2021 (em tramitação no Senado Federal).

Situação essa que, como observado por Gilmar Mendes (2020), gera insegurança no concernente à temática do trabalho escravo. Pois, embo-

ra parte da doutrina e dos causídicos, com base no princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, defendam a aplicação subsidiária do procedimento expropriatório definido para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e a conceituação do trabalho escravo de acordo com o artigo 149 do Código Penal, não parece ser essa a posição mais correta e segura a ser adotada no ordenamento jurídico pátrio.

Adotar tal entendimento, e consequentemente aplicá-lo, colocaria em risco o devido processo legal, as garantias dos proprietários dos imóveis e seria contrário ao previsto no respectivo artigo, que remete a regulação dos procedimentos e definição dos conceitos para lei própria e específica, in verbis: "[...] a exploração de trabalho escravo na forma da lei (grifo nosso) serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular[...]" (Brasil, 1988).

Percebe-se, nesse sentido, que existe certo conflito de princípios constitucionais, porquanto, em que pese a previsão calcada na justiça social, dignidade humana e direito à moradia, tem-se também como princípio norteador o insculpido no artigo 5º, II da CRFB/1988, que protege a sociedade de qualquer tipo de arbitrariedade pelo Estado, em uma eficácia vertical, qual seja, da legalidade.

Com isso, é fato que existe um vácuo legislativo sem previsão concreta de ser preenchido. De um lado, a previsão constitucional, que claramente, possui sua eficácia limitada, ante a expressa necessidade de previsão infraconstitucional para regular os pormenores do disposto; e, de outro, a garantia pelo princípio da legalidade de que a somente a lei pode destinar direitos e deveres, ou até mesmo encargos e penalidades, como é o caso.

Ora, essa omissão fere preceitos hermenêuticos básicos, porque, conforme bela análise de Carlos Maximiliano (2017), não há palavras inúteis na lei (verba cum effectu sunt accipienda); essas devem ser compreendidas e interpretadas sempre com alguma eficácia e finalidade.

Quando o constituinte originário e, posteriormente, o derivado estabeleceram a respectiva expressão "na forma da lei", visavam determinada finalidade e objetivo, a saber: a regulamentação da previsão constitucional por expressa legislação específica. Devendo, desse modo, ser considerada e realizada, e não desconsiderada e rotulada como inútil ou como

"mero deslize ou erro do legislador".

3.2.1. QUESTÕES CONTROVERSAS ANALISADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Há, noutro espectro, outras questões controversas que, mesmo já sanadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), geram, ainda, em menor ou maior grau, dúvidas e incertezas, e, por isso, merecem atenção.

Em primeiro lugar, a questão da responsabilidade do proprietário do imóvel a ser expropriado: é subjetiva ou é objetiva? Restou entendido pela primeira, como se verá.

No recurso extraordinário n.º 635.336, denominado de leading case pelos adeptos do constitucionalismo americano, discutiu-se justamente se o artigo 243 da CRFB/1988 previa a responsabilização objetiva (sem atrelar-se às questões de culpa lato sensu) ou subjetiva (atrelada à culpa lato sensu) do proprietário do imóvel urbano ou rural em que houvesse a constatação do cultivo ilegal de plantas psicotrópicos e a incidência de trabalho escravo.

E, por unanimidade, nos termos do voto do relator (Ministro Gilmar Mendes), fixou-se a tese de que, por ser a expropriação uma forma de punir o proprietário que utiliza a terra com objetivos que, além de discrepantes com a função social, são criminosos e danosos a todos, a previsão do artigo 243 da CRFB/1988 pode ser afastada, desde que o proprietário comprove que não incorreu em culpa, ainda que in vigilando ou in eligendo (recurso extraordinário n.º 635.336).

Logo, no que toca à responsabilidade do proprietário, o STF, ao fixar a seguinte tese, estabeleceu que não há verdadeira responsabilidade objetiva do proprietário por ser tal conflitante com as bases e premissas da expropriação; mas, sim, uma responsabilidade subjetiva sui generis, com a presunção relativa de culpa do dono do imóvel pela existência de cultivo de plantas psicotrópicas e/ou trabalho escravo nesse.

Assim, cabe ao proprietário afastar tal presunção; provando que não houve conduta culposa ou dolosa da sua parte sob pena de perder o bem em face do Estado por meio de ato expropriatório autorizado.

Ademais, existe também a questão da habitualidade: tão-somente o cultivo ilegal e habitual de plantas psicotrópicas e a incidência habitual

do trabalho escravo autorizam a expropriação ou também poderá ocorrer mesmo que essas causas autorizativas não sejam habituais, quer dizer eventuais?

No recurso extraordinário n.º 638.49, o famoso leading case, tema 647 da sistemática da repercussão geral, o STF fixou a tese de que é possível o confisco de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico de drogas, sem a necessidade de se perquirir a habitualidade ou a reiteração do uso do bem para tal finalidade.

Assim sendo, no concernente à habitualidade, ao fixar a respectiva tese, o Supremo Tribunal assentou a possibilidade da expropriação mesmo nos casos em que as causas autorizativas forem eventuais; melhor dizendo, não forem habituais. Com isso, a prática reiterada ou não, foi excluída como elemento a ser observado pelo Estado no procedimento expropriatório.

Por fim, existe a discussão sobre a incidência da expropriação no bem, todo o imóvel deve ser expropriado ou apenas as partes em que forem encontradas as causas autorizadoras?

Em caso que se discutia justamente sobre a questão da incidência da expropriação no imóvel (Recurso Extraordinário n.º 543.974-7), por ser identificado o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas em pequena parte do bem, tão somente em área de 150 m2, nos termos do voto do relator (Ministro Eros Grau), consolidou-se que a expropriação deve incidir sobre o imóvel no todo.

Pois, caso incidisse apenas em partes desse, seria comprometido o próprio resultado da expropriação do ponto de vista formal e teleológico, não havendo o que se falar sobre violação ao princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal.

Isto posto, mesmo sendo ínfima a área em que haja a incidência das causas autorizadoras à expropriação, o imóvel será expropriado no todo, conforme decisão do STF.

3.3. A problemática da eficácia e da efetividade

Exsurge elucidar a questão da eficácia e da efetividade do artigo 243 da CRFB/1988.

Apesar de parte da doutrina e dos causídicos considerarem a norma ineficaz e inefetiva devido aos poucos julgados em que houve a real aplicação do instituto da expropriação, principalmente no que toca ao trabalho análogo à escravidão, por ainda não existir diploma infraconstitucional que regule o procedimento e defina os seus conceitos e alcances, esse posicionamento não está de todo correto.

Conforme bem entende e explicita José Afonso da Silva (2015), de acordo com a sua classificação, não há normas constitucionais sem eficácia, pois todas apresentam a capacidade/possibilidade de produzir efeitos; o que há, em último caso, devido ao grau de possibilidade de produzir efeitos e aplicação, são normas de eficácia limitada.

As normas constitucionais de eficácia limitada, ao contrário do que ocorre com as normas de eficácia plena e de eficácia contida, são aquelas que apresentam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida; têm, per si, baixa capacidade de produção de efeitos jurídicos.

Somente serão totalmente aplicáveis e eficazes quando houver diploma posterior que as regulamentem e fixem seus alcances e sentidos, por não terem sido esses estipulados pelos constituintes.

Dessa forma, o artigo 243 da CRFB/1988 é norma de eficácia limitada e aplicabilidade indireta, mediata e reduzida por necessitar de lei específica ulterior que lhe desenvolva e a esgote, com a fixação dos conceitos, procedimentos, sentidos e alcances; tornando-a plenamente aplicável e eficaz.

Fato esse que, ressalta-se, já ocorreu em relação ao cultivo ilegal de plantas psicotrópicas com a promulgação da Lei n.º 8.257 de 1991; mas, que, no que concerne ao trabalho escravo, ainda não aconteceu, mesmo após quase onze anos da edição da EC n.º 81/14.

Portanto, quanto à eficácia do artigo 243 da CRFB/1988, mostra-se incorreto denominar o artigo como ineficaz. O mais assertivo é sustentar que tal norma possui sim eficácia (capacidade/possibilidade de produção de efeitos jurídicos), porém, limitada, por necessitar de diploma infraconstitucional que a torne plenamente aplicável.

No entanto, em relação à efetividade do respectivo diploma constitucional, o cenário é diverso.

Tem-se, por outro lado, com base na definição de efetividade como a real produção de efeitos, sendo o produto da eficiência e da eficácia, vide as ideias de Marcelo Neves (1994) e Camila Martins (2022), que estão plenamente corretos os causídicos em rotular o artigo 243 da CF/1988 como inefetivo, substancialmente, no que toca ao trabalho escravo.

Posto que, como bem demonstrado no estudo feito por Larissa Porto e Flavia Trentini (2020), com o levantamento dos julgados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) em que se discutia a possibilidade de expropriação do bem pela incidência de trabalho escravo, por não existir casos em que o imóvel foi efetivamente expropriado pela incidência de trabalho escravo e posteriormente destinado aos programas de habitação popular e reforma agrária, primordialmente pela falta de regulamentação da temática e dos procedimentos por diploma infraconstitucional, a respectiva previsão constitucional não produz verdadeiramente efeitos no plano fático.

Assim sendo, não há o que se falar sobre a efetividade. Ao não haver a expropriação do imóvel pela falta de regulamentação da temática sobre o trabalho escravo, o mandamento constitucional não cumpre seu objetivo primário de punir e prevenir o cometimento de condutas danosas e censuradas pelos proprietários, e nem secundário de obter bens e destiná-los aos programas de habitação popular e reforma agrária. Logo, é inefetivo.

Com o fito de trazer para o cenário jurídico a importância de se ter, por exemplo, norma e critérios específicos para avaliar a aplicação da sanção em questão, transcrever-se-á acórdão do Tribunal Regional da 1ª Região.

Decidiu-se que, ante laudo pericial inconclusivo e partindo da inviolabilidade da propriedade, devido processo legal e direito a ampla defesa, não era o caso de expropriar, pois havia a ausência de demonstração inequívoca (destaque para o adjetivo) do cultivo de plantas psicotrópicas:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. EXPROPRIAÇÃO. IMÓVEL COM PLANTIO DE PLANTA PSICOTRÓPICA (MACONHA). EFETIVA LOCALIZAÇÃO DA CULTURA NA ÁREA DO IMÓVEL. LAUDO PERICIAL NÃO CONCLUSIVO. INCONSISTÊNCAS NA PROVA. PRODUÇÃO

DE PROVA TESTEMUNHAL. INDEFERIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Pela dicção do art. 243 da Constituição (EC n.º 81/2014), "As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º".

2. A remissão ao art. 5º, que alude à inviolabilidade da propriedade, mesmo na exceção prevista na Constituição, impõe que haja demonstração inequívoca do cultivo de plantas psicotrópicas, e que o proprietário possa dispor dos meios de defesa adequados.

3. É imprescindível, sem prejuízo da eficácia do preceito constitucional, que haja o devido processo legal com a observância do direito de defesa, não somente em decorrência da Constituição, pela qual ninguém será privado dos seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV), como também em função da Lei nº. 8.257, de 26/11/1991, que dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais haja cultura ilegal de plantas psicotrópicas.

4. A prova pericial (na hipótese) concluiu que o imóvel expropriado estaria localizado nas coordenadas geográficas (colhidas da aeronave policial que identificou o plantio) descritas no inquérito policial, mas não atestou que nele tivesse havido cultura de planta psicotrópica (Cannabis Sativa), já que a perícia foi realização sete anos após a operação policial.

5. Não fora isso, o relatório policial localiza a gleba, onde teria sido localizada a cultura, em Belém do São Francisco/PE, enquanto o imóvel dos recorrentes fica em Santa Maria da Boa Vista/PE, municípios que se distanciam em mais de 100 km.

6. Se, diante do resultado não conclusivo do laudo

> pericial, a parte objeta que o fato constitutivo do pedido expropriatório não teria sido demonstrado, pela ausência de comprovação inequívoca do plantio da droga no imóvel, ao tempo em que requer a produção de prova testemunhal, no objetivo de demonstrar que não se trata do mesmo imóvel, impunha-se a produção da prova, quando não pela imposição da Lei n. 8.257/1991 (art. 11), pelo menos porque a demonstração do suposto plantio teve fundamento apenas nas coordenadas geográficas descritas pelos policiais, sem outros elementos de ordem objetiva que relacionassem o imóvel à cultura da droga.
>
> 7. O requerimento não foi apreciado, nem anunciado o julgamento antecipado, para que a parte pudesse manifestar recurso, o que demonstra a violação aos preceitos dos arts. 330, I e 333, II - CPC, além dos arts. 9º e 11 da Lei 8.257/1991("Art. 9º. O Juiz determinará audiência de instrução e julgamento para dentro de quinze dias, a contar da data da contestação." ... "Art.11. Na audiência de instrução e julgamento cada parte poderá indicar até cinco testemunhas.") 8. Recurso especial provido, para anular os atos processuais posteriores ao requerimento de produção da prova testemunhal, e determinar a sua realização, a tempo e modo, prosseguindo-se nos demais termos do processo.
>
> (REsp n. 1.479.657/PE, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª REGIÃO), Primeira Turma, julgado em 19/11/2015, DJe de 4/12/2015). (Grifou-se).Grifo nosso.

Nesse caminho, visualiza-se que a expressa previsão legal sobre a matéria assegura proteção e segurança ao caso, para que não haja arbitrariedades e prejuízos àquele que terá seu imóvel expropriado, pois é certo que tal medida é excepcional e para tanto deve ser, devidamente, fundamentada e assertiva.

Como no caso trazido, em que pese verse sobre expropriação quanto a cultivo de narcóticos, percebe-se que existiam inconsistências no laudo pericial, que restou inconclusivo, bem como não houve fruição plena do contraditório e ampla defesa, existindo risco de retirar o direito à pro-

priedade de maneira indevida e injusta.

Destarte, é questionável como o particular terá seus direitos tutelados se sequer é caso de mera ausência de comprovação robusta e cabal ante previsão legal do procedimento a ser adotado, mas sim de completa ausência da norma em questão, em significativo vácuo legislativo.

Por último, faz-se mister destacar que, apesar da notória e inerente indignação de todos pela inefetividade do artigo 243 da CRFB/1988 no que toca ao trabalho escravo, esse cenário não deve ser atribuído aos magistrados e julgadores pátrios. Pois, esses, ao não aplicarem e decidirem pela não expropriação do bem em relação ao trabalho escravo por falta de diploma infraconstitucional que regulamente a temática e defina seus alcances, estão agindo em conformidade com a boa precaução, aplicando os preceitos constitucionais.

De fato, não cabe ao Poder Judiciário promover a efetividade do dispositivo constitucional, exatamente por ser incumbência dos legisladores pátrios a regulamentação da temática em lei infraconstitucional específica, como bem definido e exigido pelo próprio artigo 243 da CRFB/88.

Inclusive, somente com a fixação dos conceitos e o estabelecimento dos sentidos e alcances da previsão por diploma posterior é que a norma poderá ser aplicada e atingirá seus objetivos e finalidades, tornando-se plenamente aplicável, eficaz e efetiva.

Logo, cabe à comunidade acadêmica, aos causídicos e a toda a comunidade no geral cobrar uma ação positiva e ativa dos legisladores, tanto dos deputados federais como dos senadores, em relação a temática do trabalho escravo, para que a norma atinja seus objetivos e cumpra com a sua função social. Nesse sentido, encontra-se o projeto de Lei n.º 1.678 de 2021 em tramitação no Senado Federal para a regulamentação da matéria.

Não obstante, em termos de atingir a finalidade retromencionada, urge mencionar que a Defensoria Pública da União ingressou com Mandado de Injunção visando a expropriação da terra e confisco de bens de empresas onde foi constatada a utilização de mão de obra em condições análogas à escravidão, utilizando-se, assim, de remédio constitucional para suprir omissão visando a efetivação de direitos. Sobre o feito, cita-se:

> De acordo com o defensor público federal Bruno Arruda, a ideia é que, além de responder criminalmente pela exploração do trabalho de outras pessoas em níveis desumanos, os responsáveis sintam no bolso as consequências de suas ações. "Apesar de todo o esforço que o Brasil vem fazendo para combater o trabalho análogo à escravidão, a quantidade de pessoas resgatadas nos últimos anos tem aumentado. É um sinal de que precisamos agregar mais medidas para coibir essa prática", diz.
>
> Ele explica que a expropriação da propriedade onde é explorado o trabalho análogo à escravidão não vem sendo realizada por falta de uma lei detalhando como ela seria realizada. "O STF tem a oportunidade de reforçar essa luta. Notificar o Congresso sobre a demora na elaboração da lei e, provisoriamente, determinar que se passe a usar para esses casos a lei que já existe e regulamenta a expropriação das terras onde há cultivo de drogas", conclui (Defensoria Pública da União, n.d.). (Grifou-se).Grifo nosso.

Com relação ao supramencionado, novamente, para fins de elucidar o cenário fático jurídico e a necessidade urgente de normatizar os parâmetros, procedimentos, conceitos e penalidades atrelados à expropriação, como forma de punição, além das outras penalidades cabíveis, necessário pontuar, ainda que de forma suscinta, sobre o caso da Fazenda Brasil Verde.

O referido foi julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ante investigação em que foram encontrados vários trabalhadores em condição análoga à escravidão e resgatados em 15 de março de 2000. Sendo que no entendimento e julgamento da Corte, o Brasil foi condenado por diversas violações a direitos previstos pela convenção (menciona-se que a sentença foi exarada apenas dezesseis anos depois).

Cita-se trecho da sentença publicada em 2016:

> Diante do exposto, é evidente para a Corte que os trabalhadores resgatados da Fazenda Brasil Verde se encontravam em uma situação de servidão por dívida e de submissão a trabalhos forçados. Sem prejuízo do anterior, o Tribunal considera que as características específicas a que foram submetidos os 85

trabalhadores resgatados em 15 de março de 2000 ultrapassavam os elementos da servidão por dívida e de trabalho forçado, para atingir e cumprir os elementos mais estritos da definição de escravidão estabelecida pela Corte (par. 272 supra), em particular o exercício de controle como manifestação do direito de propriedade. Nesse sentido, a Corte constata que: i) os trabalhadores se encontravam submetidos ao efetivo controle dos gatos, gerentes, guardas armados da fazenda, e, em última análise, também de seu proprietário; ii) de forma tal que sua autonomia e liberdade individuais estavam restringidas; iii) sem seu livre consentimento; iv) através de ameaças, violência física e psicológica, v) para explorar seu trabalho forçado em condições desumanas. Além disso, as circunstâncias da fuga realizada pelos senhores Antônio Francisco da Silva e José Francisco Furtado de Sousa e os riscos enfrentados até denunciarem o ocorrido à Polícia Federal demonstram: vi) a vulnerabilidade dos trabalhadores e vii) o ambiente de coação existente nesta fazenda, os quais viii) não lhes permitiam alterar sua situação e recuperar sua liberdade. Por todo o exposto, a Corte conclui que a circunstância verificada na Fazenda Brasil Verde em março de 2000 representava uma situação de escravidão. [...] Em virtude de todo o exposto anteriormente, o Brasil não demonstrou ter adotado, no que tange ao presente caso e no momento dos fatos, as medidas específicas para prevenir a ocorrência da violação ao artigo 6.1 constatada no presente caso, de acordo com as circunstâncias já conhecidas de trabalhadores em situação de escravidão e de denúncias concretas contra a Fazenda Brasil Verde. O Estado não atuou com prontidão durante as primeiras horas e dias após a denúncia de escravidão e violência realizada por José Francisco Furtado de Sousa e Antônio Francisco da Silva, com grande sacrifício e risco pessoal, perdendo horas e dias valiosos. No período entre a denúncia e a fiscalização, o Estado não conseguiu coordenar a participação da Polícia Federal ativamente na referida fiscalização, além da função de proteção da equipe do Ministério do Trabalho. Tudo isso demonstra que o Estado não atuou com a devida diligência requerida para prevenir adequadamente a forma contemporânea de escravidão constatada no presente caso e que

> não atuou como razoavelmente era de se esperar, de acordo com as circunstâncias do caso, para por fim a esse tipo de violação. Este descumprimento do dever de garantia é particularmente sério devido ao contexto conhecido pelo Estado e às obrigações impostas em virtude do artigo 6.1 da Convenção Americana e, em particular, derivadas do caráter de jus cogens desta proibição. 343. Em razão de todo o exposto, o Tribunal considera que o Estado violou o direito a não ser submetido à escravidão e ao tráfico de pessoas, em violação do artigo 6.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1, 3, 5, 7, 11 e 22 do mesmo instrumento, em prejuízo dos 85 trabalhadores resgatados em 15 de março de 2000 na Fazenda Brasil Verde, listados no parágrafo 206 da presente Sentença. Adicionalmente, em relação ao senhor Antônio Francisco da Silva, essa violação ocorreu também em relação ao artigo 19 da Convenção Americana, por ser criança ao momento dos fatos. Finalmente, o Brasil é responsável pela violação do artigo 6.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, produzida no marco de uma situação de discriminação estrutural histórica em razão da posição econômica dos 85 trabalhadores identificados no parágrafo 206 da presente Sentença (CIDH, 2016). Grifo nosso.(Grifou-se).

Esse exemplo retrata a ligação entre a prática de ilícitos, o uso da terra, a violação a função social da propriedade e a sanção de retirada compulsória da propriedade. Contudo, em que pese ser apenas uma possibilidade, pois o ocorrido é até anterior a EC/14 (que trouxe a previsão ao ordenamento jurídico brasileiro), se fosse atualmente, é certo que também não poderia ser aplicada a penalidade em comento, por haver lacuna no ordenamento pátrio.

Enfim, ante todo o exposto, diante da mora legislativa em elaborar lei para tratar sobre a temática, de maneira a garantir, proteção e tutela pelo Estado de todos os envolvidos, estar-se-á frente a um verdadeiro vácuo legislativo, que gera situações de risco e ameaça a direitos constitucionalmente previstos - não obstante em determinadas situações estar-se vulnerável à impunidade.

Além de forçar os eventuais prejudicados e interessados a se utilizar de medidas para suprir tal omissão, na tentativa de não deixar determinadas situações impunes por atraso na aprovação e implementação de legislação.

4. CONCLUSÃO

Portanto, conclui-se que a previsão contida no artigo 243 da CF/1988 exsurge como principal e verdadeiro caso de expropriação no ordenamento jurídico pátrio, posto que o ato de intervenção do Estado na propriedade particular atrela-se às questões de culpa do proprietário e não estipula respectiva indenização, visando puni-lo pela prática de determinadas condutas consideradas danosas e ilícitas.

De mais a mais, entende-se que o respectivo artigo 243 (CF/1988) e a sua posterior emenda (EC 81/14) enquadram-se justamente no contexto de valorização e elevação dos princípios da dignidade humana, do valor social do trabalho, da função social da propriedade e da justiça social.

E visam: primariamente, combater e censurar o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e a exploração do trabalho escravo por meio da tomada coativa do bem e, subsidiariamente, atenuar a problemática do acesso às terras no Brasil em face da posterior destinação dos imóveis confiscados aos programas de habitação popular ou à reforma agrária. O que deixa clara a intenção do legislador (mens legislatoris).

Imperioso mencionar que é urgente e antiga a necessidade de punição severa quanto aos ilícitos de submissão às condições análogas à escravidão, e o Brasil continua protelando adoção de medidas sobre, inclusive, o tema já foi objeto de análise e julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Entretanto, para não se dizer que inexiste qualquer menção sobre eventual sanção no ordenamento nacional como um todo, como trabalhado, a previsão é genérica, pois apesar dos claros e definidos objetivos e pressupostos fáticos e jurídicos do citado mandamento constitucional, verifica-se que, no plano da eficácia e da efetividade, a questão é controversa e obscura.

Parte da doutrina considera o artigo ineficaz; porém, verificou-se que o mais correto é denominá-lo como norma de eficácia limitada e aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, pois necessita de lei específica ulterior que lhe desenvolva e o esgote, com a fixação dos conceitos, procedimentos, sentidos e alcances que completem sua capacidade de aplicação e de geração de efeitos jurídicos. O que ressalta que já ocorreu em relação ao cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, com a promulgação da Lei nº 8.257 de 1991.

Assim, infere-se que o cerne da problemática e da crítica está relacionado com o trabalho escravo, causa autorizadora de expropriação que foi adicionada com a EC 81/14 e considerada verdadeira forma e marco do fim dos trabalhos degradantes no Brasil. Contudo, com o decorrer do tempo, mostrou-se de eficácia limitada, conforme explicitado, e inefetiva, por não produzir no plano fático seus efeitos e objetivos almejados pelos constituintes.

Situação que ocorre principalmente pela falta de regulamentação da temática, como bem demonstrado pelo levantamento das decisões do TRF1 e defendido neste artigo. Não há julgados em que o ato expropriatório foi autorizado, com a real punição aos proprietários e posterior destinação do bem em que houve a incidência de trabalho escravo aos programas de habitação popular ou à reforma agrária.

Inefetividade essa que deve ser atribuída total e exclusivamente aos membros do legislativo; posto que, mesmo após onze anos da citada emenda, ainda não fixaram os alcances e os sentidos da previsão por meio de lei específica.

E não aos membros do judiciário, os quais, ao decidirem pela não aplicação e, consequente, expropriação do bem, apenas aplicam as mais justas e sólidas bases constitucionais e hermenêuticas, pois não há como aplicar tal previsão sem regulamentação, a qual, reafirma-se, deve partir do legislativo, sob pena de usurpação de competências e de desrespeito ao princípio da separação de poderes.

Não cabe ao judiciário realizar elucubrações interpretativas ou inovações, cabendo, precipuamente, agir dentro de seus poderes típicos, em especial o de julgar e aplicar o Direito, não criaá-lo.

REFERÊNCIAS

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **DPU pede ao STF expropriação de imóveis de quem explora trabalho escravo**. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/dpu-pede-ao-stf-expropriacao-de-imoveis-de-quem-explora-trabalho-escravo/#:~:text=Not%C3%ADcias-,DPU%20pede%20ao%20STF%20expropria%C3%A7%C3%A3o%20de%20im%C3%B3veis%20de%20quem%20explora,com%20condi%C3%A7%C3%B5es%20an%C3%A1logas%20%C3%A0%20escravid%C3%A3o. Acesso em: 24 maio 2025.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. **Interpretação e aplicação do disposto no artigo 243 da Constituição, que prevê a expropriação de glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas**. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 3, n. 1, jan.-jun./2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del-2848compilado. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1.678, de 2021**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148283. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 638.491**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4057227&numeroProcesso=638491&classeProcesso=RE&numeroTema=647. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 543.974-7**. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=594713m. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 635.336**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4029283. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.479.657**/

PE. Relator: Min. Olindo Menezes. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402280745&dt_publicacao=04/12/2015. Acesso em: 24 maio 2025.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **De olho aberto para não virar escravo**. Disponível em: https://www.cptnacional.org.br/campanhas-e-articulacoes/campanhas/campanha-de-prevencao-e-combate-ao-trabalho-escravo. Acesso em: 25 maio 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores Da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil Sentença de 20 de outubro de 2016**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em 23 maio 2025.

CRUZ, Pollyanna Reis da. **Aspectos Controvertidos da Expropriação da Propriedade Rural em Decorrência da Exploração do Trabalho Escravo**. Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ano 3. 2019. pag. 328.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico:** d-i. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 904 p.

MARTINS, Camila. **A (in)eficácia do artigo 243 da Constituição de 1988 na proteção ao trabalho**. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/237904/TCC%20-%20Camila%20Martins%20-%20Final.pdf?sequence=1. Acesso em: 09 jun. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1992. pág. 485.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. pág. 1680.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Programa Entender Direito**. 2022. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/13092022-Programa-Entender-Direito-apresenta-a-jurisprudencia-sobre-desapropriacoes.aspx. Acesso em: 24 fev. 2025.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

PORTO, Ferreira Larissa; TRENTINI, Flavia. **A Desapropriação Confiscatória Em Caso de Exploração de Trabalho Escravo em Propriedades Rurais: Análise da Função Social da Propriedade como Instrumento de**

Justiça Social. II Encontro Virtual do CONPEDI (2020, Florianópolis, Brasil).

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2016. pág. 283.

- CAPÍTULO 22 -

DO CAMPO À COMPETITIVIDADE: COMO A GESTÃO ESTRATÉGICA E O COMPLIANCE TRABALHISTA TRANSFORMAM A PROPRIEDADE RURAL

FROM FIELD TO COMPETITIVENESS: HOW STRATEGIC MANAGEMENT AND LABOR COMPLIANCE TRANSFORM RURAL ENTERPRISES

Abraão José Miguel[1]

Emily Trindade Zanotelli[2]

RESUMO: Este artigo analisa a importância da gestão estratégica e do compliance trabalhista como instrumentos de modernização, sustentabilidade e competitividade no agronegócio brasileiro. Em um cenário marcado por transformações tecnológicas, exigências regulatórias crescentes e pressões por práticas socioambientais responsáveis, o produtor rural é convocado a assumir um papel de gestor profissionalizado, capaz de articular eficiência econômica com conformidade legal. Com base em revisão bibliográfica e análise normativa, o estudo descreve as principais ferramentas gerenciais aplicadas às propriedades rurais, destaca o papel das tecnologias digitais na agricultura 4.0 e examina os fundamentos, princípios e pilares do compliance trabalhista no setor. Enfatiza-se a relevância da regularização de vínculos laborais, da prevenção de riscos

[1] Advogado, Pós Graduando em Direito Agrário e Agronegócio, Administrador de Empresas. Pós Graduado em Auditoria e Controladoria. E-mail: abraaojosemiguel@gmail.com - Telefone: 43 99104-1313

[2] Advogada, com especializações em Direito e Processo do Trabalho e Direito Aplicado ao Agronegócio. E-mail: emilytzanotelli@gmail.com - Telefone: 54 99630-2081

jurídicos, da melhoria nas condições de trabalho e do fortalecimento da imagem institucional das empresas rurais. A pesquisa evidencia que a adoção integrada de práticas de gestão empresarial e compliance não apenas reduz passivos trabalhistas, mas também amplia a produtividade, a transparência e o acesso a mercados diferenciados. Conclui-se que a profissionalização da gestão rural, aliada à cultura de conformidade e à lógica ESG, representa um caminho estratégico para o fortalecimento do agronegócio brasileiro diante dos desafios contemporâneos.

PALAVRAS-CHAVE: gestão rural. Agronegócio. compliance trabalhista. Sustentabilidade. conformidade legal. responsabilidade socioambiental

ABSTRACT: This chapter examines the role of strategic management and labor compliance as key tools for modernization, sustainability, and competitiveness in Brazilian agribusiness. In a context shaped by technological transformations, tightening legal requirements, and growing pressure for socially and environmentally responsible practices, rural producers are increasingly required to act as professional managers, balancing economic efficiency with legal conformity. Based on bibliographic research and normative analysis, the study presents the main managerial tools applied to rural enterprises, highlights the relevance of digital technologies in the context of Agriculture 4.0, and explores the core principles and pillars of labor compliance in the sector. Emphasis is placed on the regularization of labor relations, risk prevention, improvement of working conditions, and strengthening of the institutional reputation of rural enterprises. The findings demonstrate that the integrated adoption of business management and compliance practices not only reduces legal liabilities, but also enhances productivity, transparency, and access to value-added markets. The study concludes that the professionalization of rural management, combined with a culture of compliance and ESG principles, offers a strategic pathway for strengthening Brazilian agribusiness in the face of contemporary challenges.

KEYWORDS: rural management. Agribusiness. labor compliance. Sustainability. legal conforme. socio-environmental responsibility.

1. INTRODUÇÃO

A cultura do compliance tem se consolidado progressivamente no meio empresarial brasileiro, especialmente após a promulgação da Lei n.º 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, a qual ganhou notoriedade em decorrência dos escândalos revelados pela Operação Lava Jato. Essa legislação marcou um novo paradigma de responsabilidade corporativa, reforçando a importância da conformidade legal nas organizações.

O conceito de compliance refere-se à necessidade de observância integral das normas legais e regulatórias aplicáveis a uma determinada atividade econômica. Trata-se, portanto, de uma prática voltada à condução dos negócios em conformidade com o ordenamento jurídico, exigindo das empresas uma atuação ética e transparente em todos os seus setores.

No âmbito das relações de trabalho, o compliance trabalhista não se limita ao simples cumprimento da legislação laboral. Ele deve ser compreendido como uma ferramenta estratégica voltada à promoção de uma cultura organizacional positiva, à prevenção de conflitos, à valorização da integridade e ao fortalecimento do ambiente corporativo. Nesse sentido, torna-se essencial a articulação entre a conformidade legal e a gestão eficaz de pessoas, de modo que se promova um clima organizacional saudável, produtivo e sustentável. É essa conjugação entre normas e cultura organizacional que torna o compliance trabalhista verdadeiramente efetivo.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A importância da gestão no agronegócio

A gestão empresarial no meio rural tem se consolidado como fator determinante para o aumento da competitividade, da sustentabilidade e da longevidade das propriedades agrícolas. A profissionalização da atividade agropecuária exige do produtor rural uma atuação estratégica, voltada ao planejamento, à organização e ao controle de processos produtivos, financeiros e operacionais, os quais devem estar alinhados às

exigências de mercados cada vez mais dinâmicos e tecnificados.

A aplicação de ferramentas gerenciais, como o compliance, o planejamento estratégico, a contabilidade rural, a modelagem de fluxo de caixa, os indicadores de desempenho e a análise de viabilidade econômica, possibilita uma visão sistêmica do empreendimento, ampliando a capacidade de resposta às ameaças externas e promovendo sua inserção competitiva nas cadeias produtivas. Nesse contexto, a gestão deixa de ser meramente operacional e passa a incorporar uma lógica empreendedora, voltada à inovação, à eficiência e à sustentabilidade.

A tecnologia tem desempenhado papel fundamental nesse processo de transformação, por meio da chamada agricultura 4.0. O uso de ferramentas como softwares de gestão, sensores, drones, sistemas de informação geográfica (SIG), inteligência artificial e Internet das Coisas (IoT) permite o monitoramento em tempo real das atividades no campo, otimizando os processos produtivos e facilitando a tomada de decisões com base em dados concretos. A digitalização das propriedades rurais fortalece a capacidade analítica do produtor, promovendo ganhos expressivos em produtividade, redução de perdas e rastreabilidade da produção.

Além dos avanços tecnológicos, a adoção de práticas sustentáveis e o fortalecimento da governança nas propriedades são requisitos cada vez mais valorizados pelo mercado e pela sociedade. A integração da lógica Environmental, Social and Governance (ESG) ao meio rural estimula a incorporação de práticas conservacionistas, a gestão eficiente dos recursos naturais e a conformidade legal e ambiental, assegurando a perenidade da atividade agropecuária e a valorização do imóvel rural.

Outro aspecto essencial para o fortalecimento da gestão rural é a formação e capacitação contínua do produtor e de sua equipe. A educação voltada à administração, contabilidade, legislação, sustentabilidade e uso de tecnologias digitais fortalece a autonomia da gestão, melhora os indicadores de desempenho e prepara as novas gerações para os desafios da sucessão familiar. Nesse sentido, a construção de competências empreendedoras torna-se um diferencial estratégico para o desenvolvimento sustentável do campo.

Dessa forma, a gestão rural contemporânea deve ser compreendida como um processo multidisciplinar, que articula conhecimento técnico,

inovação, governança e responsabilidade socioambiental, reposicionando a propriedade rural como uma verdadeira empresa inserida em um mercado globalizado e cada vez mais exigente.

2.2. Gestão empresarial e competitividade no campo

A gestão rural compreende o planejamento, a organização, a direção e o controle das atividades desenvolvidas na propriedade. Sua implementação permite maior eficiência produtiva, controle de custos e maior capacidade de análise de riscos (Martins; Lima, 2018).

De acordo com Buarque (2017), o gerenciamento eficiente da atividade agropecuária contribui para o alinhamento entre os objetivos estratégicos do produtor e as demandas do mercado, viabilizando uma agricultura orientada por resultados. A gestão também proporciona um melhor aproveitamento das oportunidades e maior resiliência diante das ameaças externas. Entre os instrumentos mais utilizados estão:

- Planejamento estratégico;
- Análise de viabilidade econômica de culturas e sistemas produtivos;
- Contabilidade e controle financeiro;
- Gestão de estoques e insumos;
- Indicadores de desempenho (KPIs);
- Modelagem de fluxo de caixa e investimentos.

Tais ferramentas possibilitam uma visão sistêmica da propriedade, essencial para a sua inserção competitiva nas cadeias produtivas. A profissionalização da gestão no meio rural está diretamente relacionada à capacidade de inovação e à adoção de tecnologias, fatores determinantes para o aumento da produtividade e da sustentabilidade dos sistemas agropecuários.

Segundo Zylbersztajn (2005), o ambiente institucional e organizacional da agropecuária moderna exige que o produtor rural atue como um gestor estratégico, capaz de tomar decisões fundamentadas em dados, análise de cenários e tendências de mercado. Nesse sentido, a gestão deixa de ser meramente operacional e passa a integrar uma visão em-

preendedora e estratégica, compatível com os desafios da agricultura contemporânea.

Outro aspecto essencial é a governança na propriedade rural, que envolve elementos como sucessão familiar, estruturação de processos, definição de papéis e responsabilidades, e transparência nas decisões. A ausência de uma estrutura mínima de governança pode comprometer a longevidade e o desempenho da empresa rural, dificultando sua adaptação às transformações do mercado (Neves; Castro, 2017).

A competitividade no campo também depende da capacidade de articulação em redes produtivas e de integração vertical e horizontal. A gestão empresarial eficiente facilita parcerias, acesso a cooperativas, mercados diferenciados e cadeias de valor com exigências específicas, como produtos certificados, orgânicos ou com rastreabilidade. Nesse contexto, o cumprimento de normas ambientais, sanitárias e trabalhistas se torna um diferencial competitivo (Porter; Kramer, 2011).

Por fim, a gestão orientada por indicadores e metas mensuráveis permite uma melhor tomada de decisão, promovendo uma cultura organizacional voltada à melhoria contínua, ao desempenho econômico e à sustentabilidade. Tal abordagem alinha a lógica da empresa rural à lógica de mercado, favorecendo sua perenidade, expansão e inserção competitiva no cenário agroindustrial globalizado.

2.3. A tecnologia como aliada da gestão rural

A chamada agricultura 4.0 revolucionou o setor com a introdução de ferramentas como softwares de gestão agrícola, sistemas de informação geográfica (SIG), drones, sensores e Internet das Coisas (IoT). Tais inovações promovem o monitoramento em tempo real das atividades no campo, otimizando os processos produtivos, reduzindo custos e facilitando a tomada de decisões estratégicas (Gomes et al., 2021).

A digitalização da agropecuária brasileira insere o setor rural em um novo paradigma tecnológico, baseado na coleta, análise e utilização de grandes volumes de dados (big data) para a gestão integrada da produção. Tecnologias emergentes, como a inteligência artificial (IA) e o aprendizado de máquina (machine learning), permitem análises preditivas e diagnósticos de variáveis agronômicas, climáticas e econômi-

cas, ampliando a capacidade de resposta do produtor rural às incertezas (Santos; Vasconcelos, 2020).

Entre os principais benefícios da integração tecnológica à cadeia produtiva estão:

- A rastreabilidade da produção, do campo ao consumidor final, por meio de plataformas baseadas em blockchain;
- A predição de safras, riscos climáticos e ocorrências fitossanitárias, com base em algoritmos e dados históricos;
- O controle automatizado de irrigação, fertirrigação e aplicação de insumos, aumentando a eficiência e reduzindo o desperdício;
- A análise de mercado para definição de preços, estratégias de comercialização e canais de distribuição mais adequados.

Segundo a McKinsey; Company (2022), fazendas que adotam soluções digitais apresentam aumento médio de 20% a 25% na produtividade e redução de perdas superiores a 15%, evidenciando o papel da tecnologia como vetor de competitividade e sustentabilidade.

Além disso, o uso de plataformas integradas de gestão permite o acompanhamento de indicadores financeiros, operacionais e ambientais, fortalecendo a visão empresarial da propriedade rural. A conectividade no campo, embora ainda seja um desafio em muitas regiões, vem sendo ampliada por políticas públicas e iniciativas privadas, como o uso de redes de baixo custo (LoRaWAN) e conectividade via satélite (Machado; Andrade, 2021).

Portanto, a tecnologia não apenas melhora o desempenho técnico das atividades agropecuárias, mas também viabiliza a profissionalização da gestão e a inserção do produtor em cadeias produtivas cada vez mais exigentes em termos de rastreabilidade, certificações e governança digital.

2.4. Sustentabilidade e governança nas propriedades

A incorporação de práticas sustentáveis é um fator cada vez mais determinante para a permanência e valorização das propriedades rurais no mercado. A agenda Environmental, Social and Governance (ESG), originada no setor empresarial, agora se estende ao campo, refletindo

uma nova lógica de produção que considera não apenas a eficiência econômica, mas também os impactos ambientais e sociais das atividades agropecuárias.

A sustentabilidade no meio rural envolve a adoção de práticas conservacionistas, como o plantio direto, a rotação de culturas, os sistemas agroflorestais e o uso de tecnologias de baixa emissão de carbono. Tais práticas promovem a regeneração do solo, o sequestro de carbono e a biodiversidade, ao mesmo tempo em que aumentam a produtividade e a resiliência do sistema produtivo (Sparovek et al., 2019).

Além disso, a gestão eficiente dos recursos naturais, como água e energia, é essencial para garantir a longevidade das atividades agrícolas. O uso de tecnologias de irrigação de precisão, fontes renováveis de energia e monitoramento ambiental contribui para reduzir o desperdício e os custos operacionais, atendendo às exigências de mercados mais exigentes e conscientes (Silva; Rodrigues, 2020).

A governança rural, por sua vez, refere-se à estruturação organizacional da propriedade, à conformidade tributária, jurídica e ambiental, e à definição clara de responsabilidades e processos decisórios. Ela inclui também aspectos como sucessão familiar, gestão documental e transparência nas ações. Segundo Carvalho e Ferreira (2022), propriedades com governança estruturada têm maior facilidade de acesso ao crédito rural, programas de fomento e mercados externos, especialmente os que demandam certificações socioambientais.

A implementação de boas práticas de governança fortalece a imagem institucional da propriedade, reduz riscos legais e operacionais, e facilita a integração com cadeias produtivas certificadas. Além disso, prepara o ambiente para a continuidade do negócio rural ao longo das gerações, assegurando estabilidade e profissionalismo na gestão (Oliveira; Garcia, 2021).

Dessa forma, a integração entre sustentabilidade e governança é fundamental para consolidar a propriedade rural como uma empresa moderna, inovadora e alinhada aos princípios da economia verde e da responsabilidade socioambiental.

2.5. Formação e capacitação do produtor rural

A formação contínua do produtor e de sua equipe é essencial para a consolidação de uma gestão moderna, eficiente e adaptada às exigências de um mercado cada vez mais competitivo e tecnificado. A profissionalização da atividade rural depende, em grande parte, da capacitação dos gestores e trabalhadores para lidar com aspectos que vão além do domínio técnico da produção, abrangendo áreas como contabilidade, administração, legislação, sustentabilidade e uso de tecnologias digitais (Costa; Santos, 2021).

A educação no campo deve ser multidisciplinar, voltada à construção de competências empreendedoras e à tomada de decisões estratégicas. A formação técnica e gerencial fortalece a autonomia dos produtores, permitindo maior controle sobre os fatores produtivos e financeiros, e facilitando o acesso a linhas de crédito, programas públicos e mercados diferenciados (Souza; Almeida, 2020).

De acordo com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA, 2022), propriedades rurais que contam com maior nível de instrução técnica apresentam melhores indicadores de produtividade, organização interna, uso racional de recursos naturais e retorno econômico. A formação continuada também contribui para a adoção de inovações tecnológicas, promovendo uma cultura de melhoria contínua e inovação no meio rural.

Outro ponto relevante é a sucessão familiar, que se apresenta como um dos grandes desafios da gestão rural. A capacitação das novas gerações contribui para uma transição mais harmoniosa entre os membros da família, evitando a descontinuidade do negócio e promovendo a renovação dos processos de gestão. A existência de uma cultura organizacional estruturada, com definição de metas, responsabilidades e papéis claros, facilita a inclusão dos jovens na gestão da propriedade (Souza et al., 2020).

Portanto, investir na formação do capital humano rural é um passo estratégico para o fortalecimento da agricultura como negócio, garantindo a sustentabilidade, a inovação e a continuidade das propriedades ao longo do tempo.

A gestão empresarial no agronegócio se apresenta como um elemen-

to central para a modernização, sustentabilidade e competitividade das propriedades rurais. O cenário contemporâneo exige que o produtor rural ultrapasse a visão tradicional e adote práticas gerenciais alinhadas às dinâmicas de mercado, aos avanços tecnológicos e às exigências socioambientais. A profissionalização da gestão, aliada ao uso de ferramentas estratégicas e tecnológicas, transforma a propriedade rural em uma empresa eficiente, resiliente e orientada por resultados.

A aplicação de conceitos como planejamento estratégico, controle financeiro, indicadores de desempenho e governança corporativa fortalece a capacidade de tomada de decisão e amplia a inserção das propriedades em cadeias produtivas exigentes. A integração da lógica ESG e da inovação tecnológica representa não apenas uma adaptação às tendências globais, mas uma oportunidade concreta de valorização do negócio rural.

Dessa forma, a gestão não é um complemento, mas uma condição essencial para a perenidade e o sucesso no campo. Opinião objetiva e fundamentada indica que investir em gestão é investir no futuro do agronegócio — um futuro baseado em eficiência, sustentabilidade, inteligência de mercado e responsabilidade socioeconômica. Sem gestão estratégica, não há como enfrentar os desafios complexos do setor nem aproveitar plenamente suas oportunidades. Portanto, a gestão empresarial deve ser encarada como o pilar central do desenvolvimento rural sustentável e competitivo.

2.6. Compliance trabalhista no agronegócio

2.6.1. COMPLIANCE TRABALHISTA NO AGRONEGÓCIO

O Compliance trabalhista é uma cultura de conformidade com as normas trabalhistas em geral, refere-se a um conjunto de práticas e processos gerenciais que visam garantir que a empresa esteja agindo de acordo com a legislação e regulamentos trabalhistas, através da implementação de normas internas como ferramentas de prevenção de riscos decorrentes de ações judiciais, multas e investigações (Carloto, 2022).

O termo compliance significa agir de acordo com a regra, e tem se tornado cada vez mais importante no cotidiano e na sobrevivência das empresas, isso por que, sua implementação compreende em uma pratica

onde são adotados diversos recursos estratégicos dentro de um negócio para que ela fique de acordo com a lei atual.

Mas não se pode confundir essas normas com estratégias ilícitas utilizadas por empresas que trilham caminhos contrários ao da conformidade com a legislação, visando manobras para reduzir custos, os quais trarão prejuízos bem maiores a longo prazo. (Carloto, 2022)

O compliance visa assegurar que empresas sigam as leis, acordos e convenções coletivas, promovendo uma cultura organizacional voltada a ética e a integridade, valorizando a transparência e a responsabilidade, evitando danos a reputação da empresa, que muitas vezes são consequência de práticas ilegais. (Carloto, 2022)

E o agronegócio, que é responsável por alimentar o mundo e gerar riquezas através de inúmeros empregos, é frequentemente associado a irregularidades trabalhistas, como informalidade, jornadas abusivas e, em casos extremos, trabalho análogo à escravidão.

O agronegócio é um dos setores mais relevantes da econômica brasileira, e justamente por isso é de extrema importância que as atividades do ramo observem e atentem aos padrões de conformidade estabelecidos em lei para garantir a sustentabilidade dos negócios e da cadeia de produção como um todo.

A reputação do Brasil no mercado internacional ficou bastante abalada após o conhecimento de irregularidades no setor do agronegócio, fazendo com que as negociações de exportações e importações ficassem em alerta com o país.

Diante desse cenário, o compliance trabalhista no agronegócio surge como mecanismo fundamental para garantir a regularidade das relações laborais, pois o agronegócio não se mostra apenas como uma atividade produtiva, mas sim, como o centro de uma cadeia de grandes negócios com empresas a céu aberto.

Por esse motivo o compliance trabalhista no agronegócio surge, pois visa proteger os interesses de ambos os lados, oferendo benefícios diretos e indiretos tanto para o empresário rural, quanto para o colaborador, objetivando sempre a prevenção de problemas competentes em matéria de trabalhado, que infelizmente na maioria das vezes estão relacionados a má gestão.

E mais do que respeitar normas, o compliance trabalha também para incentivar cada vez mais a transparência em todas operações, sendo fundamental para competitividade no setor e a manutenção de uma relação saudável entre as partes envolvidas, como produtores rurais, colaboradores, clientes e parceiros.

A imagem e reputação são inegavelmente os maiores ativos de uma empresa, e o compliance trabalhista no agronegócio garante essa grande vantagem ao empresário rural, além da redução de passivos trabalhistas, diminuição do absenteísmo, diminuição da rotatividade, aumento de produtividade e instalação de uma cultura ética e de respeito (Carloto, 2022).

Conforme abordado anteriormente, o compliance também traz vantagens ao colaborador, tais como: melhoria no ambiente de trabalho, empregados que recebem seus direitos trabalhistas e previdenciários corretamente dentro da legalidade, trabalhadores saudáveis física e mentalmente, empregados empenhados em crescer e satisfeitos com o que fazem (Carloto, 2022).

Portanto, resta evidente o quão importante e necessário é o compliance trabalhista no agro, pois além de reduzir passivos trabalhistas, melhorar imagem e reputação, facilitar acesso a mercados de credito, aumentar consideravelmente a produtividade de colaboradores que trabalham tranquilos por estar em conformidade com a legislação, ele ainda está alinhado a politicas sustentáveis e de responsabilidade social.

2.6.2. PRINCÍPIOS DO COMPLIANCE TRABALHISTA NO AGRONEGÓCIO

O compliance trabalhista no agronegócio possui princípios de extrema importância para nortear as relações de trabalho entre empregado e empregador, visto a crescente fiscalização e judicialização das relações de trabalho.

Além disso, os mercados nacionais e internacionais pressionam o setor por práticas mais sustentáveis e éticas.

Diante disso, surge o princípio da legalidade, o qual exige o cumprimento rigoroso da legislação trabalhista, com atenção especial as normas sobre trabalho rural em leis especificas.

Também é importante citar o princípio da prevenção de riscos, que visa identificar os riscos jurídicos e operacionais da atividade rural. Princípio da valorização da dignidade humana, o qual tem por objetivo garantir condições dignas de trabalho, respeitando os direitos humanos. Princípio da transparência, que busca uma comunicação clara, objetiva e acessível. E por fim, o princípio da responsabilidade social que pretende respeitar aos direitos dos trabalhadores como base da sustentabilidade no agro.

Portanto, verifica-se a importância desses princípios no compliance trabalhista no agro, onde são capazes de prevenir riscos legais e financeiros, melhorias da reputação e atração de investimentos, além de garantir a segurança e o bem-estar dos trabalhadores.

2.6.3. PILARES DO COMPLIANCE TRABALHISTA

O compliance é composto por três pilares, quais sejam: Prevenir, Detectar e Reparar (Carloto, 2022).

A prevenção deve ser a primeira medida adotada, a qual deve incluir mecanismos capazes de mitigar riscos de desconformidades e violações a legislação e aos valores e princípios da empresa, bem como desvios éticos (Carloto, 2022).

Então, a prevenção visa prevenir má conduta, através da gestão de riscos, da criação de um código de conduta com procedimentos e políticas internas, treinamentos e comunicação diária, instrução e aconselhamento de colaboradores.

Na sequência, deve-se detectar se ainda existem falhas, desvios e práticas ilícitas e reparar corrigindo esses atos, através do compliance, que é sinônimo de investimento e deve ser implementado independentemente do tamanho e porte da empresa (Carloto, 2022).

Para detectar é importante que haja monitoramento constante, auditorias periódicas e canais de denúncia.

E no terceiro pilar, o propósito de reparar e investigar o problema, resolver e tomar ações apropriadas através de medidas disciplinares, tais como, advertência, suspensão e em casos mais extremos justa causa.

E após identificação desses três pilares vem uma ação de extrema importância para o compliance, que é o fortalecimento e a fiscalização de

processos já existentes e aperfeiçoamento constante de acordo com a necessidade.

E pra que a empresa consiga consolidar esse fortalecimento é importante construir no primeiro pilar da prevenção, a cultura da ética, da integridade e das melhores práticas, orientando e aprimorando comportamentos, normas, procedimentos e canais de denúncia.

Depois de construído esse processo é necessário a fiscalização e aprimoramento se necessário. Importante criar o processo da denúncia, com posterior investigação e aplicação das medidas disciplinares.

Importante sempre destacar o quão importante é a fiscalização e o monitoramento, pois esses pilares são a grande engrenagem que move o compliance trabalhista no agro gerando resultados positivos dentro da legalidade.

2.6.4. ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DO COMPLIANCE TRABALHISTA NO AGRONEGÓCIO

O primeiro elemento fundamental é o mapeamento dos riscos trabalhistas, onde se deve realizar a avaliação individualizada de todos os vínculos de trabalho existentes, sejam fixos, diaristas ou terceiros.

A informalidade no setor do agro brasileiro é um problema recorrente e significativo, com altas taxas de trabalhadores sem carteira de trabalho registrada e consequentemente sem seus direitos trabalhistas. E infelizmente isso afeta tanto a renda quanto as condições de trabalho rural, especialmente devido a sazonalidade das atividades agrarias.

Por isso é de extrema importância regularizar e formalizar todos os vínculos de trabalho, através de contratos claros, legíveis, acessíveis e de acordo com a legislação, além de registrar de forma correta e no prazo legal a carteira de trabalho do colaborador.

As jornadas de trabalho também são elementos importante da compliance, pois por mais que a legislação fixe um limite de 8 horas diárias e 44 horas semanais, sabemos que o trabalho rural pode ter jornadas mais longas especialmente em períodos de plantio e colheita.

E as principais características dessas jornadas excessivas são: trabalho aos finais de semana e feriados, ambiente informal, falta de fiscalização e principalmente a pressão da sazonalidade.

No entanto, as consequências desse trabalho exaustivo trazem sérios problemas relacionados a saúde física e mental do trabalhador, além de aumentar o risco de acidentes de trabalho.

E nesse momento surge a compliance trabalhista no agro, regularizando essa jornada e incentivando o registro do controle de horas, educando e conscientizando empregadores e colaboradores através de treinamentos, e elaboração de estratégias legais como uma solução para as jornadas excessivas, garantindo a dignidade laboral.

Outro elemento muito importante são as condições de alojamento dos trabalhadores que residem nas propriedades, que muitas vezes são improvisados, precários e violam a legislação trabalhista.

E os principais problemas identificados nos alojamentos rurais são estruturas físicas inadequadas, como por exemplo, superlotação, colchões no chão, redes ou esteias, falta de ventilação, condições sanitárias ruins, com falta de água potável e banheiros a céu aberto, ausência de refeitório para alimentação, com alimentos servidos em más condições e isolamento por falta de transporte por estar em locais remotos.

E nesse elemento a compliance traz como solução para reparar tal problema a Norma Regulamentadora n.º 31, que dispõe de regras sobre segurança e saúde no trabalho rural, com os requisitos mínimos para alojamento, tais como, camas individuais, ventilação adequada, água potável, instalações sanitárias separadas por sexo, refeitório, limpeza e manutenções regulares.

Importante gerenciar e fiscalizar os alojamentos e transportes, realizar capacitação de gestores de RH sobre a legislação rural e boas práticas, bem como orientação aos trabalhadores sobre seus direitos e canais de denúncia acessíveis e adaptado ao contexto do campo.

Além disso, também é necessário se atentar as normas de saúde e segurança do trabalho, com o fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), com a devida fiscalização e treinamento do uso. Treinamentos sobre uso de maquinas agrícolas e agrotóxicos e disponibilização de assistência medica e primeiros socorros.

E se um desses elementos não for executado de forma correta e legal o produtor rural pode ser condenado por manter trabalhadores em condições análogas à escravidão. Que é caracterizado por trabalho forçado,

jornada exaustiva, condições degradantes de trabalho e restrições de locomoção por dívida.

E aqui é importante se atentar aos detalhes, pois aquele trabalhador que recebe alimentação na lavoura, durante uma colheita de soja, e senta no chão escorado no pneu do caminhão pra comer, pode condenar o superior dele a trabalho análogo.

Tudo porque, a NR n.º 31 exige condições adequadas para alimentação, começando pela exigência de um refeitório, além de alimentação adequada em quantidade e qualidade, conservada em temperatura adequada, transportada em recipiente limpo e fechado.

E se for constatado que a alimentação oferecida ao trabalhador estava em condições insalubres, isso pode caracterizar trabalho análogo a escravidão.

E esses normas e legislações na grande maioria das vezes não são de conhecimento do produtor rural, e podem trazer dificuldades na gestão do negócio.

No entanto, é possível evitar essas condenações mais extremas adotando praticas legais, éticas e humanas de gestão, com auxilio direto da compliance como um mecanismo de conformidade e prevenção.

2.6.5. A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE PARA O SETOR DO AGRONEGÓCIO

A compliance possui inúmeras vantagens estratégicas e operacionais. O setor do agronegócio é altamente exposto a riscos trabalhistas em razão de atividades rurais intensas, sazonalidade da mão de obra, informalidade e fiscalização.

A implementação da compliance auxilia na mitigação desses riscos, e a primeira é a redução de passivos trabalhistas, repercutindo indiretamente em mais produtividade e menos rotatividade.

A rotatividade além de aumenta custo pela carga tributária e verbas rescisórias, diminui a qualidade do serviço, e desperdiça tempo de treinamento.

Trabalhadores regulares e bem treinados executam suas tarefas mais engajados e produtivos, e quando se sentem respeitados e valorizadas

avaliam duas vezes antes de trocar de emprego.

Além disso, ela promove o acesso a mais créditos e investimentos, segurança jurídica e previsibilidade nos custos, visibilidade e reconhecimento de empresa ética e seria melhorando a imagem e reputação, além de melhorar na organização retenção de talentos.

A compliance também realiza a criação do processo na gestão de pessoas, padronizando a contratação de acordo com a legislação rural, segurança do trabalho e treinamentos, trazendo mais segurança jurídica.

É importante e essencial, pois vai muito além de "evitar multa ou ações trabalhistas", ela protege o negócio, os colaboradores e a reputação da propriedade. Além disso, o setor agro tem muitos desafios na gestão de mão de obra e aplicabilidade das leis trabalhistas, o que torna a compliance ainda mais relevante.

O agronegócio é um dos pilares da economia brasileira, mas também é um dos mais visados pela fiscalização trabalhista, para o produtor rural, a implementação de um programa de compliance trabalhista não é apenas uma questão de conformidade legal, mas um diferencial competitivo que pode evitar significativas perdas financeiras e de reputação.

Implementar políticas claras de compliance melhora o ambiente de trabalho, aumentando a satisfação e produtividade dos trabalhadores. Isso pode resultar em menor rotatividade de pessoal e maior eficiência operacional.

Empresas que demonstram compromisso com as normas trabalhistas são vistas de forma mais positiva pelo mercado e podem ter acesso a melhores oportunidades de negócios, incluindo parcerias e financiamentos.

Concluindo, o compliance trabalhista não é apenas uma obrigatoriedade legal, mas uma estratégia de gestão que protege o produtor rural dos riscos legais e financeiros, enquanto promove um ambiente de trabalho mais justo e produtivo. Ao investir em compliance, com a orientação especializada de um advogado, o produtor rural não apenas cumpre a lei, mas colhe uma série de benefícios que podem garantir o sucesso contínuo de seu negócio.

3. CONCLUSÃO

A complexidade do cenário atual do agronegócio brasileiro, marcado por transformações tecnológicas, exigências ambientais, sociais e legais cada vez mais rigorosas, impõe ao produtor rural um novo posicionamento: o de gestor estratégico e responsável. Nesse contexto, a articulação entre gestão empresarial eficiente e compliance trabalhista efetivo não apenas fortalece a competitividade das propriedades rurais, como assegura sua sustentabilidade jurídica, econômica e social.

A gestão empresarial no meio rural deixou de ser uma atividade meramente operacional para se tornar um instrumento indispensável à sobrevivência e ao crescimento dos empreendimentos agropecuários. A incorporação de práticas de planejamento estratégico, controle financeiro, indicadores de desempenho e inovação tecnológica permite ao produtor maior domínio sobre seus processos, maior capacidade de resposta às ameaças externas e maior inserção nas cadeias produtivas globais. Além disso, a profissionalização da administração rural, aliada à lógica ESG e à governança organizacional, representa um salto qualitativo na forma como o campo se relaciona com o mercado e com a sociedade.

Por outro lado, o compliance trabalhista desponta como mecanismo essencial para a prevenção de riscos legais, para a valorização da dignidade do trabalho no campo e para a consolidação de uma imagem empresarial íntegra e respeitável. Em um setor historicamente vulnerável à informalidade e a práticas incompatíveis com os direitos fundamentais do trabalhador, a implementação de programas de conformidade legal representa não apenas uma medida de proteção jurídica, mas um compromisso com a ética, com o desenvolvimento humano e com a responsabilidade social. A observância rigorosa das normas trabalhistas, aliada à promoção de um ambiente organizacional saudável, resulta em ganhos reais de produtividade, redução de passivos, fidelização da mão de obra e facilidade de acesso a mercados nacionais e internacionais cada vez mais criteriosos.

Portanto, é possível concluir que tanto a gestão empresarial quanto o compliance trabalhista, quando integrados de forma estruturada e contínua, atuam como eixos transformadores do agronegócio. Eles não

apenas impulsionam a eficiência econômica, como também elevam o padrão de legalidade, transparência e responsabilidade das empresas rurais. Ao investir nessas frentes, o produtor rural não apenas cumpre seu papel legal e social, mas posiciona sua propriedade como um agente moderno, competitivo e comprometido com o futuro sustentável do setor.

REFERÊNCIAS

BUARQUE, Sérgio. **Planejamento estratégico municipal:** teoria e prática. 6. ed. Brasília: Paralelo 15, 2017.

CARVALHO, Lucas P.; FERREIRA, Renata M. Governança no agronegócio: estruturação de propriedades rurais e acesso a mercados diferenciados. **Revista de Direito Agrário,** v. 4, n. 1, p. 22–37, 2022.

COSTA, Ana L.; SANTOS, Fernando R. Educação e gestão no campo: o papel da capacitação no desempenho das propriedades rurais. **Revista Extensão Rural**, v. 28, n. 1, p. 45–60, 2021.

EMBRAPA. **Relatório de inteligência estratégica:** perfil e capacitação do produtor rural no Brasil. Brasília: Embrapa Gestão Territorial, 2022.

GOMES, Hélio R. et al. Agricultura 4.0: a transformação digital no agronegócio brasileiro. **Revista de Inovação no Agronegócio**, v. 8, n. 1, p. 45–64, 2021.

MACHADO, Leandro A.; ANDRADE, Paulo A. de. Conectividade no campo: desafios e soluções para o agronegócio digital. **Revista Brasileira de Agricultura de Precisão**, v. 12, n. 3, p. 98–115, 2021.

MARTINS, Diógenes; LIMA, Jaqueline S. Gestão estratégica em propriedades rurais: uma abordagem prática. **Revista Brasileira de Gestão Rural**, v. 8, n. 2, p. 112-125, 2018.

McKINSEY & COMPANY. **How digital tools can help transform African agriculture**. 2022. Disponível em: https://www.mckinsey.com/. Acesso em: 2 jun. 2025.

NEVES, Marcos Fava; CASTRO, Luciana Florêncio de. **Agronegócio: gestão e inovações**. São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Marina L.; GARCIA, Alan C. Governança e sucessão nas

empresas rurais familiares: desafios e estratégias. **Revista Gestão & Sustentabilidade Rural**, v. 6, n. 2, p. 59–74, 2021.

PORTER, Michael E.; KRAMER, Mark R. **A criação de valor compartilhado. Harvard Business Review**, v. 89, n. 1/2, p. 62-77, 2011.

SANTOS, Rodrigo H. dos; VASCONCELOS, Carlos A. Big Data e Inteligência Artificial na Agricultura: panorama e perspectivas para o Brasil. **Revista Tecnologia & Sociedade**, v. 16, n. 43, p. 92–110, 2020.

SILVA, João C.; RODRIGUES, Thais A. Tecnologias sustentáveis na agricultura: um caminho para a competitividade e conservação ambiental. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 15, n. 3, p. 118–132, 2020.

SOUZA, Maria C. A. de; ALMEIDA, Rafael F. Capacitação e inovação no meio rural: elementos para uma nova gestão agrícola. **Revista Campo & Negócios**, v. 9, n. 2, p. 103–119, 2020.

SOUZA, Tiago R. et al. Sucessão familiar e gestão empresarial em propriedades rurais: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Estudos Rurais e Urbanos**, v. 5, n. 3, p. 88–101, 2020.

SPAROVEK, Gerd et al. Sustentabilidade na agricultura brasileira: uma análise integrada do uso da terra e das políticas públicas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 4, p. 617–636, 2019.

ZYLBERSZTAJN, Décio. Governança e coordenação de sistemas agroindustriais: estado da arte e avanços recentes. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 43, n. 3, p. 479-498, jul./set. 2005.

- CAPÍTULO 23 -

DO ARADO AO ALGORITMO: A AGRICULTURA NA ERA DA TÉCNICA E O PENSAMENTO DE UMBERTO GALIMBERTI

FROM PLOW TO ALGORITHM: AGRICULTURE IN THE TECHNIQUE AGE AND THE THOUGHT OF UMBERTO GALIMBERTI

Maurício de Freitas Silveira[1]

RESUMO: O presente artigo analisa o percurso histórico e tecnológico da agricultura, desde o surgimento da atividade no Neolítico até os sistemas digitais da atualidade. Estruturando a análise em quatro grandes fases (Agricultura 1.0 a 4.0), a reflexão é guiada pela filosofia de Umberto Galimberti, que propõe pensar a técnica como força autônoma na contemporaneidade. A produtividade, entendida como consequência legítima dos avanços técnicos, é analisada com ponderações sobre seus efeitos éticos, sociais e humanos. O artigo também problematiza a soberania alimentar e a crescente dependência tecnológica do agricultor, apontando caminhos para um futuro agrícola mais equilibrado e sustentável.

PALAVRAS CHAVES: Técnica. Produtividade. Galimberti. Agricultura 4.0. Soberania alimentar. Dependência tecnológica.

[1] Advogado. Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Inovações e Regulações pelo Centro Universitário (UNIVEL/PR). Pós-graduado em Direito Processual Civil. Pós-graduado em Inovações ao Direito Civil e seus Instrumentos de Tutela. Pós-graduado em Direito do Trabalho e Previdenciário. Pós-graduado em Direito Aplicado ao Agronegócio. Advogado inscrito na OAB sob o n.º 39538. Integrante da 12ª Turma do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil do Paraná. Vice-Presidente da Comissão de Pesquisa Acadêmico-Científica da OAB/PR Subseção de Palmas/PR. E-mail: mauriciosilveira_adv@yahoo.com.br. iD ORCID https://orcid.org/0009-0002-3010-0013.

ABSTRACT: This article analyzes the historical and technological trajectory of agriculture, from the emergence of the activity in the Neolithic period to today's digital systems. Structuring the analysis into four major phases (Agriculture 1.0 to 4.0), the reflection is guided by the philosophy of Umberto Galimberti, who proposes thinking of technology as an autonomous force in contemporary times. Productivity, understood as a legitimate consequence of technical advances, is analyzed with considerations about its ethical, social and human effects. The article also problematizes food sovereignty and the growing technological dependence of farmers, pointing out paths for a more balanced and sustainable agricultural future.

KEY WORDS: Technology. Productivity. Galimberti. Agriculture 4.0. Food Sovereignty. Technological Dependency.

1. INTRODUÇÃO

A história da agricultura é também a história da técnica. Desde os tempos do arado rudimentar até os atuais sistemas algoritmos que monitoram lavouras por satélite, o avanço tecnológico vem transformando o modo como o homem se relaciona com a terra. Esse percurso, no entanto, não se dá sem tensões. A produtividade aumenta, mas o vínculo simbólico entre homem e natureza sofre mutações.

O primeiro filósofo a utilizar a expressão "Filosofia da tecnologia" foi o Alemão Ernst Kapp (1808-1896). Em 1877 ele publicou um livro com o título "Grundlinien einer Philosophie der Technik" [Princípios básicos de uma filosofia da tecnologia]. Nesse livro, o autor se utiliza da metáfora em que se poderia ver a tecnologia como um complemento do corpo humano. Por meio do auxílio tecnológico, apoiamos e fortalecemos o funcionamento dos nossos membros e órgãos. Um par de lentes significa um apoio aos nossos olhos, enquanto binóculos são um fortalecimento deles (Verkerk, 2018. p 32).

Neste sentido, tal argumento metafórico poderia ser utilizado no seguimento da agricultura, podendo ser compreendida como um corpo vivo que, ao longo dos séculos, foi estendendo seus membros com o auxílio da técnica. A enxada foi o primeiro braço prolongado do agricultor,

multiplicando a força de suas mãos no trato com a terra. O arado puxado por bois foi, durante muito tempo, como uma coluna vertebral reforçada que dava estabilidade ao esforço humano de abrir sulcos no solo.

Com o passar dos anos, a máquina substituiu o músculo: o trator tornou-se as novas pernas do agricultor, capazes de percorrer hectares em poucas horas. O sistema de irrigação automatizado passou a funcionar como veias artificiais, levando água com precisão cirúrgica às raízes das plantas. Os drones, por sua vez, são os olhos elevados da lavoura: enxergam o campo inteiro lá do alto, percebendo doenças e irregularidades invisíveis a olho nu, como binóculos alados da agricultura moderna.

Hoje, sensores no solo e algoritmos na nuvem operam como o sistema nervoso de uma agricultura cibernética. Eles sentem, reagem e comandam, muitas vezes sem a necessidade de intervenção humana direta. A agricultura digital, assim, não apenas estende o corpo do agricultor, mas cria uma espécie de exoesqueleto técnico que o conecta a uma inteligência ampliada da terra.

Este artigo propõe uma leitura filosófica desse processo a partir do pensamento de Umberto Galimberti, especialmente de sua obra "O Ser Humano na Era da Técnica". Estruturando a análise em quatro grandes fases – Agricultura 1.0 (neolítica), 2.0 (Revolução Verde), 3.0 (biotecnologia) e 4.0 (digital) – busca-se compreender se, ao longo da evolução tecnológica, o homem permaneceu sujeito da técnica ou se passou a ser por ela instrumentalizado.

2. A TÉCNICA COMO EXTENSÃO DO HUMANO NO MUNDO RURAL

Desde os primórdios da civilização, a técnica emerge como prolongamento do corpo e da mente humana - uma mediação entre o homem e o mundo. Os instrumentos criados pelo ser humano - do fogo à roda, do martelo ao microchip não apenas ampliam suas capacidades físicas, mas estendem também sua imaginação, memória e desejo de controle sobre a natureza. A técnica, nesse sentido, não é algo externo ao homem, mas constitutiva de sua própria experiência de mundo. É através dela que o humano projeta sua presença e tenta realizar seu destino.

Antes de tornar-se um sistema autônomo, a técnica era entendida como uma extensão dos sentidos e da corporeidade humana. A tékhne, no mundo grego, estava subordinada a fins éticos e existenciais. Com o termo "técnica" entendemos tanto o universo dos meios (as tecnologias), que no seu conjunto compõem o aparato técnico, quanto a racionalidade que orienta o seu emprego em termos de funcionalidade e eficiência (Galimberti, 2003).

No campo, a prática agrícola seguia o ritmo da natureza e era integrada aos ritos, à religiosidade e à cultura do trabalho. Com os avanços tecnológicos a técnica não é um meio à disposição do homem, mas é o próprio ambiente no interior do qual o homem sofre modificações, no qual ela pode marcar aquele ponto absolutamente novo na história, talvez irreversível, onde a questão não é mais: "O que podemos fazer com a técnica", mas "O que a técnica poderá fazer conosco" (Galimberti, 2015, p.18).

A tecnologia, com frequência entendida como um mero "instrumento" a serviço do ser humano, transformou-se, na contemporaneidade, no autêntico "protagonista" da história; o homem passou a exercer a função de "operador" de suas máquinas, limitando-se a realizar as ações previamente definidas e programadas no repertório de "funções" dos artefatos, relegando sua individualidade em nome da eficiência. Se, portanto, a técnica assumiu o papel de agente histórico e o homem se converteu em seu executor submisso, o projeto humanista pode ser considerado esgotado, e os referenciais do humanismo, até então utilizados para compreender o curso histórico, revelam-se insuficientes para decifrar a era inaugurada pelo predomínio técnico.

Na contemporaneidade, essa dinâmica torna-se mais aguda. A técnica deixa de ser apenas uma ferramenta à disposição da vontade e torna-se um sistema autônomo, autorreferente, que orienta os ritmos da vida. O humano, agora, adapta-se aos dispositivos que criou, passando a agir conforme os protocolos do funcionalismo técnico. Nesse cenário, a técnica já não é apenas extensão, mas imposição: redefine os modos de ser, pensar e existir. A exterioridade técnica molda a interioridade psíquica e, com isso, inaugura-se uma nova antropologia, na qual o homem deixa de ser o centro e torna-se elemento de um sistema maior, impessoal e automático.

A partir daí, emergiu aspectos fundamentais de que a atividade agrária é, talvez, uma das expressões mais claras da técnica como extensão do humano no mundo. Desde o instante em que o ser humano deixou de ser nômade para domesticar sementes e ritmos naturais, iniciou-se uma relação técnica com a terra: arar, semear, colher, armazenar - tudo isso exigiu a criação de instrumentos, a observação sistemática dos ciclos e a transmissão de saberes. O arado de madeira, a enxada e a irrigação por canais representam uma era em que a técnica ainda guardava a marca da corporeidade: era extensão direta do gesto humano, e o agricultor conhecia cada palmo de sua terra com os pés descalços e o olhar atento ao céu.

Com o passar dos séculos, a técnica agrícola foi se tornando cada vez mais complexa. O advento da Revolução Agrícola no século XVIII, seguido pela chamada Revolução Verde no século XX, introduziu maquinário pesado, fertilizantes sintéticos, sementes geneticamente modificadas e métodos industriais de cultivo. A produtividade tornou-se o imperativo, e o campo foi paulatinamente submetido à lógica da eficiência. A relação sensível entre homem e natureza foi substituída por uma relação instrumental: a terra passou a ser vista como substrato a ser otimizado, e o agricultor, como gestor de um sistema técnico.

Graziano e Navarro (2015. p. 10) enfatizam que através de processos tecnológicos modernos e intensos, forte competição do mercado, imperiosa integração nas agroindústrias e comando implacável da produtividade somado todos esses processos novos, formou-se uma nova sociabilidade nas regiões rurais de todo o país (leia-se: novo mundo rural).

3. AGRICULTURA 1.0 – A REVOLUÇÃO AGRÍCOLA E A PRIMEIRA VIRADA TÉCNICA

No período Neolítico, iniciado há cerca de 10 mil anos, foi marcado pela domesticação de espécies e pelo início da agricultura sedentária. A Revolução agrícola (9000 – 7500 a C) uma das ondas mais significativas da história, marcou a chegada de suas imensas tecnologias de propósito geral que gradualmente substituíram o modo de vida nômade do caçadores-coletores: a domesticação das plantas e domesticação dos animais. Isso mudou não somente a maneira como a comida era encontrada, mas

também como podia ser armazenada, o funcionamento do transporte e a própria escala na qual a sociedade podia operar. Os primeiros grãos cultivados, como trigo, cevada, lentilha grão-de-bico, e ervilha, e animais como porcos, ovelhas, e bodes passaram a estar sujeitos ao controle humano. Em determinado momento a isso se aliou a uma nova revolução das ferramentas: enxadas e arados. Essas inovações simples marcaram o início das civilizações modernas (Suleyman; Bhaskara, 2023, p. 44/45).

O advento da agricultura desempenhou um papel essencial para a história da humanidade. Desde a origem da agricultura, a taxa de progresso tecnológico não parou de aumentar. O excedente de alimentos resultante dessa revolução permitiu que as pessoas se especializassem em diferentes tarefas e proporcionou maior margem para inovação e transmissão cultural (Stock, 2008).

Apesar do avanço tecnológico significativo, a revolução neolítica não levou imediatamente a um rápido crescimento populacional. Seus benefícios parecem ter sido compensados por vários efeitos adversos, principalmente doenças e guerras.

De todo modo, é inegável que a principal produção econômica nesse período foi a agricultura. Ao explorar a terra, os grupos neolíticos puderam plantar e colher sementes bem como armazená-las para tempos futuros ou para trocas de excedentes com outros grupos. Essa produtividade, ainda modesta, era consequência direta da observação dos ciclos naturais e da cooperação coletiva. O agricultor era parte da paisagem, e a técnica surgia como prolongamento da necessidade.

A propósito, digno de registro é a contribuição de Malta Cardozo (1953. p.37) um dos primeiros juristas agraristas brasileiros, rememorando que a humanidade, em sua origem, passou sucessivamente pelos "estados" caçador, pastor, e finalmente agricultor, e, somente com a revelação da agricultura e sua instalação social, como atividade humana, modo de viver, e mais tarde, profissão econômica, desenharam-se o progresso e a liberdade.

A agricultura antiga tinha como principal função produzir alimentos para abastecer e garantir a sobrevivência da população local, denominada como agricultura de subsistência. Um dos maiores motivos para se aumentar a produção de alimentos por meio de tecnologias é o desenvol-

vimento da produção de alimentos durante o ano todo e em larga escala (Mazoyer; Roudart, 2010 p. 569).

Dentro de uma visão característica de sustentabilidade: era baseada em mão de obra humana e tração animal, dependente de ciclos naturais, baixo uso de tecnologia, produção voltada à subsistência ou mercados locais. Os aspectos positivos eram a harmonia com os ritmos naturais, baixa emissão de carbono, diversidade de cultivos.

De outro lado, havia muita limitação, com baixa produtividade, insegurança alimentar, vulnerabilidade climática, uso extensivo de áreas sem manejo adequado. A agricultura 1.0 inspira práticas agroecológicas atuais, mas não atendia à demanda alimentar global nem integrava ciência na gestão de recursos.

4. AGRICULTURA 2.0 – A REVOLUÇÃO VERDE E A INDUSTRIALIZAÇÃO DO CAMPO

A virada de chave na agricultura se deu com a Revolução Verde, considerado um movimento global de modernização que teve seu auge entre as décadas de 1940 e 1970. Seu marco inicial pode ser associado aos esforços do agrônomo norte-americano Norman Borlaug[2] durante o período pós-guerra, esta tecnologia foi adaptada para compor o setor denominado de agribusiness que constituiu como estratégia de internacionalização do modelo de agronegócio, que abrangeu a mecanização das fazendas e a intensificação do uso de agrotóxicos, além da liberação comercial patrocinada pelo Estado.

As pesquisas que deram origem a pesticidas e máquinas agrícolas foram iniciadas durante a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de produzir armas químicas e tanques de guerra. O modelo conhecido como revolução verde foi impulsionado inicialmente por duas instituições privadas, as fundações Ford e Rockfeller, em colaboração com agências do governo estadunidense, principalmente a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), e com o Banco Mundial.

[2] Norman Borlaug recebeu o Prêmio Nobel da Paz por ter desenvolvido as chamadas "sementes milagrosas". O cientista americano foi considerado como o "pai" da revolução verde.

A partir de 1952, as fundações Ford e Rockfeller passaram a financiar e promover pesquisas e treinamentos com base neste pacote tecnológico em vários países (Mendonça, 2018. P 82/83).

A ciência teve um papel central nesse processo, ao aplicar métodos de melhoramento genético vegetal, resultando em sementes mais resistentes e produtivas, especialmente de trigo, arroz e milho. Paralelamente, o avanço da indústria de fertilizantes, pesticidas e tratores impulsionou a mecanização do campo e o aumento da produtividade agrícola.

Mas foi a economia que operou como eixo articulador dessa transformação. Com o crescimento das economias pós-Segunda Guerra Mundial e a necessidade de garantir segurança alimentar, surgiram políticas públicas e investimentos voltados à agricultura intensiva. Ao mesmo tempo, empresas multinacionais do setor químico, de sementes e de máquinas agrícolas se consolidaram como protagonistas, muitas delas nascendo ou se expandindo nesse período, criando um novo modelo de negócios voltado para a chamada agricultura empresarial.

A Revolução Verde, portanto, foi fruto de uma convergência entre saber científico, capacidade industrial e lógica econômica de mercado. Esse tripé impulsionou ganhos extraordinários de produtividade, mas também levantou debates sobre desigualdades no acesso aos insumos, impactos ambientais e a homogeneização dos modos de cultivo.

Esse aumento produtivo foi essencial para combater a fome em muitos países, mas também inaugurou novas dependências tecnológicas e financeiras. Pequenos agricultores passaram a depender de insumos externos, e o conhecimento tradicional foi substituído pela lógica científica e técnica.

No entanto, à medida que os países começaram a adotar as tecnologias promovidas pelo movimento, surgiram mecanismos de regulação nas seguintes áreas: Propriedade intelectual sobre sementes: A criação de sementes híbridas e variedades geneticamente melhoradas levou ao debate sobre direitos de propriedade intelectual na agricultura, especialmente com a Convenção da União Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais (UPOV).

Essa convenção permitiu que empresas registrassem e tivessem exclusividade sobre sementes, fortalecendo o modelo agroindustrial.

normas sanitárias e fitossanitárias: Com o comércio internacional de alimentos, países e organismos multilaterais passaram a estabelecer regulações para controle de agrotóxicos, transgênicos e fertilizantes — papel hoje desempenhado por entidades como a Food and Agriculture Organization (FAO) e, no comércio, pela Organização Mundial do Comércio (OMC) através do Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS Agreement).

No Brasil, a institucionalização das ideias da Revolução Verde ocorreu de forma sistemática, a partir de políticas públicas, crédito rural e legislações estruturantes: a) Criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA 1973), nasceu para impulsionar a ciência no campo, adaptando sementes, solos e sistemas tropicais ao modelo produtivista da Revolução Verde. b) Estatuto da Terra (1964) embora anterior à consolidação da Revolução Verde no Brasil, o Estatuto abriu caminho para uma lógica de "modernização" da agricultura, articulando-a com o crédito rural, a assistência técnica e os instrumentos de financiamento do setor. c) Sistema Nacional de Crédito Rural (1965): Criado pelo Decreto-Lei nº 167/1967, esse sistema regulou o acesso ao crédito agrícola, em que os bancos públicos (como o Banco do Brasil) financiariam tratores, fertilizantes e insumos modernos, promovendo o modelo intensivo em tecnologia e capital. d) Leis sobre Agrotóxicos e Sementes: Lei dos Agrotóxicos (Lei n.º 7.802/1989): Estabeleceu regras para produção, comercialização e uso dos defensivos agrícolas, com exigência de registro e controle ambiental.

Digno de passagem é o registro de Vital (2018. p. 41) em relação aos agrotóxicos no Brasil, em que os mais radicais chamam de veneno, os neutros se referem a eles como agroquímicos ou pesticidas. Para a indústria, são defensivos agrícolas. Mas no Brasil – e só no Brasil – esses produtos são popularmente conhecidos como agrotóxicos, nome que acabou oficializado pela Lei nº. 7.802, de 11 de julho de 1989. Sancionada pelo ex- Presidente José Sarney. A legislação diz que são considerados agrotóxicos: os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar

a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos. O texto é claro: os agrotóxicos têm como função proteger a fauna e a flora contra os ataques de espécies consideradas nocivas. Ou seja, são usados no tratamento de doenças causadas por fungos e ácaros ou contra o ataque de insetos e lagartas. Sua função, portanto, não é intoxicar os vegetais, mas sim seus predadores.

Atualmente, tal política agrícola, baseada nos moldes da revolução verde, continua a ser disseminada no Brasil através da promoção do conceito de agronegócio. Este conceito está relacionado à ideia de "progresso" e "evolução tecnológica", e serve para definir um modo de produção baseado na agricultura extensiva, associada ao monocultivo e dependente tanto de insumos químicos e industriais quanto de grande quantidade de terra e água.

Por derradeiro, as características de sustentabilidade através da introdução de fertilizantes químicos, pesticidas, mecanização e sementes de alto rendimento, teve contribuições pelo aumento da produtividade e combate à fome em países em desenvolvimento. E sem dúvida alguns problemas de degradação ambiental, contaminação de solos e aquíferos, perda da biodiversidade, erosão genética, o que levou a surgir à consciência ambiental. A Revolução Verde alimentou o mundo, mas criou uma dependência química e tecnológica que hoje exige respeito ecológico. A partir daí, fortaleceu a pegada ambiental na agricultura e seu controle agroambiental com o marco da internacionalização do direito ambiental como direito fundamental em 1972.

5. AGRICULTURA 3.0 – A BIOTECNOLOGIA E A CODIFICAÇÃO GENÉTICA DA PRODUÇÃO.

Se a Revolução Verde introduziu a lógica da produtividade por meio da mecanização e dos insumos, a ciência pós-Revolução Verde introduziu a lógica da inteligência genética e da sustentabilidade tecnológica. Hoje, a lavoura é um campo de aplicação intensiva de biociência e ciência da informação, revelando que o protagonismo da agricultura está cada vez mais nas mãos da pesquisa científica e do conhecimento especializado.

No entanto, esses avanços colocaram a genética agrícola sob controle de grandes corporações, com contratos que proíbem o replantio de sementes e exigem adesão a pacotes tecnológicos. A produtividade aumentou, mas a soberania do agricultor foi reduzida.

A Revolução Agrícola 3.0 inaugura um novo paradigma no campo: o da biotecnologia como técnica fundacional, que substitui a relação empírica entre homem e natureza por uma lógica operatória de manipulação genética. A técnica, nesse estágio, não mais auxilia a agricultura; ela passa a determinar as condições de possibilidade do próprio ato de plantar. Como observa Umberto Galimberti (2003), na era da técnica, esta deixa de ser um meio a serviço do humano e se torna o sujeito que organiza, estrutura e comanda a ação humana.

No contexto da agricultura brasileira, a incorporação de sementes geneticamente modificadas - como a soja RR e o milho Bt - traduziu-se em aumentos significativos de produtividade, controle de pragas e redução de custos (Cruz, 2013).

Essa propriedade imaterial advinda da invenção de novas espécies animais e vegetais oriundos do uso de técnicas próprias à biotecnologia significaram para Scaff (2012, p. 70) um incremento de produtividade e uma eventual diminuição de custos – com combate as pragas ou com uma maior resistência das criações e cultivos às interferências climáticas, por exemplo.

No entanto, esses ganhos vieram acompanhados de um novo tipo de vulnerabilidade estrutural: o agricultor, que antes decidia com base nas condições climáticas e de solo, agora depende da liberação de cultivares transgênicos, de licenças de uso de sementes patenteadas, e de contratos com multinacionais que controlam o ciclo de inovação.

Esse fenômeno encontra ressonância na crítica galimbertiana: o produtor rural já não é mais o protagonista da sua prática produtiva, mas sim um agente técnico subordinado a sistemas que ele não controla, operando dentro dos limites e das exigências impostos pela lógica autônoma da técnica. O que Galimberti chama de "indisponibilidade da técnica" manifesta-se no campo na forma de dependência tecnológica e jurídica, onde o saber tradicional, o manejo local e a autonomia decisória cedem lugar ao saber codificado, patentável e corporativo.

A própria estrutura da produção agrária se aproxima do modelo industrial: sementes são encomendadas, contratos são firmados, e protocolos técnicos devem ser rigorosamente seguidos — do plantio à colheita. Não se trata mais de produzir alimentos, mas de operar sistemas técnicos altamente especializados, cuja lógica é pautada por eficiência, repetibilidade e escalabilidade. Como alerta Galimberti, nesse cenário o humano não dirige a técnica — ele é dirigido por ela, tornando-se mero apêndice funcional de um processo que transcende sua vontade.

No entanto, esse novo arranjo técnico não é isento de benefícios. As sementes resistentes à seca e a determinadas pragas, adaptadas ao Cerrado brasileiro, possibilitaram o aumento da produção sem exigir necessariamente a ampliação da fronteira agrícola. A redução no uso de pesticidas com o milho Bt contribuiu para menor impacto ambiental. Mas, como enfatiza Galimberti, os efeitos da técnica não se esgotam em seus resultados imediatos: ela altera a estrutura da experiência humana. O produtor, antes sujeito da sua prática, torna-se executante de um processo inscrito no código de uma técnica que o ultrapassa.

A crítica de Galimberti convida a pensar a técnica não apenas como ferramenta, mas como horizonte existencial e civilizacional, no qual a liberdade do homem corre o risco de ser substituída pela funcionalidade, e a terra, outrora sagrada, torna-se um vetor de operações técnicas reguladas por patentes e mercados globais.

Com a chegada da biotecnologia agrícola, intensificada a partir da década de 1980, a técnica deixa de atuar sobre o solo e passa a operar no âmago da vida — o código genético das plantas. Os transgênicos, as sementes híbridas protegidas por patentes e a edição genética criam um novo cenário de dependência técnica e jurídica. A decisão de plantar não é mais determinada pela natureza do clima ou da terra, mas pela liberação legal de cultivares, pela propriedade intelectual e pela política das multinacionais.

Digno de registro é o julgado no Recurso Especial n.º 1.610.728/RS (Soja Roundup Ready) em que as limitações ao direito de propriedade intelectual constantes do art. 10 da Lei 9.456/97 - aplicáveis tão somente aos titulares de Certificados de Proteção de Cultivares - não são oponíveis aos detentores de patentes de produto e/ou processos relacionados

à transgenia cuja tecnologia esteja presente no material reprodutivo de variedades vegetais. O recurso especial dos agricultores foi negado. O Superior Tribunal de Justiça afirmou que não podem guardar, replantar, doar ou trocar sementes RR sem a autorização da empresa titular da patente.

Nesse sentido, o progresso das ciências agronômicas e zootécnicas, manifestadas pelas novas técnicas de cultivo, pelo aumento da eficiência da produção, pelo surgimento de diferentes espécies criadas a partir da atuação humana na seleção daquelas atualmente existentes e pela modificação da estrutura genética original da planta ou do animal são exemplos da constante aproximação entre essas atividades produtivas em relação àquelas que são usualmente qualificadas como industriais (Scaff, 2012, p.23).

Tais experimentações começaram a abranger a análise do código genético e a permitir a sua manipulação nas diferentes espécies vivas, o que deu origem, afinal, àquilo que se entendeu chamar de biotecnologia de última geração. O que aconteceu, portanto, foi não apenas a evolução das técnicas concernentes à agricultura e à pecuária propriamente dita, mas também de uma série outras atividades a ela vinculadas, tanto preparatórias para a produção de frutos e animais como as que são posteriores e que foram de algum modo alteradas com o advento da biotecnologia.

6. AGRICULTURA 4.0 – A DIGITALIZAÇÃO E O CAMPO ALGORÍTMICO

Como apresentado nos capítulos antecedentes, está ocorrendo uma revolução tecnológica agrícola sem precedentes na História. Hoje, na era digital, ingressamos em um novo estágio: a agricultura 4.0. Segundo CEMA (2017) caracteriza-se pela evolução de diversas tecnologias como redes de sensores, sensores em máquinas, drones, processamento de imagens de satélite, sistemas de tecnologia da informação baseados em nuvem, análise de grandes volumes de dados (big data), aplicações móveis e tratores autônomos, baseada fortemente na inteligência artificial, na robótica, na impressão 3D e 4D, na biologia sintética e na agricultura vertical. O agricultor, por sua vez, tornou-se um operador de sistemas,

alguém que interpreta dados em telas, mais do que toca a terra com as mãos.

Essas tecnologias otimizam recursos, reduzem desperdícios e podem favorecer a sustentabilidade. No entanto, a presença humana torna-se cada vez mais mediada por interfaces digitais, e o saber tradicional é substituído por dashboards.

Nesse novo cenário, a técnica agrícola não é apenas ferramenta, mas estrutura — condiciona decisões, impõe ritmos, reorganiza o espaço rural. A produtividade, longe de ser um simples resultado, tornou-se o princípio ordenador de todo o sistema técnico. Isso levanta uma série de questões éticas e existenciais: qual o lugar do humano numa agricultura dominada por algoritmos?

A evolução da produtividade total dos fatores (PTF[3]) confirma a elevação do papel central da tecnologia para o crescimento da produção agrícola e a diminuição da importância da terra. Segundo Gasques et al. (2019), a produtividade total dos fatores tem sido a principal fonte de crescimento da produção agropecuária. A atual fase do desenvolvimento agrário brasileiro caracteriza-se pela mudança no padrão de acumulação na agricultura, pois há diminuição do papel da terra e crescimento do papel do investimento em tecnologia, do uso do conhecimento e da aplicação do capital (Mendes, 2015).

No âmbito das tecnologias inovadoras aplicadas à agricultura, tem papel essencial para o crescimento da produção agrícola o avanço das TIC no campo. A TIC tem contribuído para diversas áreas de conhecimento, permitindo o armazenamento o e processamento de grandes volumes de dados, a automatização de processos e o intercâmbio de informações e de conhecimento (Massruhá, 2020).

Considerando a relevância da agricultura para a economia do país, ela necessita ter condições de absorver e utilizar inovações e tecnologias da informação, para ampliar a competitividade dinâmica do setor agrícola (Mendes et al., 2014). Conforme enunciado nos capítulos anteriores, a evolução tecnológica no campo é contínua. Atualmente se consolida

[3] O conceito de Produtividade Total dos Fatores (PTF) é definido como a relação entre o produto agregado e os insumos usados na produção.

uma nova era de tecnologia agrícola, denominada agricultura digital, e está em curso a agricultura (intensiva em uso de ferramentas de inteligência artificial - IA).

Borém (2021, p 17) denomina essa utilização de IA na agricultura como "Nova Revolução Verde", em que a qualidade e a precisão da colheita servem para detectar, por exemplo, na tomada de decisão quais os defensivos agrícolas aplicar no controle de pragas, nas doenças e plantas daninhas, evitando a aplicação excessiva de produtos e o desenvolvimento de resistências. Também permite aos agricultores analisar uma série de variáveis em tempo real, como condições climáticas, temperatura, uso da água ou condições do solo.

Rosario e Santos (2025. p. 49)) vaticinam que a automação no campo proporcionado por agentes inteligentes, em que tratores e colheitadeiras autônomas, por exemplo, não apenas realizam tarefas mecânicas, mas também integram dados coletados em tempo real para otimizar as rotas e aumentar a eficiência no uso do combustível e insumos agrícolas.

Não se pode olvidar, a importância da Política Agrícola através do Plano Safra criado em 2002, cujo objetivo foi fomentar a produção rural no Brasil por meio de linhas de crédito. Portanto, trata-se do maior incentivo financeiro do setor em todo o país – traduzida como política estruturante no setor.

O programa reúne diversas políticas, que têm montantes de crédito liberados todos os anos. A vigência acompanha o calendário das safras brasileiras, tendo seu início no dia 1º de julho e término no mês de junho do ano seguinte. E cada ano vem aumentando os valores – no último ano foi destinado 400 bilhões.

O que chama atenção é a linha de crédito denominado Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária (INOVAGRO) – inserido de forma detalhada no Plano Safra de 2019/2020 – em que subsidia por exemplo: sistemas de conectividade no gerenciamento remoto das atividades agropecuárias; automação, adequação e construção de instalações para os segmentos de aquicultura, avicultura, carcinicultura, suinocultura, ovinocaprinocultura, piscicultura, pecuária de corte ou de leite, inclusive a aquisição integrada ou isolada de máquinas e equipamentos para essa finalidade; programas de computadores para gestão, monitora-

mento ou automação; consultorias para a formação e capacitação técnica e gerencial das atividades produtivas implementadas na propriedade rural; aquisição de material genético (sêmen, embriões e oócitos), provenientes de doadores com certificado de registro e avaliação de desempenho ou, alternativamente, para pecuária de corte, o certificado especial de identificação de produção-CEIP; itens que estejam em conformidade com os Sistemas de Produção Integrada Agropecuária PI-Brasil e Bem-Estar Animal, e aos Programas Alimento Seguro das diversas cadeias produtivas e Boas Práticas Agropecuárias da Bovinocultura de Corte e Leite; itens ou produtos desenvolvidos no âmbito do Programa de Inovação Tecnológica (Inova-Empresa); assistência técnica necessária para a elaboração, implantação, acompanhamento e execução do projeto, limitada a 4% (quatro por cento) do valor total do financiamento; custeio associado ao projeto de investimento e aquisição de matrizes e reprodutores, com certificado de registro genealógico, emitido por instituições habilitadas para tal propósito.

No último plano safra foi programado recurso para o INOVAGRO em 3,5 bilhões com juros anuais em 11 % aa, E dentro deste avanço de política pública e tecnológica – é necessário ressaltar a contribuição de longa data da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) – que há mais de 50 anos vem atuando e impulsionando o desenvolvimento agrícola nacional, gerando conhecimento e soluções tecnológicas, melhorando a qualidade e produtividade do campo, através do desenvolvimento e a inovação tecnológica no setor agropecuário brasileiro. A Embrapa possui um total de 292 softwares e serviços web, que abrangem ampla diversidade de temas com o propósito de atender demandas da sociedade. No universo total de ferramentas digitais da Embrapa, mais da metade, 165, encontra-se disponível no Portal Embrapa[4], apta para transferência de tecnologia.

O que se observa com o avanço tecnológico é a reabilitação agrária mais integral, onde a técnica está sendo aliada da sustentabilidade, da diversidade e da política estrutural. Muito embora, o tecnicismo esteja transformando o homem rural em mero "funcionário da técnica" sob o

[4] Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA https://www.embrapa.br/busca-de-solucoes-tecnologicas/-/produto-servico/busca/softwares? Acesso em: 14 maio 2025.

olhar galimbertiano, por outro lado, agricultura 4.0 representa uma revolução silenciosa nos campos, marcada pela integração entre tecnologia, dados e práticas sustentáveis. Nesse novo modelo, a técnica não é mais inimiga da natureza, mas sim uma parceira estratégica na proteção do meio ambiente, da biodiversidade e na promoção da segurança ambiental, através da otimização do uso de recursos naturais.

Na era da agricultura 4.0, a técnica deixa de ser instrumento de exaustão da terra e passa a ser extensão da consciência ambiental do produtor rural. O campo se torna inteligente, diverso e responsável. A técnica não substitui a natureza — ela a interpreta, respeita e protege.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O filósofo italiano Umberto Galimberti, propôs uma leitura provocadora e profundamente crítica da modernidade: segundo ele, a técnica deixou de ser mera ferramenta à disposição do homem para tornar-se o verdadeiro sujeito da história. A técnica, segundo Galimberti, não se limita mais a cumprir fins humanos - ela impõe seus próprios fins, estabelecendo uma lógica de funcionalidade autônoma.

Essa reflexão encontra eco direto no desenvolvimento histórico da agricultura. Ao observar as sucessivas revoluções agrícolas - desde o cultivo neolítico até os sistemas digitais do século XXI — percebe-se com nitidez o processo de autonomização da técnica e, com ele, a crescente subordinação do homem ao sistema técnico.

Na chamada Agricultura 1.0, marcada pela Revolução Neolítica, a técnica ainda era extensão direta do corpo humano: o arado, a enxada, a irrigação rudimentar e a seleção empírica de sementes estavam sob o controle pleno da ação humana. Aqui, a técnica era vista como um meio, e não como uma instância decisória. O agricultor agregava saberes ao solo, em uma relação quase simbiótica com a natureza. A produção estava vinculada ao tempo orgânico, ao conhecimento tradicional e à transmissão intergeracional do saber.

Com a Revolução Verde (décadas de 1940 a 1970), inicia-se uma transformação estrutural. O pacote tecnológico - sementes melhoradas, ferti-

lizantes químicos, defensivos agrícolas e mecanização - exigia não apenas adoção técnica, mas também financiamento, assistência técnica e adesão a uma nova racionalidade produtiva. A produção passava a ser medida em termos de rendimento por hectare, e não de subsistência.

Aqui, a técnica começa a operar como condição da própria atividade agrícola. O agricultor que não aderisse aos insumos modernos tornava-se improdutivo, marginalizado. Como advertiria Galimberti, "a técnica é uma exigência da própria técnica": uma vez iniciada a modernização, não há retorno. A decisão de produzir passa a depender de estruturas técnicas externas, e o homem começa a adaptar-se à lógica da máquina e do mercado econômico.

Com a chegada da biotecnologia agrícola, intensificada a partir da década de 1980, a técnica deixa de atuar sobre o solo e passa a operar no âmago da vida — o código genético das plantas. Os transgênicos, as sementes híbridas protegidas por patentes e a edição genética criam um novo cenário de dependência técnica e jurídica. A decisão de plantar não é mais determinada pela natureza do clima ou da terra, mas pela liberação legal de cultivares, pela propriedade intelectual e pela política das multinacionais.

A Agricultura 4.0, por sua vez, representa a mais recente etapa da tecnificação do campo. Agora, são os algoritmos, sensores, drones, softwares de big data e inteligência artificial que indicam o momento exato de irrigar, pulverizar, colher. O agricultor, passa a operar sob as recomendações de plataformas digitais, como meio de observar os ciclos naturais com maior precisão, cujos critérios técnicos fundamentam as decisões.

Neste estágio, segundo Galimberti, a técnica não apenas age, ela decide. O homem se vê imerso em um sistema funcional, onde a pergunta ética ("devo?") é substituída pela pergunta técnica ("funciona?"). À luz do pensamento de galimbertiano, é possível afirmar que, nas três primeiras revoluções agrícolas, a dependência técnica foi crescente e irreversível. O humano foi, gradativamente, tornando-se funcionário da tecnologia - adaptando-se a seus ritmos, suas exigências e suas lógicas. No entanto, o produtor rural na agricultura 4.0 está cada vez mais dependente da técnica, embora essa dependência ainda esteja em fase de transição: nem todos os produtores estão totalmente imersos nessa lógica, especialmen-

te os de menor escala.

Neste sentido, é possível afirmar que "a técnica é a essência do homem", não apenas porque, devido à sua insuficiente capacidade instintiva, o homem, sem a técnica, não teria sobrevivido, mas também porque, usufruindo da plasticidade de adaptação que provém da genericidade e da não rigidez dos seus instintos, pôde, através dos procedimentos técnicos de seleção e estabilização, alcançar "culturalmente" a seletividade e estabilidade que o animal possui "por natureza". Como escreve Galimberti: "A técnica não é um simples meio. É o novo ambiente existencial do homem." Cabe à sociedade decidir se deseja habitar esse ambiente como sujeito ou submeter-se a ele como função (Galimberti, 2003).

REFERÊNCIAS

BORÉM. Aluizo. A Nova Revolução Verde. In QUEIROZ. Daniel Marçal de; VALENTE. Domingos Sárvio Magalhães; PINTO. Francisco de Assis de Carvalho; BORÉM. Aluizo (Org). **Agricultura Digital**. 2. ed. São Paulo Oficina de Textos. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial – 1.610.728/RS**. Partes: Recorrente(s): Sindicato Rural de Sertão e outros. Recorrido(s): Monsanto CO. Relator Ministra Nacy Andrigh. Data da decisão 09 de outubro de 2019. Dados da publicação. 14/10/2019. Disponível em: https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=97022993&tipo=91&nreg=20160171. Acesso em: 30 jun. 2025.

CARDOZO. Malta. **Tratado de Direito Rural Brasileiro**. V.I. Introdução e Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 1953.

CEMA. **Digital Farming: what does it really mean? And what is the vision of Europe´s farm machinery industry for Digital Farming?** Brussels: CEMA aisbl - European Agricultural Machinery, 2017. Disponível em: https://www.cema-agri.org/images/publications/position-papers/CEMA_Digital_Farming__Agriculture_4.0__13_02_2017_0.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025.

CRUZ. Ivan. **Pragas emergentes em lavouras de milho transgênico BT**. Disponível em: file:///C:/Users/mauri/Downloads/Pragasemergentes.pdf. Acesso em 30 de jun. 2025.

GALIMBERTI, Umberto. **Psiche e techne. L'uomo nell'età della tecnica**. 2.ed. Roma, Feltrinelli. Tradução portuguesa de Selvino J. Assmann. Florianópolis: UFSC, 2004.

GALIMBERTI. Umberto. O Ser Humano na Era da Técnica. Trad. Sandra Dall'Onder. Rev. Ramiro Mincato. **Cadernos IHU ideias**. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Ano 13. nº. 218. V. 13. Rio Grande do Sul. Instituto Humanitas Unisinos. 2015.

GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; BASTOS, E. T. Produtividade da agricultura brasileira: crescimento e inovação. In: VIEIRA, P. A.; CONTINI, E.; HENZ, G. P.; NOGUERIA, V. G. C. (ED.). **Geopolítica do alimento:** o Brasil como fonte estratégica de alimentos para a humanidade. Brasília, DF: Embrapa, 2019.

GRAZIANO. Xico; NAVARRO. Zander. **Novo mundo Rural**. A antiga questão e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil. 1.ed. São Paulo: UNESP, 2015.

MASSRUHÁ, S. M. F. S. Entrevista. **Revista Presença Internacional do Brasil** (**PIB**), ano 12, n. 39, dez. 2019/jan. 2020.

MAZOYER M.; ROUDART L. **História das agriculturas no mundo do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: UNESP, 2010.

MENDES, C. I. C. **Transferência de tecnologia da Embrapa:** rumo à inovação. 2015. 386 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo.

MENDONÇA. Maria Luísa. **Economia Política do Agronegócio**. São Paulo: Annablume, 2018.

SCAFF. Fernando Campos. **Direito Agrário:** Origens, evolução e biotecnologia. 1.ed. São Paulo: Atlas. 2012.

STOCK. Jay T. **Are humans still evolving?**: Technological advances and unique biological characteristics allow us to adapt to environmental stress. Has this stopped genetic evolution?. EMBO reports (em inglês) (S1). ISSN 1469-221X. PMC PMC3327538. Disponível em. PMID 18578026. doi:10.1038/embor.2008.63. Acesso em: 26 jun. 2024.

SULEYAMN. Mustafá; BHASKAR. Michael. Trad. Alessandra Bonrruker. **A próxima onda: Inteligência artificial, poder e o maior dilema do século XX1**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record. 2023.

ROSÁRIO. Ricardo Pedro Guazelli; SANTOS. Marcelo Fonseca. Inteligência Artificial e agentes inteligentes aplicados ao Agronegócio. In: ALMEIDA. Washington Carlos de; AMARO. Elisabete Aloia. **Aspectos Jurídicos Relevantes da Inteligência Artificial no Agronegócio**. 1.ed. São Paulo: Dialética, 2025.

VERKERK. Maarten Johannes; HOOGLAND. Jan; STOEP. Jan van der; VRIES. Marc J. de: trad. Rodolfo Amorim Carlos de Souza. **Filosofia da Tecnologia:** uma introdução. Viçosa, MG: Ultimato, 2018.

VITAL, Nicholas. **Agradeça aos agrotóxicos por estar vivo**. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

- CAPÍTULO 24 -

REFORMA AGRÁRIA E EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE JURÍDICO-COMPARATIVA DOS MODELOS GLOBAIS

AGRARIAN REFORM AND EFFICIENCY: A COMPARATIVE-LEGAL ANALYSIS OF GLOBAL MODELS

Rodolfo Sebastião Estupiñán Allan[1]

RESUMO: O presente artigo realiza uma análise jurídico-comparativa das reformas agrárias globais selecionadas, introduzindo a eficiência como critério classificatório para sistematizar modelos e avaliar impactos, superando a abordagem tradicional centrada em equidade e função social da propriedade, que frequentemente negligencia resultados concretos em produtividade e sustentabilidade. Por meio de uma metodologia comparativa, define-se reforma agrária como a reestruturação normativa dos direitos de propriedade, posse e uso da terra, com base na revisão de casos históricos e normativos de países como África do Sul (pós-1994), Brasil (1964, 1988, presente), Bolívia (2006-2009), China (1950-1953, 1980-1984), Coreia do Sul (1950-1960), Estados Unidos (1862 em diante), Etiópia (2005-2015), Índia (1960-1990), Japão (1946-1950), México (pós-1910), Moçambique (pós-1997), Taiwan (1953-1960), União Soviética (1928-1940) e Zimbábue (2000-2009). Como consequência, o estudo propõe uma tipologia tridimensional de eficiência, composta pelas dimensões de produção, sustentabilidade e integração socioeconômica, avaliadas por indicadores mensuráveis, como rendimento por hectare, preservação ambiental e redução de desigualdades. Essa tipologia classifica as reformas em cinco níveis: ineficiente, social, produtiva, sustentá-

[1] Professor Associado da Faculdade de Direito, UFMT. Cuiabá. E-mail: rodolfo.allan@ufmt.br.

vel e integral (alta pontuação em todas as dimensões anteriores). Desta forma, esta análise explora a dualidade da eficiência como objetivo normativo – vinculada à função social da propriedade, que exige uso racional e benéfico da terra e como critério classificatório, oferecendo uma métrica objetiva para avaliar resultados. Discute-se como essa abordagem impacta a regulamentação de indicadores e a gestão fundiária, com implicações administrativas e transnacionais. Conclui-se que a tipologia proposta é uma ferramenta analítica valiosa para o direito agrário, harmonizando equidade, eficiência e governança fundiária, e respondendo a desafios globais como mudanças climáticas e segurança alimentar, especialmente em contextos de agronegócio sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Agrária. Direito Comparado. Eficiência. Função Socia. Sustentabilidade.

ABSTRACT: This article conducts a comparative-legal analysis of selected global agrarian reforms, introducing efficiency as a classificatory criterion to systematize models and evaluate impacts. This approach moves beyond the traditional focus on equity and the social function of property, which often overlooks concrete outcomes in productivity and sustainability. Through a comparative methodology, agrarian reform is defined as the normative restructuring of property rights, possession, and land use, based on a review of historical and legal cases from countries such as South Africa (post-1994), Brazil (1964, 1988, present), Bolivia (2006-2009), China (1950-1953, 1980-1984), South Korea (1950-1960), the United States (1862 onwards), Ethiopia (2005-2015), India (1960-1990), Japan (1946-1950), Mexico (post-1910), Mozambique (post-1997), Taiwan (1953-1960), the Soviet Union (1928-1940), and Zimbabwe (2000-2009). Consequently, the study proposes a three-dimensional typology of efficiency, comprising the dimensions of production, sustainability, and socioeconomic integration, assessed by measurable indicators such as yield per hectare, environmental preservation, and inequality reduction. This typology classifies reforms into five levels: inefficient, social, productive, sustainable, and integral (high score in all previous dimensions). Thus, this analysis explores the duality of efficiency as both a normative objective—linked to the social function of property, which demands rational and beneficial land use—and as a classificatory criterion, offering an objective metric to evaluate results. It discusses how this approach impacts the regulation of indicators and land management, with administrative and transnational implications. It is concluded that the propo-

sed typology is a valuable analytical tool for agrarian law, harmonizing equity, efficiency, and land governance, and responding to global challenges such as climate change and food security, especially in contexts of sustainable agribusiness.

KEYWORDS: Agrarian Reform, Comparative Law, Efficiency, Social Function, Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

A reforma agrária, como instituto jurídico transnacional, constitui um conjunto de medidas normativas destinadas a reestruturar os regimes de posse, uso e transferência de bens imóveis rurais, atendendo a objetivos socioeconômicos e políticos que variam conforme contextos históricos e culturais. No Brasil, onde o agronegócio representa cerca de 27% do PIB em 2024 (CNA, 2024), essas medidas têm impacto direto sobre competitividade, segurança jurídica e ordenamento territorial, à luz de balizas como a Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) e a Constituição da República de 1988 (arts. 5º, XXIII, e 186), que positivam a função social da propriedade e articulam justiça social e aumento de produtividade como vetores normativos (Brasil, 1964; Brasil, 1988). No plano infralegal e do debate legislativo, propostas recentes - a exemplo do Projeto de Lei n.º 2.502/2024, que altera critérios de produtividade aplicáveis à desapropriação - ilustram a atualidade do tema (Brasil, 2024).

Este artigo sustenta que eficiência - entendida como desempenho verificável do uso da terra em três dimensões interdependentes (produção, sustentabilidade e integração socioeconômica) - pode e deve operar como critério classificatório das reformas agrárias, complementando a tradição doutrinária centrada em equidade e função social. Para fundamentar essa proposição, procede-se a uma análise jurídico-comparativa de experiências contrastantes, abrangendo, entre outros, África do Sul (pós-1994), Brasil (1964, 1988, presente), Bolívia (2006–2009), China (1950–1953; 1978–1984), Coreia do Sul (1950–1960), Estados Unidos (1862 em diante), Etiópia (2005–2015), Índia (1960–1990), Japão (1946–1950), México (pós-1910), Moçambique (pós-1997), Taiwan (1953–1960), União

Soviética (1928–1933/1940) e Zimbábue (2000–2009). O recorte evidencia que "eficiência" é conceito plural, cujo conteúdo varia segundo o arranjo normativo-institucional, mas que pode ser sistematizado nessas três dimensões sem perda de comparabilidade.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem jurídico-comparativa, fundamentada na revisão de casos históricos e normativos de reformas agrárias globais, com base em fontes doutrinárias e relatórios internacionais (Deininger, 2003; King, 1977). Para ampliar o escopo e aprofundar a análise, utilizou-se inteligência artificial generativa, com modelos de linguagem avançados, que permitiram processar e sintetizar artigos acadêmicos em diversos idiomas. Essa abordagem identificou padrões temáticos e variações conceituais de eficiência de forma escalável, com validação manual dos resultados, de modo a preservar o rigor jurídico e o enquadramento contextual. A integração com IA complementou métodos tradicionais, possibilitando uma análise mais abrangente das experiências globais e a construção de uma tipologia tridimensional mensurável.

A problemática central reside na lacuna de critérios classificatórios que priorizem resultados concretos em eficiência integral, produtiva, sustentável, social ou ineficiente, contrastando com abordagens tradicionais focadas em aspectos metodológicos ou normativos. Assim, indaga-se: como classificar reformas agrárias segundo o seu desempenho em produção, sustentabilidade e integração socioeconômica - e quais as implicações jurídicas desse enquadramento comparado? Em resposta, o artigo propõe uma tipologia tridimensional, com cinco níveis de eficiência (integral, produtiva, sustentável, social e ineficiente) e regra de decisão aplicável a diferentes ordenamentos. A Seção 2 delineia os conceitos e revisita as classificações tradicionais; a Seção 3 apresenta a tipologia e a mensuração; a Seção 4 discute a eficiência como objetivo e como critério, aplicando o método a quatro estudos ilustrativos; a Seção 5 conclui, destacando a utilidade da abordagem para harmonizar equidade, eficiência e sustentabilidade na governança fundiária comparada - incluindo o diálogo com a moldura normativa brasileira.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES DA REFORMA AGRÁRIA

Esta seção estabelece os alicerces teóricos do estudo, consolidando os conceitos fundamentais e as tipologias que sustentam a análise das reformas agrárias sob a perspectiva da eficiência. Inicialmente, apresenta-se uma definição global de reforma agrária, delineando sua natureza como instituto jurídico voltado à reestruturação dos regimes fundiários. Em seguida, exploram-se as classificações tradicionais, organizadas segundo critérios metodológicos, objetivos e estruturais, que refletem a pluralidade de enfoques na doutrina agrária internacional. Por fim, discute-se a eficiência como objetivo normativo das reformas, examinando suas acepções em diferentes contextos jurídicos e socioeconômicos, com vistas a fundamentar sua proposição como critério classificatório.

2.1. Conceitos Fundamentais

É importante, no plano transnacional, conceituar reforma agrária e função social da propriedade, pois as noções variam conforme os objetivos de cada país. Os conceitos a seguir são propositalmente amplos, para acomodar especificidades regionais sem perder a comparabilidade analítica.

2.1.1. REFORMA AGRÁRIA

No plano transnacional, "reforma agrária" designa intervenções estatais que reestruturam direitos de propriedade, posse e uso da terra com finalidades públicas explícitas. Na doutrina comparada, encontra-se como "a alteração na titularidade dos direitos reais sobre a terra, geralmente envolvendo a transferência de grandes propriedades privadas para pequenos agricultores ou trabalhadores rurais sem-terra, abrangendo igualmente o controle e o uso do solo" (Tarisayi, 2014). Em perspectiva de sistemas de terra, também pode ser descrita como transformações humano-induzidas em ecossistemas e paisagens, resultantes de decisões que reconfiguram regimes de posse e gestão fundiária (Verburg et al., 2013). Em chave normativa, trata-se de mudança intencional no regime de posse ou uso da terra agrícola, ou em sua relação com a economia,

promovida por iniciativa governamental ou social (Tuma, 2025).

Para efeitos deste trabalho, adota-se a seguinte definição operativa, compatível com diferentes tradições jurídicas e experiências históricas, sem prejulgar avaliações de mérito:

> Reforma agrária é o conjunto de medidas normativas, administrativas e políticas destinadas a modificar os regimes jurídicos de domínio, posse e exploração da terra rural, visando finalidades públicas que podem incluir redistribuição, formalização jurídica da posse e reordenação do uso do solo, conforme as exigências de cada ordenamento.

Essa formulação engloba a compreensão brasileira do Estatuto da Terra - Lei n.º 4.504, de 1964 (Brasil, 1964, art. 1º) e dialoga com experiências internacionais como a Land Reform Law (Lei de Reforma Agrária, 1946) do Japão, a Land Reform Act of Korea (Lei de Reforma Agrária, 1950), a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 27) — que instituiu o ejido —, ou ainda o Декрет о земле – Dekret o zemle (Decreto sobre a Terra, 1917) na Rússia soviética, e a Homestead Act (Lei de Terras para Colonos, 1862) nos Estados Unidos.

2.1.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A função social da propriedade é um princípio jurídico que condiciona a legitimidade do domínio a finalidades coletivas definidas em lei e reconhecidas pela ordem constitucional. Em termos claros:

> Função social da propriedade é o princípio segundo o qual a titularidade e o exercício do domínio somente se legitimam quando o uso do bem atende, de modo contínuo, a fins coletivos estabelecidos pelo ordenamento - notadamente o aproveitamento racional, a justiça social e a tutela ambiental -prevalecendo sobre o interesse estritamente individual do proprietário.

Historicamente, a ideia foi formulada na doutrina de Léon Duguit (Duguit, 1911) e constitucionalizada com variações em diferentes países,

como a Costituzione della Repubblica Italiana (Constituição da República Italiana, 1947, art. 42), que condiciona a propriedade à sua "função social", e a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei Fundamental da Alemanha, 1949, art. 14), que lhe impõe obrigações perante a coletividade. Na América Latina, a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, art. 27) ampara arranjos como o ejido; no Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 5º, XXIII, e 186) exige aproveitamento racional, preservação ambiental e bem-estar social, admitindo desapropriação quando a função social não é cumprida (Brasil, 1988).

2.2. CLASSIFICAÇÕES TRADICIONAIS DA REFORMA AGRÁRIA

As reformas agrárias são tradicionalmente classificadas na doutrina internacional segundo três critérios: metodológico, objetivo e estrutural. Esses critérios, consolidados por autores como Lipton (1974), Deininger (2003) e King (1977), refletem diferentes enfoques para analisar as dimensões normativa, funcional e prática das reformas. A seguir, apresenta-se uma síntese de cada critério e suas subclassificações, com fundamentação em referências clássicas, utilizando termos técnico-jurídicos precisos.

2.2.1. CRITÉRIO METODOLÓGICO

O critério metodológico, sistematizado por Lipton (1974), concentra-se na abordagem normativa e administrativa da implementação, destacando os agentes e mecanismos institucionais que alteram os regimes fundiários. As tipologias são:

I. Estatal: Caracteriza-se pela intervenção direta do Estado via atos normativos e políticas centralizadas (top-down). Baseia-se em expropriações por interesse social.

II. Comunitária: Impulsionada por movimentos sociais (bottom-up), que forçam a regularização estatal. Confronta posse de fato e titularidade, mas é suscetível a tensões políticas.

II. Assistida pelo Mercado: Envolve transações voluntárias com apoio estatal. Depende de direito contratual e subsídios, mas enfrenta especulação fundiária.

2.2.2. CRITÉRIO OBJETIVO

O critério objetivo, proposto por Deininger (2003), analisa as finalidades normativas das reformas, subdividindo-se em três categorias.

I. Redistributiva: Transfere terras de grandes proprietários para pequenos agricultores, promovendo equidade. Usa desapropriações, mas requer crédito e assistência técnica para eficácia.

II. Regularizatória: Formaliza posse em terras ocupadas. Opera no direito registral, garantindo segurança jurídica, mas não altera a estrutura fundiária.

III. Restitutiva: Devolve terras a despojados. Envolve justiça transicional, mas é complexa devido à falta de registros históricos.

2.2.3. CRITÉRIO ESTRUTURAL

O critério estrutural, formulado por King (1977), avalia os impactos das reformas na organização fundiária, considerando titularidade e práticas de exploração. A classificação é:

I. Reforma Coletivista: Substitui a propriedade privada por regimes coletivos. Extingue direitos individuais, mas ineficiências surgem da rigidez estatal.

II. Reforma Consolidatória: Reorganiza parcelas para reduzir fragmentação. Usa direito de superfície e arrendamento, exigindo cadastros eficientes.

III. Reforma Produtiva: Prioriza modernização, com irrigação e mecanização. Regula incentivos e contratos, alinhando equidade e eficiência.

Essas classificações tradicionais oferecem um arcabouço comparativo útil. O critério metodológico facilita a análise dos processos de implementação, auxiliando na identificação de agentes e riscos operacionais em reformas fundiárias, enquanto que o critério objetivo permite avaliar as finalidades normativas, orientando políticas para equidade, regularização ou restituição em contextos de desigualdade e, por fim, o critério estrutural auxilia na compreensão dos impactos sistêmicos, promovendo avaliações de mudanças na titularidade e exploração para sustentabilidade agrária.

2.3. EFICIÊNCIA COMO FUNDAMENTO DA REFORMA AGRÁRIA

Embora as classificações tradicionais de reformas agrárias, como as baseadas em equidade distributiva, função social da propriedade ou contextos histórico-políticos, sejam úteis em seus escopos para compreender a evolução e os objetivos normativos das reformas globais, elas frequentemente carecem de uma análise aprofundada sob o viés da eficiência. Essas tipologias priorizam aspectos ideológicos ou redistributivos, negligenciando resultados mensuráveis em termos de produtividade, sustentabilidade e integração socioeconômica, o que limita sua capacidade de avaliar impactos concretos e orientar políticas contemporâneas.

Diante dessa lacuna, torna-se imperativo investigar a eficiência não apenas como um objetivo normativo, mas como um critério classificatório multidimensional, capaz de sistematizar modelos e revelar variações contextuais em ordenamentos jurídicos diversos. Para definir "eficiência" em reforma agrária de modo comparável, é essencial examinar como cada ordenamento a conceitua em seus próprios marcos jurídico-institucionais. Partindo dessa premissa, contrastamos diferentes tradições nacionais sem pressupor uma métrica única, registrando os sentidos localmente atribuídos à eficiência e como eles orientam o desenho das políticas e das reformas.

Em contextos de produtividade com modernização, a eficiência foi pensada como elevar rendimentos agrícolas via redistribuição acompanhada de tecnologia e crédito. Na Coreia do Sul, a Land Reform Act of Korea (Lei de Reforma Agrária, 1950) combinou alienação de latifúndios com mecanização e crédito rural para pequenos produtores, priorizando arroz e estabilidade do meio rural (Shin, 1976). No Japão, a Land Reform Law (Lei de Reforma Agrária, 1946) promoveu aquisição sobre grandes propriedades e provisão de insumos, maximizando rendimentos especialmente no arroz (Kawagoe, 1999). Em Taiwan, a Land-to-the-Tiller Act (Lei "Terra ao Cultivador", 1953) articulou equidade estável e abastecimento urbano com redução de arrendamentos e política de troca arroz–fertilizante, priorizando previsibilidade sobre crescimento acelerado (Griffin, 1973). Na China dos anos 1980, o Household Responsibility System (Sistema de Responsabilidade Familiar) delegou a gestão produ-

tiva às famílias sob contrato, permitindo excedentes após quotas e reativando incentivos de oferta - uma eficiência orientada à produtividade com sinais econômicos (Lin, 1992).

Como antecedente por via distinta, os Estados Unidos conceberam a eficiência como povoamento produtivo do domínio público: a Homestead Act (Lei de Terras para Colonos, 1862) concedeu até 160 acres condicionados à residência e cultivo, formando uma base ampla de proprietários. A modernização veio sobretudo do arranjo institucional complementar - a criação de universidades financiadas pela doação de terras públicas, land grant universities (Morrill Act, 1862), estações experimentais (Hatch Act, 1887) e extensão rural (Smith-Lever, 1914) - que difundiram tecnologia e práticas ao pequeno produtor. Assim, o caso americano alinha-se por resultado (pequena propriedade produtiva) e difere no mecanismo (distribuição de domínio público, não expropriação privada), servindo de referência histórica às experiências asiáticas posteriores (Gates, 1968).

Quando o valor-alvo é a equidade redistributiva, a eficiência se traduz em desconcentração fundiária e estabilização sociopolítica. No México, a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, 1917) instituiu o ejido - uso coletivo com domínio estatal -, entendendo eficiência como justiça social e estabilidade, não como maximização estrita de produto (De Janvry et al [...], 1997). Na Índia, os Land Ceiling Acts (Leis de Teto de Posse, década de 1960) miraram reduzir a concentração e regular mercados de arrendamento, com ganhos de produtividade vistos como efeito indireto e dependentes de políticas de apoio (Appu, 1996). Na África do Sul, a Restitution of Land Rights Act (Lei de Restituição de Direitos de Terra, 1994) pautou a eficiência na inclusão e recomposição de perdas históricas (Hall, 2004; Mccusker et al., 2016).

Nos arranjos que conjugam sustentabilidade ambiental e inclusão, a eficiência envolve cumprir função econômico-social com salvaguardas ecológicas. Na Bolívia, a Ley n.º 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Lei de Recondução Comunitária da Reforma Agrária, 2006) reorientou a Lei INRA/1996 para saneamento, reversão

do latifúndio e reconhecimento de TCOs[2], conectando eficiência a governança territorial e componentes ambientais (Bolívia, 2006; Martín Cano; Teubal; Gómez, 2007). Na Etiópia, a Rural Land Administration and Land Use Proclamation nº. 456/2005 (Proclamação de Administração e Uso da Terra Rural, 2005) instituiu o marco para zonas agroecológicas e conservação, sob o qual programas regionais de certificação aumentaram segurança de posse e investimento, com ganhos produtivos moderados entre pequenos agricultores (Ethiopia, 2005; Deininger; Binswanger, 1999).

Onde prevalece controle estatal/coerção, a eficiência normativa se converte em cumprimento de metas físicas e acumulação para industrialização, com riscos para a segurança alimentar. Na União Soviética, o Декрет о земле – Dekret o zemle (Decreto sobre a Terra, 1917) aboliu a propriedade privada e socializou o uso (RSFSR,1917); entre 1928–1933, metas dos planos e balanços materiais do Gosplan, acoplados à coletivização, visaram extrair excedentes para indústria pesada (Nove, 1992; Kornai, 1992; Allen, 2003). A elevação coercitiva de quotas após quebras de safra, consumo de sementes, perda de rebanhos/tração e exportações de grãos para financiar máquinas confluíram para a fome de 1932–1933, sinalizando fracasso de eficiência pública sob o critério de segurança alimentar (Davies; Wheatcroft, 2004; Allen, 2003; Applebaum, 2017). Em Zimbábue, o Fast Track Land Reform Programme (Programa de Reforma Agrária Acelerada, 2000) priorizou equidade distributiva com custos relevantes em produtividade e sustentabilidade, sobretudo na transição institucional e no acesso a insumos/mercados (Scoones et al., 2010).

Em síntese, as experiências mostram que "eficiência" é um conceito plural — ora produtividade, ora equidade/redistribuição, ora sustentabilidade, ora ainda cumprimento de metas sob coerção - o que justifica sua sistematização classificatória nas três dimensões operacionais propostas neste artigo mais adiante.

[2] As TCOs são áreas territoriais reconhecidas e tituladas pelo Estado boliviano em favor de povos e nações indígenas originárias campesinas. O objetivo é garantir a posse coletiva, permanente e inalienável de suas terras ancestrais, respeitando suas formas tradicionais de organização social, uso dos recursos naturais e autogoverno.

2.3.1. EFICIÊNCIA COMO FUNDAMENTO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

No Brasil, a compreensão jurídica de reforma agrária e de seus objetivos mínimos está ancorada, desde a Lei n.º 4.504/1964 – Estatuto da Terra, na fórmula "justiça social e aumento da produtividade" (art. 1º), que explicita um duplo vetor normativo: equidade distributiva e uso econômico eficiente (Brasil, 1964). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reforça esse enquadramento ao positivar a função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 186), exigindo aproveitamento racional, preservação ambiental e bem-estar dos trabalhadores, e autorizando a desapropriação para fins de reforma quando tais requisitos não se cumprem (Brasil, 1988). Na legislação infraconstitucional, a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 regulamenta os dispositivos constitucionais de reforma agrária (arts. 184–191), definindo critérios e procedimentos administrativos para a desapropriação por interesse social (Brasil, 1993).

Tomadas em conjunto, essas normas fazem da eficiência uma exigência jurídica implícita do uso da terra: não basta distribuir; é preciso usar produtivamente, respeitar parâmetros ambientais e assegurar resultados sociais. Na prática, o desenho brasileiro combinou, em diferentes períodos, instrumentos de redistribuição (desapropriações por interesse social), regularização (ex.: Amazônia Legal) e governança ambiental (ex.: exigências de proteção e cadastro), buscando alinhar o critério constitucional de função social às políticas agrárias (Chiavari et al, 2016; UFT, 2017; Figueira, 2021).

Em termos de trajetória, a passagem do regime de sesmarias/capitanias para a Lei n.º 601/1850 (Lei de Terras) fixou a compra como via regular de aquisição e combateu a especulação de posse (Chiavari et al., 2016). No século XX, o Estatuto da Terra (1964) estruturou o aparato institucional; na redemocratização (1988), a Constituição consolidou a função social como cláusula de desempenho do domínio rural; e, no período recente, diplomas como a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009 (regularização na Amazônia Legal) mostraram a convivência - nem sempre simples - entre redistribuição e regularização (UFT,2017; Figueira, 2021).

Essa arquitetura normativa fornece um caso de referência para a classificação proposta: a eficiência é entendida como desempenho do uso da

terra sob parâmetros constitucionais de função social. Retomamos, na Discussão, os desdobramentos dessa leitura para a formulação de políticas no Brasil.

3. EFICIÊNCIA COMO CRITÉRIO CLASSIFICATÓRIO DAS REFORMAS AGRÁRIAS

À luz da análise teórica consolidada na seção anterior, que explorou a eficiência como objetivo normativo das reformas agrárias, esta seção propõe uma abordagem analítica e distinta. Aqui, a eficiência é reposicionada como critério classificatório, oferecendo uma perspectiva objetiva e funcional para sistematizar e avaliar reformas agrárias. Diferentemente de sua função como objetivo, ela passa a atuar como métrica comparativa, considerando uma visão tridimensional emanada das comparações entre as diversas reformas realizadas pelo mundo em diversas épocas: produtividade, sustentabilidade e integração socioeconômica.

A seção inicia com a conceituação jurídica da eficiência, então apresenta-se os pilares da classificação segundo as dimensões de produtividade, sustentabilidade e integração social, seguida pela apresentação da tipologia – reformas integrais, produtivas, sustentáveis, sociais e ineficientes – com indicadores mensuráveis e conclui com suas implicações para o direito agrário e a governança fundiária.

3.1. Conceituação Jurídica da Eficiência

Para fins deste artigo, propõe-se a seguinte definição operacional de "eficiência" no direito comparado:

> Eficiência é a capacidade de um regime fundiário - instituído ou alterado por reforma agrária - de satisfazer a função social da propriedade por meio de desempenho verificável nas dimensões de produção, sustentabilidade e integração socioeconômica, conforme os parâmetros do ordenamento aplicável.

Inspirada em Deininger (2003), a proposta distingue eficiência, como objetivo, de eficiência, como critério classificatório (distinção esta que

será abordada mais adiante). Assim, o objetivo indica a direção da intervenção; o critério aferido indica o quanto e em que medida ela performou nas três dimensões.

O caso brasileiro ilustra essa distinção. A eficiência, aqui, é primariamente normativa, derivada da função social da propriedade positivada pela Constituição de 1988 (arts. 5º, XXIII, e 186) e antecedida pela Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), que articula justiça social e aumento da produtividade como vetores de política (Brasil, 1964; Brasil, 1988). À luz do rótulo de orientação utilizado neste artigo, a experiência brasileira assume feição mista: Reforma Estatal - Redistributiva, quando a desapropriação por interesse social se funda no descumprimento da função social; e Reforma Estatal - Regularizatória, quando a prioridade é organizar e formalizar direitos de posse e uso sem, necessariamente, alterar a estrutura fundiária.

Dessa forma, a eficiência como critério permite avaliar o desempenho funcional do regime implementado - com indicadores e regra de decisão definidos nas Seções 3.2 e 3.3 - sem confundir a finalidade declarada da reforma com os resultados efetivamente alcançados (Deininger, 2003; Brasil, 1964; Brasil, 1988).

3.2. Dimensões da Eficiência

Não buscamos mensurar uma reforma agrária utilizando a mera ótica da produtividade, até porque, bastaria um simples olhar aos números emanados pelos relatórios e teríamos a análise pronta. Muito pelo contrário, propomos uma abordagem tridimensional para a eficiência, para além da mera produtividade, mas sem descartá-la.

Os três pilares principais são: produção, sustentabilidade e integração socioeconômica. Essa abordagem alinha a proposta classificatória às tendências mundiais, com foco em segurança alimentar e eficiência produtiva, cobrindo as ODS 1 (Erradicação da Pobreza), ODS 2 (Fome Zero), ODS 5 (Igualdade de Gênero), ODS 10 (Redução das Desigualdades), ODS 13 (Ação Climática), ODS 15 (Vida Terrestre), ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e objeto de debate no COP 30.

A escala de pontuação que será utilizada foi elaborada para ser intuitiva: cada indicador é pontuado de 0 a 10, com 0 (zero) para desempenho

nulo ou extremamente ruim; 5 (cinco) para desempenho moderado ou neutro e 10 (dez) para desempenho máximo ou ideal. A seguir apresentamos detalhadamente a noção de cada dimensão.

3.2.1. PRODUÇÃO

Avalia a capacidade da reforma agrária de aumentar a produtividade agrícola e contribuir para o crescimento econômico. Foca na eficiência econômica da utilização da terra e na geração de excedentes agrícolas. Essa dimensão mede se a reforma conseguiu impulsionar a produção agrícola, seja para suprir demandas internas ou externas, e se contribuiu para a modernização do setor rural.

Indicadores aqui considerados são:

i. Produtividade por hectare: Quantidade de produção agrícola por unidade de área (e.g., aumento de 20% na produtividade no Japão pós-1946, conforme Kawagoe, 1999).

ii. Participação no PIB: Contribuição do setor agrícola para o produto interno bruto, refletindo a relevância econômica da reforma.

iii. Acesso a tecnologia: Adoção de inovações agrícolas, como mecanização, fertilizantes e sementes melhoradas.

iv. Taxa de utilização da terra: Percentagem de terra cultivada em relação ao total disponível, indicando o aproveitamento eficiente dos recursos fundiários.

Pontuação:

Tabela 1: Quadro de pontuação na dimensão da produtividade.

Indicador	0 (Mínimo)	5 (Moderado)	10 (Máximo)	Exemplo
Produtividade por hectare	Nenhuma produção ou declínio severo (>50% abaixo da média regional).	Produtividade igual à média regional (e.g., 2-3 t/ha para milho).	Aumento significativo (>50% acima da média regional, e.g., 5-7 t/ha para milho).	Japão (1946-1950): 20% de aumento (Kawagoe, 1999) → ~8.
Participação no PIB	Setor agrícola <1% do PIB, sem crescimento.	Setor agrícola contribui 5-10% do PIB, com crescimento moderado.	Setor agrícola >15% do PIB, com forte crescimento.	China (1980s): Alta contribuição agrícola (Lin, 1992) → ~9.
Acesso a tecnologia	<10% dos agricultores usam tecnologias modernas (e.g., fertilizantes, mecanização).	50% dos agricultores usam tecnologias modernas.	>90% dos agricultores usam tecnologias modernas.	Taiwan (1953): Acesso limitado a fertilizantes (Griffin, 1973) → ~4.

Taxa de utilização da terra	<20% da terra disponível cultivada.	50-60% da terra disponível cultivada.	>90% da terra disponível cultivada.	Zimbábue (2000s): Baixa utilização devido a conflitos (Scoones et al.., 2010) → ~2.

3.2.2. SUSTENTABILIDADE

Analisa o impacto da reforma agrária na preservação ambiental e na viabilidade ecológica de longo prazo. Enfoca práticas que garantam a conservação dos recursos naturais e a resiliência frente às mudanças climáticas. Essa dimensão avalia se a reforma promoveu práticas sustentáveis, garantindo que a produtividade atual não comprometa os recursos naturais futuros.

Indicadores da dimensão de sustentabilidade são:

i. Índice de preservação ambiental: Proporção de áreas protegidas ou restauradas.

ii. Práticas agroecológicas: Adoção de técnicas como rotação de culturas, agrofloresta ou manejo integrado de pragas.

iii. Impacto socioambiental: Avaliação de externalidades, como desmatamento ou erosão do solo.

iv. Resiliência climática: Capacidade de adaptação a eventos climáticos extremos, como secas ou inundações.

Pontuação:

Tabela 2: Quadro de pontuação na dimensão da sustentabilidade.

Indicador	0 (Mínimo)	5 (Moderado)	10 (Máximo)	Exemplo
Índice de preservação ambiental	Totalmente desmatado (>90% de perda florestal).	50% da área preservada ou restaurada.	100% da área preservada ou restaurada.	Zimbábue (2000s): Desmatamento severo (Scoones et al.., 2010, p. 88-89) → ~1.
Práticas agroecológicas	<10% dos agricultores usam práticas sustentáveis (e.g., rotação de culturas).	50% dos agricultores usam práticas sustentáveis.	>90% dos agricultores usam práticas sustentáveis.	Bolívia (2006-2009): Alta adoção agroecológica (Teubal & Rodríguez, 2002) → ~8.
Impacto socioambiental	Externalidades negativas severas (e.g., erosão, poluição).	Impactos neutros (alguma erosão, mas com mitigação).	Impactos positivos (e.g., recuperação de solos).	México (1917): Sem foco ambiental (De Janvry et al.., 1997) → ~3.

Resiliência climática	Nenhuma adaptação a eventos climáticos (e.g., secas).	Adaptação moderada (e.g., algumas culturas resistentes).	Alta adaptação (e.g., sistemas de irrigação, diversificação).	Etiópia (2000s): Resiliência via agrofloresta (Deininger et al.., 2008) → ~9.

3.2.3. INTEGRAÇÃO SOCIOECONÔMICA

Examina a capacidade da reforma de promover equidade social, inclusão de grupos marginalizados e acesso a mercados e serviços. Foca na redução de desigualdades e na melhoria das condições de vida rural. Essa dimensão reflete o impacto social da reforma, avaliando se ela conseguiu integrar comunidades rurais à economia e à sociedade, promovendo justiça social e inclusão.

Indicadores que norteiam esta dimensão são:

i. Redução do Gini fundiário: Diminuição da concentração de posse de terra, indicando maior equidade na distribuição.

ii. Inclusão de grupos marginalizados: Participação de mulheres, jovens, indígenas ou trabalhadores rurais sem terra).

iii. Acesso a serviços básicos: Disponibilidade de educação, saúde, infraestrutura e crédito rural para beneficiários.

iv. Participação no mercado: Capacidade dos agricultores de acessar mercados locais, nacionais ou internacionais, incluindo comercialização de produtos agrícolas.

Pontuação:

Tabela 3: Quadro de pontuação na dimensão da integração socioeconômica.

Indicador	0 (Mínimo)	5 (Moderado)	10 (Máximo)	Exemplo
Redução do Gini fundiário	Aumento da concentração (>0,7).	Gini estável (~0,5).	Redução significativa (<0,3).	México (1917): Redução do Gini (De Janvry et al., 1997) → ~7.
Inclusão de grupos marginalizados	<10% de mulheres, indígenas ou jovens incluídos.	50% de grupos marginalizados incluídos.	>90% de grupos marginalizados incluídos.	África do Sul (1994): Inclusão de comunidades negras (McCusker et al., 2016) → ~8.
Acesso a serviços básicos	<20% dos beneficiários têm acesso à educação, saúde, crédito.	50-60% com acesso a serviços básicos.	>90% com acesso a serviços básicos.	Taiwan (1953): Acesso limitado a crédito (Griffin, 1973) → ~4.

Participação no mercado	<10% dos agricultores acessam mercados formais.	50% acessem mercados formais.	>90% acessam mercados formais.	China (1980s): Alta integração ao mercado (Lin, 1992) → ~9.

3.3. Classificação das Reformas Agrárias com Base na Eficiência

A classificação proposta parte da constatação empírica obtida ao analisar comparativamente reformas agrárias em diferentes países, feita na seção 2.3, observa-se que, por trás da variedade de instrumentos, os objetivos comuns gravitam em torno de três eixos: produtividade, sustentabilidade e integração social. É precisamente dessa leitura que nasce a tipificação por níveis de eficiência. Em termos simples, a reforma é integral quando atinge simultaneamente os três eixos; é produtiva, sustentável ou social quando predomina um eixo com desempenho apenas moderado nos demais; e é ineficiente quando não alcança nenhum deles e, por consequência, compromete a segurança alimentar — coroando sua ineficiência.

Com base nisso, tomamos a eficiência como critério central, aferido de forma tridimensional, e preservamos cinco níveis: Ineficiente, Social, Produtiva, Sustentável e Integral. Os nomes refletem exatamente qual eixo lidera (ou se há equilíbrio alto entre todos):

i. Integral — integra plenamente os três pilares (econômico, ambiental, social).

ii. Produtiva — lidera em produção, mantendo sustentabilidade e integração em patamar intermediário.

iii. Sustentável — lidera em sustentabilidade, com produção e integração moderadas.

iv. Social — lidera em integração/justiça social, com produção e sustentabilidade moderadas.

v. Ineficiente — falha simultaneamente nas três dimensões (todas baixas) e eleva o risco de desabastecimento/insuficiência (segurança alimentar).

3.3.1. MENSURAÇÃO E REGRA DE DECISÃO

Aferimos cada dimensão em escala 0–10, a partir de indicadores mensuráveis, normalizados para comparabilidade internacional. Para evitar

compensações indevidas, para o nível Integral, exige-se mínimo por dimensão (todas ≥ 8) enquanto para ineficiente, considera-se todas ≤ 3 e a presença de sinalizadores de risco à segurança alimentar (ex.: colapsos persistentes de oferta ou choques agravados por desenho institucional), quando a série histórica permitir. Calcula-se a média simples das três dimensões (salvo indicação expressa de pesos) e aplica-se a regra de decisão:

Tabela 4: Quadro de pontuação em cada dimensão para classificação por nível.

Nível	Produção	Sustentabilidade	Integração socioeconômica
Eficiência Integral	8–10	8–10	8–10
Eficiência Produtiva	8–10	4–7	4–7
Eficiência Sustentável	4–7	8–10	4–7
Eficiência Social	4–7	4–7	8–10
Ineficiente	0–3	0–3	0–3

Para capturar casos em que nenhuma dimensão alcance 8, mas pelo menos uma dimensão com pontuação acima de 3, adota-se a subcategoria Eficiência Moderada, qualificada pelo eixo de melhor desempenho: Eficiência Produtiva moderada, Eficiência Sustentável moderada ou Eficiência Social moderada. O critério é: (i) ao menos uma dimensão com pontuação entre 4 e 7.9; (ii) identifica-se o eixo líder pela maior pontuação média; (iii) em empates, decide-se pelo eixo com maior número de subindicadores maiores ou iguais a 6 e, persistindo o empate, pelo eixo mais alinhado ao objetivo declarado da reforma. A categoria "moderada" sinaliza trajetórias em consolidação ou inflexão e orienta ajustes dirigidos aos eixos não líderes para elevar o patamar de eficiência.

3.3.2. RÓTULO DE ORIENTAÇÃO

Adicionalmente, uma informação adicional: rótulo de orientação metodológico-objetivo. Trata-se de um metadado descritivo do caminho seguido pela política, construído a partir dos critérios Metodológico e Objetivo tradicionais, apresentados na seção 2.2. Em linguagem simples:

adotamos a sintaxe "[Critério Metodológico] – [Critério Objetivo]" sem recorrer ao critério estrutural, que mede o impacto no sistema fundiário e não se confunde com a aferição de eficiência proposta neste artigo.

O rótulo, assim concebido, não altera a classificação por eficiência; ele apenas caracteriza a via de implementação e a finalidade normativa originalmente perseguidas, ao passo que o nível de eficiência permanece sendo decidido pelas notas nas três dimensões (produção, sustentabilidade, integração socioeconômica).

Em termos práticos, quando analisamos um caso, identificamos o método predominante - Reforma Estatal, Reforma Comunitária ou Reforma Assistida pelo Mercado - e a finalidade normativa - Reforma Redistributiva, Reforma Regularizatória ou Reforma Restitutiva -, compondo o rótulo nessa ordem e, se o ciclo histórico tiver fases distintas, rotulando por períodos. Desta forma, o rótulo descreve o tipo de reforma, enquanto a classificação por eficiência proposta indica se e quanto entregou.

4. DISCUSSÃO

A presente seção dedica-se a explorar os contornos teóricos e práticos da eficiência no contexto das reformas agrárias, com o propósito de esclarecer sua dualidade funcional - ora como objetivo normativo, ora como critério classificatório - e suas implicações jurídicas no panorama global. Essa distinção é essencial para evitar ambiguidades interpretativas e para fundamentar a sistematização proposta neste estudo, que transcende as intenções legislativas para avaliar os resultados concretos das reformas com base em indicadores mensuráveis de produção, sustentabilidade e integração socioeconômica. Compreender essa dualidade não apenas enriquece o debate jurídico-agrário, mas também permite uma avaliação precisa e comparável dos modelos implementados, revelando como contextos heterogêneos e objetivos normativos distintos podem convergir ou divergir em termos de eficiência funcional. Tal abordagem oferece uma métrica objetiva, capaz de orientar a formulação, o monitoramento e a reformulação de políticas fundiárias em escala nacional e transnacional.

4.1. Distinção entre Eficiência como Objetivo e como Critério

A distinção entre eficiência como objetivo e como critério classificatório apresenta implicações metodológicas e práticas que reverberam na análise das reformas agrárias. Quando concebida como objetivo, a eficiência orienta a formulação normativa da reforma, funcionando como um norte teleológico que guia a estruturação de políticas públicas e atos legislativos. Um exemplo emblemático é a reforma agrária japonesa pós-Segunda Guerra Mundial (1946-1950), na qual a introdução de mecanização e incentivos estatais foi planejada para maximizar a produtividade agrícola em pequenas propriedades (Kawagoe,1999). Nesse caso, o sucesso da reforma dependeu da coerência entre a intenção normativa – aumentar a eficiência – e os meios disponibilizados, como crédito rural e infraestrutura de apoio.

Por outro lado, enquanto critério classificatório, a eficiência assume uma função analítica retrospectiva, avaliando os efeitos concretos da reforma independentemente de seus propósitos originais. Esse enfoque revela discrepâncias entre intenções e resultados, como na coletivização soviética (1928-1940), que objetivava otimizar a produção agrícola para suprir demandas industriais, mas resultou em ineficiência sistêmica devido à centralização excessiva e à ausência de incentivos individuais aos produtores (Griffin et al..., 2002). Da mesma forma, a reforma redistributiva mexicana pós-1917, focada em equidade social, alcançou eficiência limitada por razões estruturais, como a falta de assistência técnica aos beneficiários dos ejidos (Martín Cano et al., 2007).

Essa dualidade enriquece a análise jurídica ao permitir a identificação de reformas que, apesar de objetivos distintos – como a justiça social no México ou a modernização no Japão –, convergem ou divergem em eficiência devido a fatores contextuais e normativos. A eficiência como critério oferece, assim, uma métrica comparativa global, essencial para a sistematização proposta neste estudo, evitando que a avaliação se limite às intenções declaradas e promovendo uma abordagem mais objetiva e funcional.

4.2. Critérios de Seleção e Fontes

Para ilustrar a aplicação da classificação, selecionamos quatro casos

bem documentados: China (1978–1984, HRS), Etiópia (2005–2015), Índia (1960–1990) e Zimbábue (2000–2009). Esses casos dialogam diretamente com os três eixos propostos e contam com documentação consistente em referenciais da FAO (segurança alimentar e governança de terras) e em estudos econômicos históricos (FAO, 2008; FAO, 2012; Lin, 1992; Deininger; Ali; Yamano, 2008; Holden; Deininger; Ghebru, 2012; Appu, 1996; Besley; Burgess, 2000; Scoones et al, 2010; Moyo, 2011; FAO/WFP, 2010).

Embora não componha a bateria quantitativa desta seção, o Brasil oferece um contraponto normativo útil: ao exigir função social (CRFB/1988) e ao definir "justiça social" e "aumento da produtividade" (Lei n.º 4.504/1964) como vetores, o ordenamento antecipa os três eixos do método (produção, sustentabilidade, integração). À luz da classificação, programas brasileiros tendem a ser avaliados não apenas por sua capacidade redistributiva ou regularizatória, mas por como convertem tais instrumentos em desempenho equilibrado nas três dimensões — exatamente o tipo de diagnóstico que a tipologia permite explicitar (Brasil, 1964; Brasil, 1988).

As séries e argumentos seguem a lógica FAO para disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade como enquadramento da dimensão "segurança alimentar" (FAO,2008; FAO, 2012). A classificação proposta é aplicável de modo direto, mas a atribuição responsável dos escores requer estudo aprofundado de cada regime de reforma, com base documental sólida; os exemplos a seguir foram desenvolvidos com apoio de IA da OpenAI para sistematização das evidências já citadas.

4.2.1. CHINA (1978–1984)

Entre 1978 e 1984, a China substituiu as comunas por contratos familiares de uso — o Household Responsibility System (HRS) — devolvendo às famílias a gestão das parcelas e a apropriação do excedente após cumprir cotas, com liberalização gradual de preços e mercados (Lin, 1992; FAO, 2011). O arranjo reforçou incentivos microeconômicos, ativou mercados locais e elevou a produção agrícola; a privatização plena da terra não ocorreu, mas a regularização contratual expandiu o uso e a integração de mercados (Bruce, 2009; Lin, 1992; FAO, 2011).

4.2.1.1. Produção

i. Produtividade por hectare: 9/10. A descoletivização via HRS elevou TFP e rendimentos, respondendo por ≈ metade do crescimento do agro 1978–84 (Lin,1992; Kueh, 1984).

ii. Participação do agro no PIB / contribuição ao crescimento: 9/10. Reformas rurais foram motor inicial do crescimento, com aceleração de output agrícola acima das médias históricas (Lin,1992; Rozelle, 2003; World Bank, 2025).

iii. Acesso a tecnologia/insumos: 8/10. Além de incentivos, houve relaxamento de controles de preços/mercados e investimento em irrigação/infra rural, facilitando insumos e difusão de práticas (FAO, 2011; Huang; Rozelle, 2004).

iv. Taxa de utilização/alocação da terra: 8/10. Realocação eficiente via contratos domésticos e mercados incipientes de arrendamento melhorou uso da terra e trabalho (Bruce, 2009; Lin, 1987).

Média (Produção): (9+9+8+8)/4 = 8,5.

4.2.1.2. Sustentabilidade

i. Preservação/recuperação: 4/10. A agenda do período foi produtivista; não há evidência de metas ambientais centrais nos primeiros anos de reforma (FAO,2011).

ii. Práticas agroecológicas: 4/10. Adoções sustentáveis ocorreram posteriormente; nos anos iniciais pesou o incentivo a output (FAO,2011).

iii. Impacto socioambiental líquido: 4/10. Benefícios de produção coexistem com pressões (uso intensivo de insumos/irrigação) não monitoradas ambientalmente no período (FAO, 2011).

iv. Resiliência climática: 5/10. Infraestrutura hídrica e diversificação setorial melhoram alguma resiliência, mas sem desenho climático explícito (FAO,2011).

Média (Sustentabilidade): (4+4+4+5)/4 = 4,25.

4.2.1.3. Integração socioeconômica

i. Redução do Gini fundiário (ou proxies): 6/10. Com direitos de uso distribuídos a domicílios e reequilíbrios intra vilarejos, a alocação per-

maneceu relativamente igualitária (sem privatização plena), reduzindo barreiras ao acesso produtivo (Bruce, 2009).

ii. Inclusão de grupos marginalizados: 5/10. Ganhos generalizados de renda, mas sem desenho específico de gênero/etnia nos anos iniciais (FAO, 2011).

iii. Acesso a serviços básicos: 6/10. Reforço de extensão/irrigação e investimento público rural acompanhou as reformas (FAO, 2011).

iv. Participação no mercado: 9/10. Liberalização gradual de comercialização e preços elevou integração a mercados e segurança alimentar doméstica (Baylis; Fan; Nogueira,2018; FAO, 2011).

Média (Integração): (6+5+6+9)/4 = 6,5.

4.2.1.4. Conclusão

No ciclo inicial das reformas rurais, a substituição das comunas por contratos familiares de uso (HRS) restabeleceu incentivos microeconômicos e desencadeou forte resposta de oferta, com ganhos expressivos de produtividade e de produto agrícola (Lin, 1992). A liberalização gradual de preços e de canais de comercialização elevou a integração aos mercados, embora sem privatização plena da terra (Bruce, 2009). O desempenho ambiental, porém, permaneceu apenas moderado no recorte 1978–1984, porque o desenho foi primordialmente produtivista e carece de metas e salvaguardas explícitas de conservação naquele momento (FAO, 2011).

O caso evidencia um perfil Produtivo: a reforma cumpre com folga o eixo "produção", avança de modo relevante em "integração", e deixa claro onde intervir para evoluir a "sustentabilidade". Os pontos mais baixos concentram-se na ausência de objetivos ambientais na concepção inicial e na heterogeneidade regional de infraestrutura e serviços (FAO, 2011). Em situações semelhantes recomenda-se, portanto, incorporar metas ambientais mensuráveis (monitoramento de solo e água, incentivos a práticas conservacionistas) e alinhar políticas de extensão e irrigação a essas salvaguardas; tais ajustes tendem a elevar o eixo "sustentabilidade" sem perder os ganhos de produtividade e integração já obtidos (Lin, 1992; FAO, 2011).

4.2.2. ETIÓPIA (2005–2015)

A Proclamation No. 456/2005 consolidou a administração/uso da terra rural e habilitou certificação de baixo custo (muitos títulos conjuntos homem-mulher), reforçando segurança de posse, investimentos conservacionistas e mercados de arrendamento (Deininger; Ali; Yamano, 2008; Holden; Deininger; Ghebru, 2012; Deininger; Binswanger, 1999). O pacote não foi redistributivo: operou na segurança jurídica e alocativa.

4.2.2.1. Produção

i. Produtividade por hectare: 6/10. Estudos com painel mostram ganhos de produtividade moderados associados à certificação via aumento de investimentos (terraços, árvores) e melhor alocação (arrendamentos), mas não saltos generalizados de rendimento por cultura. (Deininger; Ali; Yamano,2008; Holden; Deininger; Ghebru, 2012).

ii. Participação da agricultura no PIB / contribuição ao crescimento: 5/10. A certificação melhora eficiência micro (alocativa), porém o peso macro do agro e seu crescimento no período dependem de múltiplas políticas; evidência específica de aceleração macro atribuível à certificação é limitada. (Deininger; Binswanger, 1999).

iii. Acesso à tecnologia: 5/10. Não há componente tecnológico intrínseco à certificação; os efeitos indiretos (investir mais na parcela, adotar práticas) aparecem, mas crédito/insumos seguem restritos. (Holden; Deininger; Ghebru, 2012).

iv. Taxa de utilização/realocação da terra: 7/10. A expansão do mercado de arrendamento após a certificação (redução do medo de expropriação) melhora o uso da terra por quem tem mais capacidade produtiva. (Deininger; Ali; Yamano, 2008).

Média da dimensão (Produção): (6+5+5+7)/4 = 5,75.

4.2.2.2. Sustentabilidade

i. Índice de preservação / conservação de solo: 8/10. Certificação eleva investimentos conservacionistas (terraços, plantio de árvores), reduzindo erosão e apoiando manejo de longo prazo. (Holden; Deininger; Ghebru, 2012).

ii. Práticas agroecológicas: 8/10. Evidência de maior adoção de práticas de conservação/árvores em domicílios certificados. (Holden; Deininger; Ghebru, 2012).

iii. Impacto socioambiental: 7/10. Indicadores sugerem efeitos positivos líquidos (menos conflitos de uso, mais investimento em conservação), ainda que heterogêneos por região. (Deininger; Ali; Yamano ,2008).

iv. Resiliência climática: 7/10. A consolidação de direitos ancora práticas adaptativas (perenes, conservação), contribuindo para resiliência a secas. (Holden; Deininger; Ghebru, 2012).

Média da dimensão (Sustentabilidade): (8+8+7+7)/4 = 7,5.

4.2.2.3. Integração socioeconômica

i. Redução do Gini fundiário: 5/10. A certificação não é redistributiva (não mexe na estrutura de posse), logo o efeito direto sobre concentração é limitado. (Deininger; Binswanger,1999).

ii. Inclusão de grupos marginalizados (gênero): 9/10. Títulos conjuntos aumentam segurança de posse para mulheres e sua capacidade de decisão. (Holden; Deininger; Ghebru,2012; Deininger; Ali; Yamano, 2008).

iii. Acesso a serviços (crédito/assistência): 5/10. Sem canal de crédito estruturado atrelado ao título; ganhos são indiretos e variáveis. (Deininger; Ali; Yamano, 2008).

iv. Participação no mercado (arrendamento/comercialização): 8/10. A segurança de posse incrementa a participação em mercados de arrendamento, melhorando a integração econômica local. (Deininger; Ali; Yamano, 2008).

Média da dimensão (Integração): (5+9+5+8)/4 = 6,75.

4.2.2.4. Conclusão

A consolidação normativa e a certificação de baixo custo reforçaram a segurança de posse, induziram investimentos conservacionistas (terraços, árvores) e dinamizaram mercados de arrendamento; títulos conjuntos ampliaram a proteção patrimonial de mulheres (Deininger; Ali; Yamano,2008; Holden; Deininger; Ghebru, 2012). O resultado é um perfil

nítido no eixo "sustentabilidade", com integração socioeconômica em boa trajetória, enquanto os ganhos de produção se mostram moderados e sobretudo microeconômicos, sem salto macro atribuível exclusivamente à certificação (Deininger; Binswanger,1999).

A classificação capta, assim, um caso Sustentável moderado: indica solidez ambiental e institucional, mas também revela o gargalo de produtividade. As causas dos escores mais contidos em "produção" e "integração" residem na inexistência de um canal estruturado de crédito e insumos vinculado ao título, na natureza não redistributiva da intervenção e em barreiras regulatórias residuais ao arrendamento eficiente (Deininger; Ali; Yamano,2008). Para potencializar resultados em situações semelhantes, recomenda-se acoplar a certificação a instrumentos de crédito e assistência técnica, reduzir fricções à locação produtiva de terras e expandir a titularização conjunta, o que deve elevar "produção" e "integração" preservando o avanço já consolidado em "sustentabilidade" (Holden; Deininger; Ghebru,2012).

4.2.3. ÍNDIA (DÉC. 1960–1990)

A Índia implementou Land Ceiling Acts (Leis de Teto de Posse) e reformas de arrendamento com forte heterogeneidade estadual; em Bengala Ocidental, o Operation Barga formalizou meeiros e ampliou direitos. A literatura identifica redução de pobreza associada às reformas pró-arrendatários, mas transferências efetivas de área por tetos foram limitadas em muitos estados, e os ganhos de produtividade são ambíguos (Appu,1996; Besley; Burgess, 2000; Bardhan, 2011).

4.2.3.1. Produção

i. Produtividade por hectare: 5/10. Avaliações econométricas ligam reformas pró-arrendatários a reduções de pobreza, porém efeito ambíguo sobre produtividade agregada; ganhos de rendimento não são sistemáticos fora de contextos específicos. (Besley; Burgess,2000; Bardhan, 2011).

ii. Participação do agro no PIB / contribuição ao crescimento: 5/10. A dinâmica produtiva do período é dominada pela Revolução Verde (insumos/irrigação), não pelas reformas fundiárias em si. Atribuição direta

de crescimento macro às reformas é limitada. (Besley; Burgess,2000).

iii. Acesso a tecnologia: 4/10. Reformas fundiárias não incorporaram pacote tecnológico; adoções ocorreram via políticas de pesquisa e desenvolvimento, crédito e irrigação fora do escopo das reformas. (Appu,1996).

iv. Taxa de utilização da terra: 5/10. Transferências efetivas por tetos foram pequenas em muitos estados; de fato pouco impacto na área cultivada/uso. (Appu,1996).

Média da dimensão (Produção): (5+5+4+5)/4 = 4,75.

4.2.3.2. Sustentabilidade

i. Índice de preservação ambiental: 4/10. As reformas não tinham desenho ambiental explícito; efeitos preservacionistas sistemáticos não são documentados. (Appu,1996).

ii. Práticas agroecológicas: 4/10. Adoções sustentáveis derivaram mais de programas setoriais do que das reformas. (Besley; Burgess,2000).

iii. Impacto socioambiental: 5/10. Efeitos predominantemente neutros no plano ambiental; foco era jurídico-social (posse/tenência). (Appu,1996).

iv. Resiliência climática: 4/10. Não houve componente de adaptação climática nas reformas. (Appu,1996).

Média da dimensão (Sustentabilidade): (4+4+5+4)/4 = 4,25.

4.2.3.3. Integração socioeconômica

i. Redução do Gini fundiário: 6/10. Incidência de arrendamento caiu (p.ex., 7,18% da área arrendada em 1981/82) e direitos plenos transferidos foram modestos (≈4% da área operada; <1% em muitos estados após 35 anos de tetos), sugerindo redução de desigualdade limitada. (Appu,1996, p. 335–336, 350).

ii. Inclusão de grupos marginalizados: 7/10. Operation Barga registrou ≈1,3 milhão de meeiros até 1985, ampliando direitos e reduzindo pobreza localmente. (Appu,1996, p. 337; Besley; Burgess, 2000).

iii. Acesso a serviços básicos: 5/10. Ganhos sociais ocorreram, mas serviços (crédito/assistência) dependeram de políticas paralelas; não são um produto direto das reformas. (Appu,1996; Bardhan, 2011).

iv. Participação no mercado: 6/10. Regras de arrendamento aumentaram a segurança e a participação de meeiros em algumas regiões, mas com forte heterogeneidade interestadual. (Appu,1996; Besley; Burgess, 2000).

Média da dimensão (Integração): (6+7+5+6)/4 = 6,0.

4.2.3.4. Conclusão

O conjunto de reformas legais — tetos de posse e proteção de arrendatários — apresentou forte heterogeneidade entre estados; experiências como o Operation Barga em Bengala Ocidental documentaram formalização de meeiros e redução de pobreza, com melhorias substantivas no eixo "integração" (Appu,1996; Besley; Burgess, 2000). Ao mesmo tempo, as transferências efetivas de área via tetos foram modestas em boa parte do país, e os efeitos diretos sobre produtividade permaneceram ambíguos, até porque a modernização tecnológica da "Revolução Verde" ocorreu por trilha de políticas setoriais paralelas (Appu,1996; Bardhan, 2011).

A classificação sintetiza esse equilíbrio: Social moderada — inclusão e direitos melhoram, mas "produção" e "sustentabilidade" ficam medianas. As pontuações mais baixas derivam de execução desigual, fraca capacidade administrativa para fazer valer os tetos e da desconexão entre agenda fundiária e pacote tecnológico. Os ajustes sugeridos em situações análogas, portanto, envolvem reforço de implementação e monitoramento (cadastros e registros confiáveis, redução de litígios), integração explícita com crédito, irrigação, sementes e extensão, além de métricas ambientais mínimas; tais medidas tendem a elevar "produção" e "sustentabilidade" sem desfazer a base de inclusão que caracteriza o caso (Appu,1996; Besley; Burgess, 2000; Bardhan, 2011).

4.2.4. ZIMBÁBUE (2000–2009)

O Fast Track Land Reform Programme promoveu transferência acelerada de terras com ruptura institucional, choque de insumos e de mercados, queda de produção de cereais e hiperinflação em 2008, além de pressões ambientais documentadas em consórcios de conservação e áreas de biodiversidade (Scoones,2010; Moyo, 2011; Hanke; Kwok, 2009; FAO/WFP, 2010; Williams et al., 2016).

4.2.4.1. Produção

i. Produtividade por hectare: 2/10. Queda marcada em desempenho do milho e outros cereais no início dos anos 2000; literatura aponta estagnação/declínio da produtividade da terra no período (Leiman,2011) e redução acentuada de produção de milho entre 1999–2009 (FAO,2010; WDI/FAO série de cereais).

ii. Participação do agro no PIB / contribuição ao crescimento: 1/10. Colapso macroeconômico e hiperinflação (pico em 2008) degradaram a contribuição setorial e a capacidade de investimento, com contração persistente da economia (Hanke; Kwok,2009; WDI).

iii. Acesso a tecnologia/insumos: 2/10. Quebras de cadeias de insumo (sementes/fertilizantes) e risco elevado reduziram adoção tecnológica, afetando rendimentos (Leiman,2011; Moyo, 2011).

iv. Taxa de utilização/área efetiva: 2/10. Transição institucional turbulenta gerou subutilização inicial de terras e forte variância entre assentamentos; séries de produção mostram patamar inferior a décadas anteriores (Scoones,2010; FAO/WFP, 2010; IndexMundi/WDI).

Média (Produção): (2+1+2+2)/4 = 1,75.

4.2.4.2. Sustentabilidade

i. Preservação/recuperação: 1/10. Evidências de perda de biodiversidade e pressão sobre consórcios de conservação (Save Valley Conservancy) durante a FTLRP (Chibisa, 2010; Williams et al., 2016).

ii. Práticas agroecológicas: 2/10. Há iniciativas pontuais (p. ex., plantio de conservação), mas adoção ampla ficou aquém em meio a choques de insumo e crédito (Leiman,2011).

iii. Impacto socioambiental líquido: 1/10. Relatos de pressões ambientais (caça, conversões, erosão) superam ganhos ambientais sistemáticos documentados (Williams et al., 2016; Chibisa, 2010).

iv. Resiliência climática: 1/10. A capacidade de resposta a secas e choques ficou muito limitada no período, com quebras severas e necessidade de importações (FAO/WFP, 2010; FAO, 2024).

Média (Sustentabilidade): (1+2+1+1)/4 = 1,25.

4.2.4.3. Integração socioeconômica

i. Redução do Gini fundiário (ou proxies de desconcentração): 3/10. Ampliação da base de produtores ocorreu (mais pequenos estabelecimentos), mas com novas desigualdades de acesso a insumos/mercados (Moyo,2011; Scoones et al, 2010).

ii. Inclusão de grupos marginalizados: 2/10. Inclusão heterogênea e sem garantias estáveis de apoio/serviços; fragilidade institucional limitou ganhos sociais amplos (Moyo,2011).

iii. Acesso a serviços (crédito, assistência): 1/10. Colapso macro (hiperinflação) e erosão de políticas de apoio restringiram fortemente serviços básicos aos produtores (Hanke; Kwok,2009; FAO/WFP, 2010).

iv. Participação em mercados: 1/10. Desorganização de canais de comercialização e instabilidade de preços reduziram a integração ao mercado formal (FAO/WFP, 2010; IFC, 2024).

Média (Integração): (3+2+1+1)/4 = 1,75.

4.2.4.4. Conclusão

A implementação acelerada do Fast Track Land Reform Programme coincidiu com colapso macroeconômico - culminando em hiperinflação em 2008 -, desorganização de cadeias de insumos e mercados, queda acentuada da produção de cereais e pressões ambientais em áreas de conservação e de biodiversidade (Scoones et al, 2010; Moyo, 2011; Hanke; Kwok, 2009; FAO/WFP, 2010; Williams et al., 2016). No recorte analisado, as três dimensões permanecem em patamar muito baixo, acionando a categoria Ineficiente.

A utilidade da classificação, aqui, é particularmente evidente: ela discrimina que o problema não é apenas produtivo, mas sistêmico, combinando falhas de integração (crédito, assistência, canais de comercialização) e de sustentabilidade (ausência de salvaguardas e monitoramento ambiental). As causas centrais dos escores reduzidos incluem a macro instabilidade extrema, a insegurança jurídica na transição de direitos, a ruptura das cadeias de insumos e a falta de políticas ambientais operacionais (Moyo, 2011; FAO/WFP, 2010). Os passos prioritários para recuperação de situações desta passam por estabilização macro, clarificação e registro seguro de direitos, recomposição de crédito e assistência téc-

nica aos novos produtores, reabilitação de infraestrutura de comercialização e implementação de salvaguardas ambientais com métricas de conservação, de forma a recompor, em sequência, "integração", "produção" e "sustentabilidade" (Scoones et al, 2010; Williams et al., 2016).

4.2.5. QUADRO-RESUMO

O quadro-resumo a seguir sistematiza os resultados discutidos, com seus respectivos rótulos comparativos, para facilitar a leitura e a comparação.

Tabela 5: Quadro comparativo da classificação por eficiência com rótulos dos países: China (1978-1984), Etiópia (2005-2015), Índia (1960-1990) e Zimbábue (2000-2009).

Caso	Produção	Sustentabilidade	Integração Social	Classificação	Rótulo
China (1978-1984)	8,5	4,25	6,5	Eficiência Produtiva	Reforma Estatal – Regularizatória
Etiópia (2005–2015)	5,75	7,5	6,75	Eficiência Sustentável (moderada)	Reforma Estatal – Regularizatória
Índia (1960–1990)	4,75	4,25	6,0	Eficiência Social (moderada)	Reforma Estatal – Redistributiva
Zimbábue (2000-2009)	1,75	1,25	1,75	Ineficaz	Reforma Estatal – Redistributiva

4.3. Desdobramentos Jurídicos

A adoção da eficiência como critério classificatório - mensurado pelas dimensões de produção, sustentabilidade e integração socioeconômica - implica desdobramentos jurídicos profundos, que reconfiguram as bases normativas, administrativas e transnacionais da governança fundiária. Esses desdobramentos não se limitam à criação de novos indicadores, mas exigem a redefinição de paradigmas jurídicos tradicionais, alinhando-os a uma lógica de resultados concretos e mensuráveis.

No plano normativo, a eficiência exige a consolidação de parâmetros objetivos e escaláveis que legitimem ou questionem os direitos sobre a terra, indo além da mera declaração de intenções. A função social da propriedade, princípio jurídico universal, encontra na tipologia tridimensional aqui proposta um instrumento operacional concreto. No Brasil,

por exemplo, o Projeto de Lei n.º 2502/2024, ao propor a redução dos índices mínimos de produtividade para fins de desapropriação, reflete uma tentativa - ainda que parcial - de adequar a norma à realidade empírica dos produtores. Contudo, tal iniciativa ganharia robustez se incorporasse, de forma equilibrada, indicadores de sustentabilidade e integração social, evitando uma visão unidimensional da eficiência. A regulamentação deve, portanto, evoluir para abarcar um espectro mais amplo de desempenho, reconhecendo que fatores como adversidades climáticas, acesso a crédito ou inclusão de grupos marginalizados são componentes inalienáveis da eficiência integral.

No âmbito administrativo, a implementação deste critério demanda a estruturação de sistemas de gestão fundiária dinâmicos e adaptativos, capazes de monitorar, em tempo real, o desempenho das reformas agrárias nas três dimensões propostas. Ferramentas como cadastros fundiários georreferenciados, plataformas digitais de acompanhamento e metodologias de gestão por resultados (como BSC e OKR) são essenciais para traduzir a eficiência de um conceito abstrato em uma realidade administrativa. O objetivo é prevenir a subutilização da terra, a reconcentração fundiária e a degradação ambiental, garantindo que os benefícios das reformas sejam duradouros e equitativos. A experiência etíope, por exemplo, demonstra como a certificação de terras, quando aliada a indicadores de conservação e inclusão de gênero, pode gerar ganhos sustentáveis e socialmente justos, mesmo sem redistribuição de terras.

No plano internacional, a classificação por eficiência atua como uma "linguagem comum" que facilita o diálogo, a cooperação e o aprendizado entre países. Ao transcender as barreiras das classificações tradicionais (metodológicas, objetivas ou estruturais), ela permite que experiências tão distintas quanto a produtivista da Coreia do Sul, a sustentável da Bolívia e a social do México sejam analisadas e comparadas sob uma mesma métrica. Esse arcabouço comparativo é fundamental para a governança fundiária global, especialmente no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Ele permite que Estados, organizações internacionais e sociedade civil identifiquem boas práticas, repliquem modelos de sucesso e evitem os erros de casos como o Zimbábue, cuja classificação como "Ineficiente" serve como um alerta sobre os riscos de reformas desenhadas sem considerar a tríade produção-sustenta-

bilidade-integração. Assim, a eficiência como critério classificatório não apenas harmoniza equidade, produtividade e sustentabilidade, mas também fortalece a capacidade coletiva de enfrentar desafios globais como a segurança alimentar e as mudanças climáticas.

5. CONCLUSÃO

A análise jurídico-comparativa das reformas agrárias sob a ótica da eficiência, entendida como critério classificatório tridimensional, revela-se uma ferramenta analítica poderosa e inovadora, capaz de superar as limitações das abordagens tradicionais centradas em métodos, objetivos ou estruturas. Ao sistematizar as reformas em cinco níveis - Integral, Produtiva, Sustentável, Social e Ineficiente - com base em indicadores mensuráveis de produção, sustentabilidade e integração socioeconômica, este estudo oferece uma métrica objetiva e comparável para avaliar os resultados concretos das políticas fundiárias, independentemente de suas intenções normativas declaradas.

A aplicação prática desta tipologia mostra como a tipologia por níveis de eficiência e os três eixos oferecem um diagnóstico sintético e, ao mesmo tempo, operacionalizável: a China indica a necessidade de "ambientalizar" um arranjo produtivo; a Etiópia pede a conexão entre segurança de posse e serviços produtivos; a Índia revela o valor de execução e integração tecnológica em reformas com orientação social; e o Zimbábue expõe a prioridade de reconstrução institucional e macroeconômica antes de esperar efeitos sustentáveis no campo. Essa leitura comparada é precisamente o tipo de "mapa de intervenção" que a classificação almeja.

Isso demonstra sua versatilidade e capacidade de capturar a complexidade dos processos reformistas em contextos históricos, econômicos e culturais diversos. Mais do que uma mera classificação, esta abordagem fornece um diagnóstico preciso, identificando pontos fortes e lacunas em cada dimensão, e orientando a formulação de políticas públicas mais eficazes e equilibradas.

A relevância transcende o âmbito acadêmico. Ela oferece aos legisladores, formuladores de políticas e operadores do direito agrário um instrumento prático para:

i. Avaliar o sucesso ou fracasso de reformas passadas e presentes;

ii. Desenhar novas intervenções fundiárias com metas claras e mensuráveis nas três dimensões;

iii. Monitorar a implementação das políticas, permitindo ajustes em tempo real;

iv. Promover o diálogo e a cooperação internacional, compartilhando experiências e boas práticas.

Em termos de aplicabilidade, a experiência brasileira reforça a utilidade do método: ao conjugar função social com exigências de produtividade, o marco jurídico nacional oferece um terreno fértil para aplicar a regra de decisão e identificar, de forma objetivamente auditável, onde políticas e programas devem priorizar ajustes - seja no reforço de produção (inovação, crédito e assistência), na consolidação de sustentabilidade (conservação, rastreabilidade e mitigação) ou no aprofundamento da integração social (acesso a serviços, inclusão de grupos vulneráveis), preservando a coerência com os parâmetros constitucionais (Brasil, 1964; Brasil, 1988).

Em última instância, ao conectar os regimes fundiários à função social da propriedade de forma operacional e mensurável, esta abordagem contribui decisivamente para a construção de um direito agrário global mais justo, eficiente e sustentável. Responde aos desafios contemporâneos - da segurança alimentar às mudanças climáticas - oferecendo um caminho para harmonizar o imperativo da produtividade com os princípios da equidade social e da preservação ambiental, transformando a reforma agrária de um instrumento político em um mecanismo eficaz de desenvolvimento humano e territorial.

REFERÊNCIAS

ALLEN, R. C. **Farm to Factory:** A Reinterpretation of the Soviet Industrial Revolution. Princeton: Princeton University Press, 2003.

APPLEBAUM, A. **Red Famine:** Stalin's War on Ukraine. New York: Doubleday, 2017.

APPU, P. S. **Land Reforms in India.** Nova Délhi: Vikas Publishing House, 1996.

BARDHAN, P. Distributive Conflicts and Indian Economic Policy: Some Notes on Political Economy. In: GHATE, C. (ed.). **The Oxford Handbook of the Indian Economy.** Oxford: Oxford University Press, 2011.

BAYLIS, K.; FAN, L.; NOGUEIRA, L. Agricultural market liberalization and household food security in rural China. **American Journal of Agricultural Economics**, 2018. Disponível em: https://baylislab.ace.illinois.edu/wp-content/uploads/2019/09/BaylisFanNogueiraAJAE2018.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

BESLEY, T.; BURGESS, R. Land reform, poverty reduction, and growth: evidence from India. **Quarterly Journal of Economics**, v. 115, n. 2, p. 389-430, 2000.

BOLÍVIA. **Ley n.º 3545, de 28 de noviembre de 2006**. Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 2502/2024. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2440458&filename=PL%202502/2024. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1964.

BRUCE, J. W. "Crossing the river while feeling the rocks": Incremental land reform and its impact on rural welfare in China. Washington, DC: IFPRI/CGIAR, 2009.

CHIAVARI, J. et al. Panorama dos direitos de propriedade no Brasil rural: legislação, gestão fundiária e Código Florestal. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2016.

CHIBISA, P. The 2000–2004 Fast Track Land Reform Program and biodiversity issues (Save Valley Conservancy). Journal of Sustainable Development in Africa, 2010. Disponível em: https://jsd-africa.com/Jsda/V12No6_Fall2010_B/PDF/The%202000-2004%20Fast%20Track%20

Land%20Reform%20Program%20and%20Biodiversity%20Issues.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

DAVIES, R. W.; WHEATCROFT, S. G. The Years of Hunger: Soviet Agriculture, 1931–1933. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

DEININGER, K. Land Policies for Growth and Poverty Reduction. Washington, DC: The World Bank, 2003.

DEININGER, K.; ALI, D. A.; ALEMU, T. Impacts Of Land Certification On Tenure Security, Investment, And Land Markets. Washington, DC: World Bank, 2008.

DEININGER, K.; BINSWANGER, H. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges. The World Bank Research Observer, v. 14, n. 2, p. 247–276, 1999.

DE JANVRY, A.; GORDILLO, G.; SAADOUNI, E. Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses. Washington, DC: World Bank, 1997.

DUGUIT, L. Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon. Paris: [s.n.], 1912. 1 vol. (II-206 p.). Disponível em: http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb320536618. Acesso em: 6 set. 2025.

ETHIOPIA. Federal Democratic Republic of Ethiopia. Rural Land Administration and Land Use Proclamation (Proclamation nº. 456/2005). Addis Ababa: Federal Negarit Gazeta, 2005.

FAO. Agricultural reforms and trade liberalization in China and selected Asian countries: impacts on agri-food trade. Rome: FAO, 2011.

FAO. An introduction to the basic concepts of food security. Rome: Food and Agriculture Organization, 2008.

FAO/WFP. Crop and Food Security Assessment Mission to Zimbabwe. Rome: FAO/WFP, 2010.

FAO. Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture (GIEWS). Country Brief: Zimbabwe. Rome: FAO, 2024. Disponível em: https://www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=ZWE. Acesso em: 9 set. 2025.

FAO. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Rome: FAO, 2012.

FIGUEIRA, P. S. S. O desenvolvimento das cadeias produtivas na Amazônia Legal, a partir da experiência do Estado do Amapá. Rio Grande do Sul: UBAU, 2021.

GATES, P. W. History of Public Land Law Development. Washington, D.C.: Public Land Law Review Commission; U.S. Government Printing Office, 1968.

GRIFFIN, K.; KHAN, A. R.; ICKOWITZ, A. Poverty and distribution of land. Journal of Agrarian Change, v. 2, n. 3, p. 279-330, 2002.

GRIFFIN, K. An assessment of development in Taiwan. World Development, v. 1, n. 6, p. 31-42, 1973.

HALL, R. Land Reform in South Africa: An Uneven Transformation. Journal of Agrarian Change, v. 4, n. 1-2, p. 84-112, 2004.

HANKE, S. H.; KWOK, A. K. F. On the measurement of Zimbabwe's hyperinflation. Cato Journal, v. 29, n. 2, p. 353-364, 2009.

HOLDEN, S. T.; DEININGER, K.; GHEBRU, H. Impacts of Low-Cost Land Certification on Investment and Productivity. Washington, DC: World Bank, 2012.

HUANG, J.; ROZELLE, S. The emergence of agricultural commodity markets in China. Stanford: Stanford King Center on Global Development, Working Paper n. 212, 2004. Disponível em: https://kingcenter.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj16611/files/media/file/212wp_0.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

KAWAGOE, T. Agricultural Land Reform in Postwar Japan: Experiences and Issues. World Bank Policy Research Working Paper 2111, 1999.

KING, R. Land Reform: A World Survey. Part 1 - A General Overview. Londres: Bell and Sons Ltd., 1977.

KORNAI, J. The Socialist System: The Political Economy of Communism. Princeton: Princeton University Press, 1992.

KUEH, Y. Y. China's new agricultural-policy program: major economic implications. World Development, v. 12, n. 8, p. 785–804, 1984.

LEIMAN, A. A green revolution betrayed? Seed technology and small farmers in Zimbabwe. Development Southern Africa, v. 28, n. 4, 2011. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0376835X.2011.605560. Acesso em: 9 set. 2025.

LIN, J. Y. Rural Reforms and Agricultural Growth in China. The American Economic Review, v. 82, n. 1, p. 34-51, 1992.

LIPTON, M. Toward a theory of land reform. In: Lehmann, D. (Ed.). Agrarian Reform and Agrarian Reformism. Londres: Faber and Faber, 1974.

MARTÍN CANO, D. R.; TEUBAL, M.; GÓMEZ, C. La Reforma Agraria en América Latina desde los Movimientos Sociales. In: XXVI Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia, Guadalajara, 2007.

MCCUSKER, B.; MOSELEY, W. G.; RAMUTSINDELA, M. Land Reform in South Africa: An Uneven Transformation. Lanham: Rowman & Littlefield, 2016.

MOYO, S. Changing agrarian relations after redistributive land reform in Zimbabwe. Journal of Peasant Studies, v. 38, n. 5, p. 939-966, 2011.

NORFOLK, S.; TANNER, C. Improving tenure security for the rural poor: Mozambique – country case study. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2007. (LEP Working Paper, n. 5). Disponível em: https://www.oicrf.org/-/improving-tenure-security-for--the-rural-poor-mozambique-country-case-study. Acesso em: 6 set. 2025.

NOVE, A. An Economic History of the USSR, 1917–1991. 3. ed. London: Penguin, 1992.

SCOONES, I.; MARONGWE, N.; MAVEDZENGE, B.; CHAUMBA, J.; CLFFE, L.; MUCHEMWA, C. Zimbabwe's Land Reform: Myths and Realities. Londres: Routledge, 2010.

RSFSR (Rússia). Декрет о земле (Dekret o zemle, Decreto sobre a Terra), 26 out. 1917. Sobranie uzakonenii i rasporiazhenii rabochego i krest'ianskogo pravitel'stva. Petrogrado, 1917.

SHIN, Y-H. Land reform in Korea, 1950. Bulletin of the Population and Development Studies Center, vol. 5, pp. 14–31. JSTOR, 1976.

TARISAYI, K. S. Land Reform: An Analysis of Definitions, Types and Approaches. Asian Journal of Agriculture and Rural Development, v. 4, n. 3, p. 195-199, 2014.

TEUBAL, M.; RODRÍGUEZ, J. Agro y alimentos en la globalización: Una perspectiva crítica. Buenos Aires: La Colmena, 2002.

TUMA, E. H. Agrarian Reform in Historical Perspective Revisited. Comparative Studies in Society and History, v. 21, p. 3-29, 1979.

TUMA, E. H. Land Reform. Encyclopædia Britannica. Disponível em: https://www.britannica.com/topic/land-reform. Acesso em: 9 abr. 2025.

UFT. Aspectos históricos da questão agrária no Brasil. Revista Produção Acadêmica, [S.l.], 2017. Disponível em: https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/producaoacademica/article/download/2963/9286/15499. Acesso em: 8 set. 2025.

UN/ECE. Land Administration Guidelines, with Special Reference to Countries in Transition. Nova York/Genebra: Economic Commission for Europe, United Nations, 1996.

VERBURG, P. H.; ERB, K.-H.; MERTZ, O.; ESPÍNDOLA, G. Land System Science: Between Global Challenges and Local Realities. Current Opinion in Environmental Sustainability, v. 5, p. 433-437, 2013.

WILLIAMS, S. T. et al. The impact of land reform on the status of large carnivores in Zimbabwe. Scientific Reports, v. 6, 2016.

WORLD BANK. Zimbabwe. World Bank Open Data, 2025. Disponível em: https://data.worldbank.org/country/zimbabwe. Acesso em: 9 set. 2025.

- CAPÍTULO 25 -

A GÊNESE DA PROPRIEDADE TERRITORIAL DA CAPITAL DO MEIO DO MUNDO: MACAPÁ-AP

THE GENESIS OF TERRITORIAL PROPERTY IN THE CAPITAL OF THE MIDDLE OF THE WORLD: MACAPÁ-AP

Ana Rita Guimarães Queiroz[1]

José Alberto Tostes[2]

Hilene Marilan Lima Rodrigues[3]

RESUMO: O Estado do Amapá apresenta um percurso irregular de ocupação fundiária, marcado por ciclos econômicos, conflitos e forte presença de comunidades tradicionais, em contraste com empreendimentos econômicos de grande porte. Este artigo analisa o processo histórico e jurídico da formação da propriedade territorial no Estado do Amapá, com ênfase na capital Macapá, a chamada "Capital do Meio do Mundo" sobretudo, a partir da compreensão de que o território é elemento essencial à constituição do Estado, conforme preconiza a doutrina jurídica. Para tanto, o estudo identifica os principais marcos legais que permitiram a efetiva transferência das terras da União ao domínio estadual, destacando as Leis n.º 10.304/2001 e n.º 14.004/2020. Realizou-se revisão

[1] Advogada, Docente, Mestra em Desenvolvimento Regional, Especialista em Docência no Ensino Superior, Direito Criminal e Direito Processo Civil.

[2] Arquiteto e Urbanista, Doutor em História e Teoria da Arquitetura, Mestre em História e Teoria da Arquitetura pelo Instituto Superior de Artes, Especialista em Padrões e Técnicas de Conforto Ambiental e em Planejamento Educacional Universidade Salgado de Oliveira (1994)

[3] Advogada, Pedagoga Docente, Mestra em Desenvolvimento Regional, Especialista em Docência para a Educação Profissional e Tecnológica, Educação Especial e Inclusiva, Direito Constitucional, Direito do Trabalho e Processual do Trabalho e Docência do Ensino Superior.

bibliográfica a respeito da temática sobre regularização fundiária urbana, que tem gerado impactos diretos na estruturação de Macapá, evidenciada pela expansão desordenada, déficit habitacional e insegurança jurídica da posse, a partir dos estudos de autores como: Tostes (2006,2020), Queiroz (2024), Meirelles (2016), Carvalho (2013). Bem como utilizou-se dados do Instituto de Terras do Amapá, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e de representações cartográficas para demonstrar que o domínio fundiário efetivo é condição indispensável ao desenvolvimento da capital do Amapá e que a governança territorial deve priorizar a função social da propriedade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. A relevância e importância da pesquisa está em evidenciar a concepção da propriedade e posse da capital do Estado do Amapá para atender à questão de um novo ordenamento territorial por meio de uma governança responsável.

PALAVRAS-CHAVE: regularização fundiária. Macapá. Posse. Propriedade. função social.

ABSTRACT: The state of Amapá has had an irregular history of land occupation, marked by economic cycles, conflicts, and a strong presence of traditional communities, in contrast to large-scale economic enterprises. This article analyzes the historical and legal process of land ownership formation in the state of Amapá, with an emphasis on the capital, Macapá, the so-called "Middle of the World Capital," based on the understanding that territory is an essential element of the state's constitution, as advocated by legal doctrine. To this end, the study identifies the main legal frameworks that enabled the effective transfer of federal lands to state ownership, highlighting Laws n.º 10,304/2001 and n.º 14,004/2020. A literature review was carried out on the topic of urban land regularization, which has generated direct impacts on the structuring of Macapá, evidenced by the disorderly expansion, housing deficit, and legal insecurity of tenure, based on studies by authors such as: Tostes (2006, 2020), Queiroz (2024), Meirelles (2016), Carvalho (2013). Furthermore, data from the Amapá Land Institute and the Brazilian Institute of Geography and Statistics, as well as cartographic representations, were used to demonstrate that effective land ownership is an indispensable condition for the development of the capital of Amapá and that territorial governance must prioritize the social function of property, as provided for in the 1988 Federal Constitution. The relevance and importance of the research lies in highlighting the conception of property and possession in

the capital of the State of Amapá to address the issue of a new territorial order through responsible governance.

KEYWORDS: land regularization. Macapá. Possession. Property. social function.

1. INTRODUÇÃO

O território é um dos elementos fundantes do Estado moderno, sendo condição essencial para o exercício da soberania, a organização político-administrativa e a concretização de direitos fundamentais. No entanto, a consolidação jurídica da propriedade territorial nem sempre acompanha a formação político-institucional dos entes federativos brasileiros.

É o que se observa no caso do Estado do Amapá, cuja trajetória, marcada por disputas fundiárias, sobreposições normativas e ocupações informais, evidencia a complexidade da gênese da propriedade territorial em sua capital, Macapá. Embora tenha sido elevado à condição de Estado pela Constituição Federal de 1988, o Amapá enfrentou significativos entraves para assegurar o domínio efetivo sobre suas terras, em razão da permanência do controle fundiário sob responsabilidade da União.

A efetiva transferência de terras públicas federais ao domínio estadual e municipal só começou a se materializar recentemente, por meio de marcos legais como a Lei n.º 14.004/2020 e, mais recentemente, a Lei n.º 3.228/2025, voltada à promoção da regularização fundiária urbana. Assim, a história territorial do Amapá pode ser compreendida a partir de quatro grandes ciclos de ocupação: a exploração extrativista; a criação do Território Federal em 1943; o período de valorização ambiental e reconhecimento de populações tradicionais na década de 1980; e a recente expansão econômica sob influência de interesses externos, no século XXI.

Referidos ciclos muito contribuíram para a formação de um cenário urbano heterogêneo e marcado pela informalidade, sobretudo em Macapá, onde grande parte da população vive em situação de posse, sem o respaldo de títulos legais de propriedade. Tal realidade compromete a segurança jurídica, o planejamento urbano e o acesso pleno à moradia digna.

O presente artigo tem como objetivo analisar o processo histórico, político e jurídico de conformação da propriedade territorial em Macapá, com ênfase nas tensões entre posse e propriedade, legalidade formal e legitimidade social. Busca-se compreender como as ações estatais, por vezes contraditórias, ora promovem a regularização fundiária, ora estimulam empreendimentos que ameaçam territórios ocupados por populações tradicionais, refletindo uma atuação ambígua do poder público frente ao ordenamento urbano.

A relevância do estudo reside na necessidade de compreender a regularização fundiária não apenas como instrumento jurídico-administrativo, mas como política pública de justiça social, que exige a articulação entre os entes federativos e o reconhecimento das especificidades socioambientais e culturais da região.

Ao abordar a gênese da propriedade territorial da capital amapaense, este artigo pretende não esgotar o tema, mas contribuir para o debate sobre a efetividade do direito à moradia, a função social da propriedade e o papel do Estado na construção de uma cidade mais justa e sustentável com base da regularização fundiária.

2. A GÊNESE DA PROPRIEDADE TERRITORIAL DA CAPITAL DO MEIO DO MUNDO: MACAPÁ-AP

Segundo o doutrinador Celso Ribeiro Bastos, o Estado é constituído de cinco elementos: povo, território, governo, ordem jurídica e poder. Nesse passo, partindo desse pressuposto, infere-se que, "não há Estado sem território" (Dallari 2011, p. 80), portanto, para garantir o reconhecimento do território, o Estado do Amapá perpassou por um extenso lapso temporal, caracterizado por avanços e lacunas no processo de concretização da propriedade de seu território, sendo efetivada a partir da alteração da Lei Federal n.º 10.304/2001 pela Lei n.º 14.004, de 26 de maio de 2020, a qual transfere ao domínio do Estado do Amapá terras pertencentes à União.

O Amapá apresenta uma configuração fundiária marcada por indefinições dominiais históricas, decorrente do seu próprio processo ocupação, por meio de exploração da terra. Entretanto, é importante destacar

que não há o intuito neste artigo de retomar os primórdios da complexa história deste processo de (má)ocupação, mas relevante registrar que outrora à emancipação a Estado Federado em 1988, por essas terras ocorreram muitos conflitos, como leciona Santos (2020):

> [...] [a] Amazônia já esteve sob o domínio de espanhóis, ingleses, franceses e portugueses antes de tornar-se reconhecidamente território brasileiro, que de forma definitiva considerando sua atual configuração territorial só ocorreu no início do século XX, depois de muitos conflitos e negociações [...].

O percurso histórico-normativo do processo de regularização fundiária no estado do Amapá não é linear e se caracteriza ora por vanguardas, ora por derrocadas. O processo de ocupação efetiva territorial do estado do Amapá está, em tese, interligado inicialmente aos movimentos que ocorreram com o Grão-Pará, como o movimento denominado Bandeirantes, o qual resultou na expulsão de vários estrangeiros e na criação de vilas, entre elas a Fundação do Povoado e a fortificação de Santo Antônio de Macapá, em 1636 (Porto, 2003), onde está localizada a capital do estado, Macapá.

Outros importantes fluxos de ocupação no Amapá, pode se se destacar em quatro momentos. O primeiro, está relacionado ao aviamento e à extração da castanha e da borracha, mas, no final do século 19 e início do século 20, acontece o processo migratório dos nordestinos para a atividade extrativista; o segundo está marcado pela criação do Território Federal do Amapá em 1943 e a entrada dos empreendimentos econômicos estrangeiros como a Indústria e Comércio de Minérios S.A. -ICOMI, Jari Celulose e a Amapá Florestal e Celulose S.A. -AMCEL; o terceiro, a partir 1980, pela intimidação internacional por causa do questão ambiental e pela pressão social dos povos tradicionais que culminam com a criação de unidades de conservação, homologação de terras indígenas, assentamentos da reforma agrária e reconhecimento de territórios quilombolas, o Amapá torna-se Estado em 1988; já o quarto momento, no século 21, temos a China como maior consumidora de matéria-prima, assumindo uma postura neoliberal mais voltado para o mercado internacional (Lomba et al., 2022).

Sob essas circunstâncias, cabe frisar que o Amapá em paralelo aos acontecimentos do fluxo de ocupação do território, principalmente em razão da necessidade de mão de obra, apresenta impactos urbanísticos, uma vez que as cidades não se estruturaram simultaneamente, evidenciando a área urbana. Dá-se destaque, após a emancipação a Estado, em 1988, o Amapá apresentou um vertiginoso crescimento populacional nas duas primeiras décadas, com 60,31% e 64,83 %, respectivamente, esse fenômeno remete-se de igual modo na capital, Macapá (tabela 1).

Tabela 1: População do Estado do Amapá e Município de Macapá (Urbano e Rural – 1970-2010).

Ano x Situação do domicílio	ESTADO DO AMAPÁ			MUNICÍPIO DE MACAPÁ		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1970	114.230	62.400	51.830	86.097	54.903	31.194
1980	175. 258	10.3719	7.1539	137.452	93.063	44.389
1991	289.397	23.4131	5.5266	179.777	154.063	25.714
2000	477.032	424.683	52.349	283.308	270.628	12.680
2010	669.526	601.036	68.490	398.204	381.214	16.990

Fonte: IBGE – Censo Demográfico (2024).

Ao examinar os dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, o estado do Amapá possui uma população majoritariamente localizada na Capital, Macapá e se fixa nas áreas urbanas. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), mais da metade da população mundial vive em área urbana e espera-se que, até 2050, a população urbana aumente para 68%.

É nessa dinâmica de ocupação do espaço territorial do Amapá, em meio a instalação de empreendimentos economicamente fortes frente às comunidades tradicionais vulneráveis financeiramente que, inevitavelmente, surgem as disputas sócio-territoriais, ou seja, "a luta de classes em uma região fronteiriça, de expansão humana e do capital", de acordo com Lomba, 2020. Esse ponto de análise nos revela o processo das relações de poder sobre as dinâmicas de ocupação do espaço territorial.

Notadamente, por décadas, a maior parte do território amapaense permaneceu sob domínio da União, o que retardou os processos de regularização fundiária e dificultou o reconhecimento jurídico de posses

estabelecidas e consequentemente o desenvolvimento da região. Meirelles (2016, p. 664), contribui para esse entendimento quando explica que "no Brasil as terras foram originalmente públicas, pertencentes à nação portuguesa, por direito de conquista. Depois passaram ao Império e à República, sempre como domínio da União".

A despeito da transformação do então Território Federal do Amapá em 1943, após quarenta e cinco anos da sua criação, em 1988 foi emancipado a Estado, pela Constituição Federal de 1988 (ADCT, art. 14[4]), em que restou dado ao novo ente autonomia administrativa e financeira.

Ademais, em que pese a emancipação formal, ou seja, nas linhas da Carta Magna de 1988, o Amapá e seus dezesseis municípios continuaram reféns da União em diversos aspectos. Por exemplo, mesmo após mais de oitenta anos, ou seja: oito décadas desde a criação do TFA, as terras sob a jurisdição da União localizadas no território amapaense não foram transferidas, em sua totalidade, para o estado do Amapá, segundo o Decreto n.º 8.713, de 13 de abril de 2016, que regulamenta as 23 (vinte e três) glebas a serem transferidas da União ao Estado do Amapá[5].

Neste percurso, pode-se identificar os principais instrumentos legais para a efetivação da transferência da propriedade das terras ao Amapá neste lapso temporal, tais como: Lei n.º 10.304, de 15 de novembro de 2001; Decreto n.º 6.291, de 07 de dezembro de 2007; Lei n.º 14.004, de 26 de maio de 2020.

Portanto, o que se mostra é uma debilidade das ações de governança fundiária ao longo desse período, visto que o Estado Federado é carente de patrimônio fundiário, sendo o domínio desse patrimônio uma das condições para seu desenvolvimento. A esse respeito, Lomba e Silva (2022, p. 3) destacam que:

---

[4] Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.
§ 1º A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos Governadores eleitos em 1990.
§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e os critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.
§ 3º O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos Estados de Roraima e do Amapá que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos.

[5] Considerando a data deste artigo, maio de 2025.

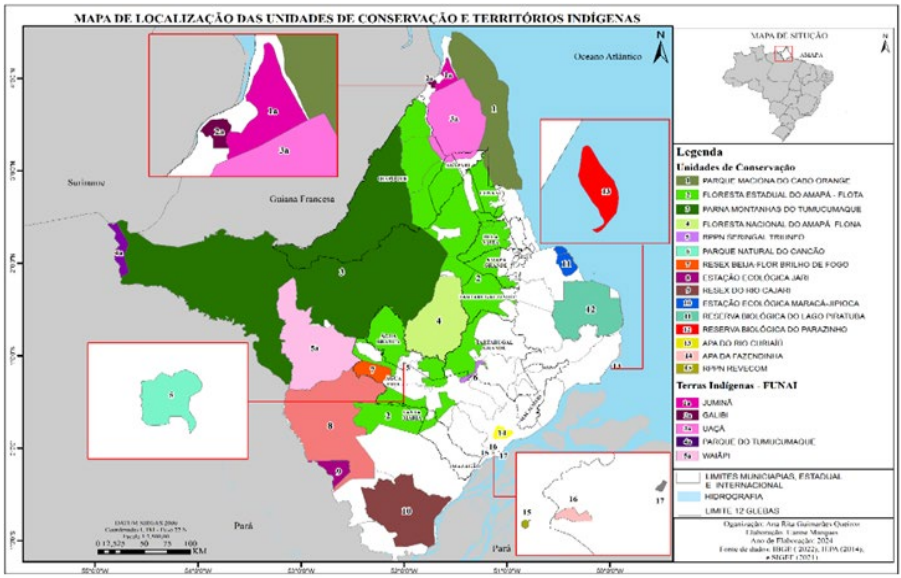
> Somente após a estadualização do Território Federal em 1988, o estado teve reconhecido seu direito à gestão do território e das terras que estão inclusas nele. Mas isto só ocorre em tese, visto que na prática a transferência efetiva das terras, sob controle da União, não é feita pelo estado, por imbróglio de origens burocráticas e políticas.

Inicialmente, é necessário contextualizar que geograficamente o Amapá, é intitulado como o Estado mais preservado do país, de acordo com os estudos apresentados no Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Estado do Amapá (PPCDAP) (Amapá, 2009), possui uma área de 8.847.135,56 de hectares em unidades de conservação, o que corresponde a 61,95% do território do estado do Amapá.

Essa concepção compreende 19 (dezenove) unidades de conservação existentes no Estado, a saber: 12 (doze) federais, 5 (cinco) estaduais e 2 (duas) municipais, o Amapá possui 1.183.498, 31 hectares de Terras Indígenas (Amapá, 2009) e 52.454,9343 hectares destinados às Áreas Quilombolas. Nesse cenário, conforme apresenta o Governo Federal (INCRA, 2024), existem 31 (trinta e um) processos de regularização quilombolas no estado do Amapá, sendo 5 (cinco) com Portarias emitidas, 3 (três) publicadas em edital e as demais 23 (vinte e três) em fase de elaboração e edital (mapa 1).

Sabidamente, as Unidades de Conservação-UCs, são áreas protegidas, com o objetivo na preservação da biodiversidade, dos recursos naturais e da qualidade de vida, para a proteção de espécies ameaçadas; a manutenção de serviços ecossistêmicos; a prevenção de desastres naturais; e ao desenvolvimento sustentável. Por outro lado, essas UCS, implicam em outros fatores, como as ocupações irregulares pela dificuldade na regularização fundiária e o desmatamento, além dos conflitos com interesses econômicos (Agência Câmara de Notícias,2014).

Mapa 1: Áreas de Unidades de Conservação e Territórios Indígenas.



Fonte: Queiroz (2024)

Por conseguinte, o Estado está situado ao extremo norte do Brasil, o qual faz fronteira ao norte com a Guiana Francesa; ao noroeste com o Suriname, ao sul com o Estado do Pará; e a oeste com o Oceano Atlântico e está localizada estrategicamente a capital do meio do mundo, Macapá.

3. MACAPÁ-AP: A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA PROPRIEDADE FUNDIÁRIA DA CAPITAL EQUATORIAL

O município de Macapá, denominada como a capital do meio do mundo, é assim noticiada por este título por estar especialmente localizada sob a linha do Equador, uma linha imaginária que divide os hemisférios norte sul do planeta terra. Macapá é a única capital do Brasil cortada pela linha do equador. A linha "imaginária do equador" no passado era representada por uma linha de concreto com aproximadamente vinte (20) metros de comprimento (Imagem 1). Atualmente o espaço está em fase de revitalização.

Imagem 1: Linha do Equador-Macapá-AP



Fonte: Acervo Biblioteca IBGE

Hoje, além da linha imaginária foi inaugurado o Parque Meio do mundo, um complexo de 69 (sessenta e nove) metros quadrados, com espaço de academia, parque infantil, anfiteatro e praça de alimentação. O Parque fica localizado às margens da Rodovia Josmar Chaves Pinto, ao lado do Monumento Marco Zero do Equador.

Imagem 2: Parque meio do Mundo



Fonte: G1 Amapá (2024)

Macapá, de acordo com Tostes (2006), é uma cidade que já nasceu planejada e, ao longo do tempo, foi sendo modificada pelos Planos Diretores, conforme descrição constante no tabela 2, a seguir:

Tabela 2: Eventos Históricos Macapá-AP.

PERÍODO	EVENTO
1758	Fundação da Vila de São José de Macapá. Levantou-se o primeiro pelourinho – Largo de São Sebastião –, atual praça Veiga Cabral e, em seguida, o segundo pelourinho – Largo de São José –, atual praça do Barão do Rio Branco. Desse ponto foram definidas as construções das futuras casas.
1770	Fundação da Vila Nova de Mazagão.
1841-1900	Contestado franco-brasileiro. Brasil e França concordaram em neutralizar a área entre os rios Oiapoque e Araguari até a solução da lide.
1856	Lei n.º 281, que eleva a vila à categoria de cidade, com denominação de Macapá.
1900	Incorporação do Contestado ao Brasil, fazendo parte do estado do Pará com o nome de Araguari.
1901	Criação do munícipio de Amapá pela Lei n.º 798.
1904	Governo de Augusto Montenegro (Grão-Pará) publica o terceiro tomo dos Annaes da Biblioteca Pública do Pará, referentes à expedição de sesmarias.
1913-1923	Pe. Júlio Maria de Lombaerd, nome em destaque no processo de urbanização da cidade de Macapá.
1943	Criação do Território Federal do Amapá por meio do Decreto-Lei n.º 5.812, com desmembramento do Estado do Pará e tendo como capital o município do Amapá.
1944	Mudança da capital originária para a atual cidade de Macapá. Governo de Janary Nunes.
1959	1º Plano Diretor – Plano Grumbil.
1973	2 º Plano Diretor – Plano de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro – PDU/FJP
1979	3 º plano de desenvolvimento urbano da cidade de Macapá – HJ COLE.
1987	Desmembramento de Distritos de Macapá, com a criação dos munícipios de Ferreira Gomes e Santana.
1988	Emancipação do TFA a Estado.
1992	Desmembramento de Distrito de Macapá, com a criação dos munícipios de Porto Grande e Pedra Branca do Amapari e Itaubal.
2004	4º Plano Diretor de Macapá de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá – PPDUAM- Lei Complementar n.º 26/2004-PMM, de 20 de janeiro de 2004

Fonte: Queiroz (2024).

O município de Macapá se tornou capital do TFA em 1944, no Governo de Janary Nunes, pelo Decreto-Lei n.º 6.550, de 31 de maio de 1944, no qual também se retificaram os limites do território[6]. Antes da trans-

[6] Art. 4º A capital do Território do Amapá é a cidade de Macapá; a do Território do Rio Branco é a cidade de Boa Vista; a do Território de Guaporé é a cidade de Porto Velho; a do Território de Ponta Porã é a cidade de Maracaju; a do Território do Iguassu é a cidade de igual nome (vila de Xagu, ex-Laranjeiras) (Brasil, 1944, grifos nossos).

formação do Amapá em Estado, o município de Macapá, capital do TFA, em 1980, por meio do Decreto n.º 84.508, recebeu do INCRA uma área de terra medindo 10.118,3394 ha (dez mil, cento e dezoito hectares, trinta e três ares e noventa e quatro centiares), com o objetivo de expansão da área urbana, tem-se, portanto, a primeira doação de terras ao município:

> DECRETO N.º 84.508, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1980
>
> Autoriza o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA a doar o imóvel que menciona.
>
> O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei n.º 6.431, de 11 de julho de 1977, regulamentada pelo Decreto n.º 80.511, de 7 de outubro de 1977,
>
> DECRETA:
>
> Art. 1º. Fica o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA autorizado a doar ao Município de Macapá, Território Federal do Amapá, uma área de terra, medindo 10.118,3394 ha (dez mil, cento e dezoito hectares, trinta e três ares e noventa e quatro centiares), situada naquele Município, cujos limites e confrontações constam dos memoriais descritivos existentes no Processo INCRA/CR (01) T (7) DF /N.º 619/77 - Projeto Fundiário Amapá.
>
> Parágrafo único. A área de terra a que se refere este artigo, discriminada nos termos dos artigos 19 a 31 do Decreto-lei n.º 9.760, de 05 de setembro de 1946, está matriculada em nome da União Federal, no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Macapá, sob n.º 22, às fls. 22, do Livro n.º 2 de Registro Geral.
>
> Art. 2º. A presente doação tem por objetivo a expansão da área urbana da cidade de Macapá e da Vila de Santana, Município de Macapá, de conformidade com o que estabelecem a Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977, e o Decreto nº 80.511, de 07 de outubro de 1977.
>
> Art. 3º. O imóvel doado e suas benfeitorias e acessões reverterão de pleno direito ao patrimônio da

> União, independentemente de qualquer indenização, se não for utilizado dentro da finalidade e prazo prescritos no instrumento de doação.
>
> Art. 4º. A doação será formalizada mediante a expedição, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, de título de domínio, com observância das disposições do Decreto nº 80.511, de 07 de outubro de 1977.
>
> Art. 5º. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, observadas as disposições em contrário.
>
> Brasília, 25 de fevereiro de 1980; 159º da Independência e 92º da República.
>
> JOÃO FIGUEIREDO (Brasil, 1980, grifos nossos).

A área doada ao Município de Macapá, ainda quando Território Federal do Amapá, de acordo com Decreto n.º 84.508/1980, estava sob a égide do 3º Plano de Desenvolvimento Urbano da cidade de Macapá – HJ COLE (tabela 2, Imagem 3). Tostes (2006, p. 104), corrobora que a proposta da H.J. COLE & Associados é um trabalho amplo a respeito das potencialidades do Território Federal do Amapá a época.

Imagem 3: Desenho urbano de Macapá, no período do Plano H. J. Cole



Fonte: Tostes (2006).

Essa área obteve sua primeira matrícula sob o número 562, que se subdividiu em duas, sendo: a matrícula n.º 4105 que trata de área no município de Santana, e a matrícula n.º 4106, correspondente a área no município de Macapá.

Tem-se portanto a partir da matricula n.º 562, a primeira área doada ao município de Macapá, a qual restou desmembrada no decurso do tempo em demais outras matrículas, contudo, a ausência de controle efetivo da cadeia sucessória e mecanismos rudimentares neste lapso temporal fez com que o cadastro de terras no estado do Amapá se mostrasse deficitário.

Tostes (2016) explana que, em Macapá, foram implementados 4 (quatro) planos diretores, sendo eles: Plano Grumbil (1959); Plano Diretor de Macapá – Plano de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro – PDU/FJP (1973); Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Macapá – HJ COLE (1949) e o vigente Plano Diretor de Macapá de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá (PPDUAM), de acordo com a Lei Complementar n.º 26/2004-PMM, de 20 de janeiro de 2004 (Imagem 4).

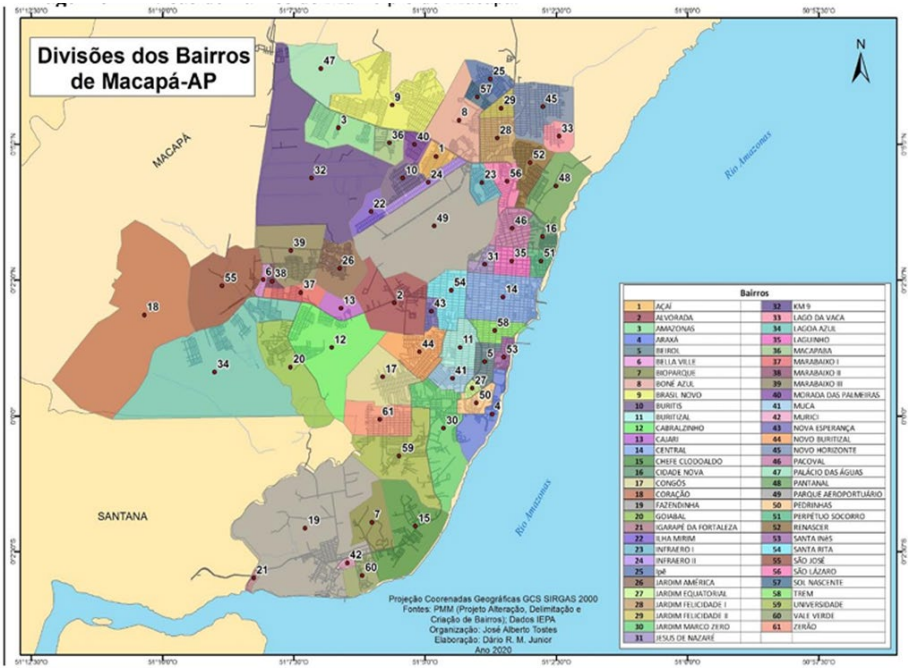
Imagem 4: Desenho urbano de Macapá, no período do Plano Diretor 2004



Fonte: Tostes (2006).

Em última análise, emerge a atualização do Plano Diretor de 2004, pela Lei Complementar n.º 2.427/2020-PMM, que dispõe sobre a alteração, delimitação, nomeação e criação de bairros no município de Macapá (Imagem 5).

Imagem 5: divisão de Bairros de Macapá-AP.



Fonte: Tostes (2020).

Ainda com base em dados estatísticos do IBGE, Macapá é considerada a cidade mais populosa do Estado, com IDHM de 0,733 (IBGE, 2010). A densidade demográfica da capital é em torno de 67.48, hab/km^2 (IBGE, 2022). O último Censo do IBGE, no ano de 2022, divulgou que o estado do Amapá possui uma população de 733.759 habitantes, e a capital, Macapá, 442.933 habitantes. Ademais, a partir dos dados quantitativos, é possível perceber que, ao longo de 18 anos (2004-2022), desde a regulamentação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá (PPDUAM) em 2004, essa cidade passou por muitas transformações, como apresenta Chagas (2004, p. 18):

> [...] Macapá passou por profundas transformações sociais em sua urbe. A população passou a ser categorizada em zonas, bairros e não bairros, num processo induzido de apartheid sócio-territorial que se estabeleceu diante de planos públicos e da própria academia reativa. A migração desassistida de pessoas das ilhas do Pará para cidade de Macapá e entorno [...]. Estima-se que 30% da população de Macapá ocupa áreas de ressacas.

Cumpre salientar, que o ordenamento espacial do município de Macapá tem sofrido significativas alterações – como a verticalização de prédios, a criação de loteamentos privados urbanizados, por outro lado, o direito público que se dedica à regulação do uso e ocupação do solo, organização e planejamento das cidades, ramos do direito urbanístico, tem sido sobrestados.

Tostes (2025) válida esse entendimento, quando afirma que:

> Apesar dos avanças e das transformações positivas, o período modernista em Macapá também foi marcado por tensões e contradições. O crescimento acelerado da cidade gerou desafios relacionados à desigualdade social, à ocupação irregular de áreas periférica e a pressão sobre recursos naturais.

Somando a esse aspecto, aponta-se que um dos maiores desafios das cidades é a questão da regularização fundiária, que ocasiona dificuldades de acesso à moradia digna, regular, legalizada, favorecendo o surgimento de assentamentos subnormais, como favelas, ocupações em áreas de risco e/ou de preservação ambiental e ressacas[7]. Ou seja, entre os obstáculos para a efetivação da moradia e da propriedade, está a ausência de regularização fundiária urbana.

A inadequação fundiária urbana, segundo a Fundação João Pinheiro

[7] Ressaca é uma expressão regional empregada para designar um ecossistema típico da zona costeira do Amapá. São áreas encaixadas em terrenos quaternários que se comportam como reservatórios naturais de água, caracterizando-se como um ecossistema complexo e distinto, sofrendo os efeitos da ação das marés, por meio de uma intrincada rede de canais e igarapés e do ciclo sazonal das chuvas (Carvalho apud Neri, 2004, p. 3-4).

(FJP, 2021, p. 48), "é uma situação na qual pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a posse[8] da moradia, mas informa não possuir a propriedade[9] (registro em cartório), total ou parcial, do terreno ou da fração ideal de terreno onde ela se localiza". Para a FJP (2021), Amapá e Pará são os estados da região norte com maior inadequação fundiária, o que corresponde a um percentual que fica entre 5% a 7,5 %.

Percebe-se, pelo processo histórico-normativo da regularização fundiária no estado, nos últimos anos, intensificaram os trabalhos para concluir o processo legal e administrativo para transferência de terras, o qual possibilita cumprir o dispositivo constitucional do direito à propriedade (art. 5º C/88). A Lei n.º 14.004/2020 trouxe significativas alterações à Lei n.º 10.304/2001, e tem feito com que 20 (vinte) glebas, do total de 23 (vinte e três), já tenham sido transferidas até maio de 2025. (tabela 3).

Tabela 3: 23 Glebas do Decreto n.º 8.713/216.

Nº	GLEBA	COMARCA	SITUAÇÃO
1	Água Fria	Pedra Branca e Porto Grande	Termo de Doação n.º 001/2022
2	Santa Maria	Mazagão	Termo de Doação n.º 02/2022
3	Água Branca	Porto Grande e Serra do Navio	Termo de Doação n.º 003/2022
4	Macacoari	Macapá, Itaubal e Cutias	Termo de Doação n.º 04/2022
5	Mazagão	Mazagão	Termo de Doação n.º 05/2022
6	Tartarugalzinho	Amapá, Tartarugalzinho e Pracuúba	Termo de Doação n.º 06/2022
7	Tartarugal Grande	Macapá, Tartarugalzinho, Ferreira Gomes, Cutias, Itaubal e Porto Grande	Termo de Doação n.º 07/2022
8	Oiapoque	Oiapoque	Termo de Doação n.º 08/2022
9	Amapá Grande	Amapá e Pracuúba	Termo de Doação n.º 009/2022
10	Arapari	Oiapoque	Termo de Doação n.º 10/2022
11	Cunani	Calçoene	Termo de Doação n.º 11/2022
12	Bela Vista	Calçoene	Termo de Doação s/n/2022
13	Matapi-Curiaú--Vila Nova	Porto Grande, Macapá, Santana, Ferreira Gomes	Em Análise
14	Aporema	Amapá, Tartarugalzinho e Pracuúba	Termo de Doação s/n 13//02/2025
15	Carnot	Calçoene	Inviabilizada de transferência (II, XI, art. 20 CF/88)

[8] Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade (art. 1.196, CC).

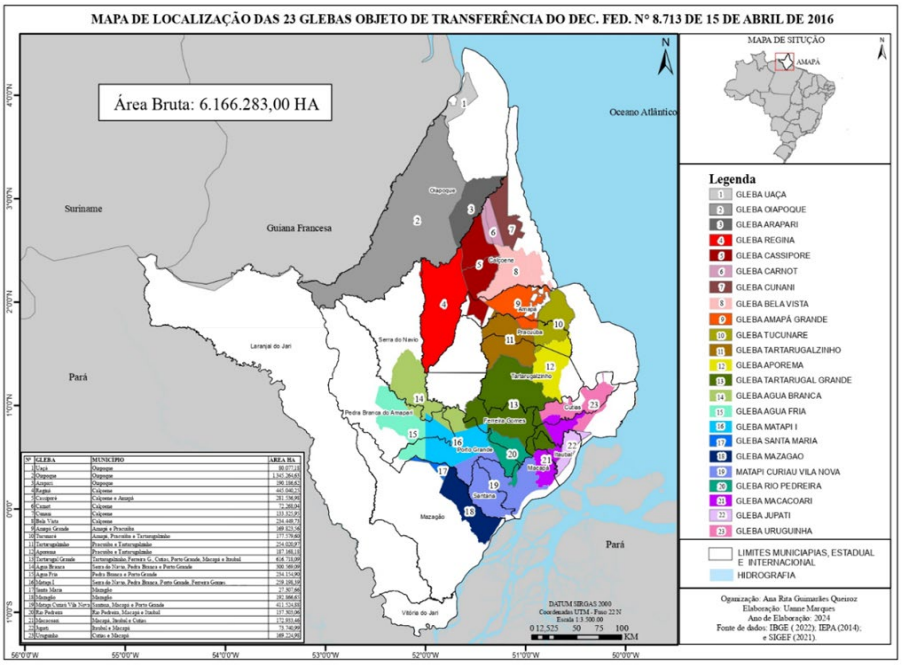
[9] O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. (art. 1.228, CC). A propriedade é vista como um direito real, ao passo que a posse que é considerada uma situação de fato.

16	Cassiporé	Calçoene	Termo de Doação s/n 13//02/2025
17	Jupati	Itaubal	Inviabilizada de transferência (II, XI, art. 20 CF/88)
18	Matapi I	Porto Grande, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio e Ferreira Gomes	Termo de Doação s/n 13//02/2025
19	Reginá	Calçoene	Termo de Doação s/n 13//02/2025
20	Rio Pedreira	Macapá, Ferreira Gomes e Porto Grande	Termo de Doação s/n 13//02/2025
21	Tucunaré	Amapá, Pracuúba e Tartarugalzinho	Termo de Doação s/n 13//02/2025
22	Uaçá	Oiapoque	Termo de Doação s/n 13//02/2025
23	Uruguinha	Macapá e Cutias	Termo de Doação s/n 13//02/2025

Fonte: Queiroz (2024), atualizado com base em dados do AMAPÁ TERRAS (2025)

A glebas sobreposta no munícipio de Macapá, doada ao Estado são: Macacaori, Tartarugal Grande, Rio Pedreira, Uruguinha; e a receber Matapi-Curiaú-Vila Nova (Mapa 2, tabela 3).

Mapa 2: 23 Glebas – Área Bruta[10]



Fonte: Queiroz (2024).

[10] Área bruta é a área total de um determinado território sem exclusão de área.

É preciso pôr em evidência, que as glebas doadas estão inseridas em sua maior extensão em áreas rurais, sendo a Matapi-Curiaú-Vila Nova, a única gleba que representa inserida na área urbana de Macapá, o qual afeta diretamente o planejamento e ordenamento territorial.

O texto constitucional afirma que a propriedade urbana deve cumprir sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade delimitadas no Plano Diretor (Brasil, 1988, art. 182, §2º). Portanto, de acordo com a lição de Hely Lopes Meirelles (2016).

> O Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (Meirelles, 2016, p. 518 e 519).

Por outro lado, em que pese haver previsão legal quanto à política pública urbana ser de competência do município na elaboração do PD, o direito à moradia e à propriedade sobrepõe-se a apenas um ente. O direito à moradia digna, previsto na CRFB/88, desponta da dignidade da pessoa humana como fundamento previsto no artigo 1º, III, de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Portanto, conclui-se que é dever irrenunciável dos três entes federativos prover o direito humano fundamental à moradia digna às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

No âmbito desta discussão, merece destaque o inciso XXIII, artigo 5º, da Constituição brasileira, a qual assegura que a propriedade atenderá a sua função social, com dispositivos específicos voltados a definir a função social da propriedade de imóveis urbanos (Brasil, 1988, art. 182, § 2º) e rurais (Brasil, 1988, art. 186). No mesmo sentido, o Código Civil (Brasil,

2002, art. 1.228, § 1º) assim confere:

> 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.

Neste ponto, sobressai-se a relevância de debater a questão da regularização fundiária urbana em Macapá, pois se evidencia a problemática enfrentada na governança da terras para a organização das cidades, especialmente quando se inter-relaciona com a reconfiguração do patrimônio fundiário, como se observa com a transferência de novas áreas de terra (glebas) da União ao patrimônio fundiário do Estado, uma vez que o problema de terras no estado do Amapá (questão de amplo conhecimento da população) é fato ordinário, que remonta à criação do Estado, a partir da Constituição de 1988 (Ferreira; Tostes, 2022).

> Ferreira e Tostes (2022) afirmam que, por anos, falou-se sobre a falta de gestão fundiária das terras no estado do Amapá. Esse problema de terras é de conhecimento da população e é um fato que remonta à transformação de Território em Estado pela Constituição de 1988, além das demais alterações políticas e administrativas no decorrer do tempo (Mapa 1). Portanto, a ausência de terras regularizadas em nome do Estado pode ser considerada um dos entraves ao desenvolvimento regional do Amapá.

De acordo com a legislação brasileira vigente, a regularização fundiária é um direito, portanto tem como finalidade oferecer a segurança jurídica e a cidadania, como os benefícios econômicos, ambientais e sociais, tanto em zonas urbanas como rurais. No tocante à regularização fundiária urbana, para auferir respaldo legal, o artigo 46 da Lei Federal n.º 11.977/2009 trouxe o conceito jurídico:

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamen-

> tos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado[11].

Na compreensão de Carvalho Filho (2013, p. 54) a regularização fundiária consiste.

> [...] na conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis. Trata-se do reconhecimento de que algumas comunidades já sedimentaram o uso do solo e a ocupação de benfeitorias de tal maneira que se torna praticamente inviável qualquer alteração nesse estado de coisas.

Portanto, trata-se de uma política pública cujos objetivos relacionados à regularização fundiária urbana devem ser observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, conforme artigo 2º do Decreto n.º 9.310/2018[12], o qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º da Lei n.º 13.465/2017[13]), aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB).

A configuração fundiária existente é um reflexo do processo de (má) ocupação e colonização do Brasil, portanto, precursora dos fatores que levaram à debilidade da estrutura fundiária no país, configurando-se como um problema histórico. Dada essas condições, segundo a Fundação João Pinheiro (2021), em análise sobre estados com maior déficit[14]

[11] Artigo revogado pela Lei nº 13.465/2017, mas ainda utilizado o conceito.

[12] Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.

[13] Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; [...] e dá outras providências.

[14] Déficit habitacional é um conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta (déficit) de habitações e/ou a existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais.

habitacional, constatou que, nas regiões Norte e Nordeste do país, estão os maiores índices, entre os quais figuram, respectivamente: Amapá (17,8%), Roraima (15,2%), Maranhão (15,25%), Amazonas (14,82%) e Pará (13,55%).

Na obra "Habitação Popular na Amazônia: o caso das ressacas na cidade de Macapá", da autora Bianca Moro de Carvalho (2020), a questão dos problemas da população da Amazônia é apresentada como a ausência de política habitacional que observe a realidade regional.

Nesse sentindo, revisitando a tabela 1, se evidencia que Macapá passou por um processo de crescimento populacional urbano desordenado ocasionado pela ausência políticas públicas voltadas ao Direito Urbanístico, sobretudo os fundamentos mais relevantes como a função social da propriedade.

4. FRONTEIRAS DA LEGALIDADE E DA PERMANÊNCIA: POSSE E PROPRIEDADE NA GEOGRAFIA FUNDIÁRIA DE MACAPÁ-AP

No direito brasileiro, a distinção entre posse e propriedade é fundamental, pois a propriedade é um direito real pleno, conferido ao titular sobre um bem, permitindo-lhe usá-lo, gozá-lo, dispor e reivindicá-lo de quem injustamente o detenha, conforme o artigo 1.228 do Código Civil. Já a posse é uma situação de fato, em que alguém exerce, independentemente de tê-la formalmente, total ou parcialmente, poderes inerentes à propriedade.

Entretanto, no âmbito da posse e da propriedade, as fronteiras da legalidade dizem respeito aos limites que separam aquilo que é oficialmente aceito (como o direito formal de propriedade) das práticas sociais de uso da terra, frequentemente fora da legislação. A permanência fundiária refere-se à continuidade do direito de ficar na terra, para as comunidades em situação de vulnerabilidade, mesmo que não possuam um título formal de propriedade. Este é o desafio de harmonizar o direito legal com a realidade social e garantir proteção jurídica para os que ocupam a terra.

Neste contexto, a distinção entre posse e propriedade assume papel central na análise da dinâmica fundiária, ao revelar as tensões entre a permanência de comunidades tradicionais no campo e as exigências legais de titularidade impostas pelo Estado. Entretanto, construída a partir de normas formais, a legalidade, frequentemente entra em choque com as práticas sociais e econômicas que sustentam a ocupação produtiva da terra, desafiando os marcos institucionais vigentes e evidenciando as contradições do ordenamento territorial.

Ao discutir a geografia fundiária de Macapá a partir da interseção entre permanência e legalidade, busca-se contribuir para a compreensão crítica dos processos de territorialização em áreas sob litígio, destacando os limites e possibilidades de efetivação do direito à terra no contexto amazônico.

Os dados analisados apontam para uma estrutura fundiária marcada por sobreposições, incertezas jurídicas e múltiplas formas de ocupação do território no Amapá. A partir do mapeamento de áreas com conflitos fundiários e entrevistas com moradores, lideranças locais e representantes de órgãos públicos, observou-se que a predominância da posse sobre a propriedade formal ainda define grande parte das relações de uso da terra, sobretudo em áreas rurais e periferias urbanas.

Um dos principais resultados revela que, mesmo diante dos programas de regularização fundiária promovidos nas últimas décadas, persiste uma lacuna entre o reconhecimento institucional e a realidade vivida pelos ocupantes. Em muitas comunidades, o documento de posse quando existe ainda serve como principal instrumento de garantia da permanência, sendo socialmente legitimado, apesar de não ter o mesmo peso legal que o título de propriedade.

Outro aspecto discutido diz respeito à atuação do Estado como agente contraditório na regulação do território. Ao mesmo tempo em que promove ações de regularização, também impulsiona projetos de desenvolvimento (mineração, agronegócio, concessão florestal onerosa, infraestrutura) que pressionam as terras tradicionalmente ocupadas, intensificando os conflitos e a insegurança jurídico-fundiária. Essa ambivalência estatal reforça a ideia de que as fronteiras da legalidade são seletivamente aplicadas, à contento da política de governo da situação.

A partir desses postulados, destaca-se a Lei n.º 3.228 de 28 de maio de 2025, que autoriza o Poder Executivo a realizar a alienação onerosa e gratuita dos imóveis urbanos localizados nas áreas de domínio do Estado do Amapá, para promover a regularização fundiária, ou seja, um novo instrumento estatal para viabilizar as regularizações urbanas de interesse social e específica, nos moldes da Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

A análise também evidencia que os sujeitos da posse desenvolvem estratégias coletivas de permanência, articulando redes de resistência, associações comunitárias e reivindicações políticas. Tais ações reafirmam a posse como prática territorial legítima, desafiando a centralidade da propriedade privada como único modelo de acesso à terra.

Vê-se que a ausência de regularização fundiária tende a causar insegurança jurídica para a legalização da área urbana de Macapá, oriunda de um cadastro fundiário deficitário. A dimensão da governança fundiária repercute diretamente na gestão dos negócios públicos em diferentes escalas de território, seja para o acesso à moradia e à propriedade, seja nas funções econômicas que norteiam os diferentes partícipes do processo, como o governo e a sociedade civil, sobretudo em atenção à melhor vocação do patrimônio natural, como diz Fischer (2018, n.p):

> A política de destinação fundiária, logicamente integra a discricionariedade da gestão do território, segundo a melhor vocação do patrimônio natural, logo, o Estado ao destinar a terra deve proceder e organizar a sua política de uso de acordo com a melhor vocação, segundo múltiplos usos.

Dessa forma, os resultados apontam para a necessidade de políticas públicas mais sensíveis às especificidades socio-territoriais da cidade do Meio do Mundo, Macapá, que reconheçam os múltiplos regimes de territorialidade e promovam justiça fundiária, a partir do diálogo com os sujeitos que constroem e mantêm o território no cotidiano.

4. CONCLUSÃO

A formação de um Estado pressupõe, entre outros elementos estruturantes, a delimitação e o reconhecimento jurídico de seu território, condição indispensável para o desenvolvimento regional e para a consolidação da segurança jurídica. No caso específico do Estado do Amapá, verifica-se um prolongado percurso histórico, permeado por avanços institucionais e lacunas normativas no processo de efetivação da titularidade territorial.

Para que a segurança jurídica se consolide de forma ampla e eficaz, impõe-se a adoção de políticas públicas voltadas à organização territorial e urbana, notadamente no que tange ao município de Macapá. Nesse contexto, a regularização fundiária urbana assume papel central, por constituir instrumento essencial à materialização das funções sociais da propriedade e à efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto no artigo 46 da Lei n.º 11.977/2009.

A Constituição Federal de 1988 reconhece a propriedade como direito fundamental (art. 5º), devendo esta cumprir sua função social, nos termos do inciso XXIII do mesmo artigo. A função social da propriedade, ademais, integra os princípios que norteiam a ordem econômica nacional (art. 170, III), sendo regulamentada de maneira específica tanto no contexto urbano (§ 2º do art. 182) quanto no rural (art. 186).

Dessa forma, a efetivação da função social da propriedade no Estado do Amapá, com ênfase no município de Macapá, configura-se como medida imprescindível à promoção do desenvolvimento sustentável, à inclusão social e à consolidação dos direitos fundamentais, contribuindo para a estruturação de uma ordem jurídica territorialmente justa e socialmente eficaz.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Lei Complementar nº 110, de 15 de janeiro de 2018. Dispõe sobre as terras públicas e devolutas do Estado, disciplina sua ocupação e dá outras providências. Macapá: Palácio do Governo, 2018. Disponível em:

https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/AMAPA%20TERRAS.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

AMAPÁ. Lei nº 1.758, de 27 de junho de 2013. Autoriza o Poder Executivo a realizar a alienação gratuita, mediante doação dos lotes urbanos de assentamentos localizados em imóveis de domínio do Estado do Amapá, para promover a regularização. Macapá: Palácio do Governo, 2013. Disponível em: https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/AMAPA%20TERRAS_8fad4f8393 094935f4373e9aca29e801.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 ago. de 2024.

BRASIL, Congresso Nacional. Lei n. 4504, de 30 de novembro de 1964. Dispões sobre o Estatuto de Terras e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 8.713, de 15 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, no que se refere à transferência ao domínio do Estado do Amapá de terras pertencentes à União. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8713.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.004, de 26 de maio de 2020. Altera a Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira, e a Lei nº 10.304, de 05 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos estados de Roraima e Amapá, terras pertencentes à União. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14004.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CARVALHO, Bianca Moro. Habitação popular na Amazônia: o caso das ressacas na cidade de Macapá. Curitiba: Appris, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Conflitos no campo Brasil. Centro de Documentações Dom Tomás Balduíno (Cedoc). Goiânia: CPT Nacional, 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA, José Francisco Carvalho; SILVA, Suéllen Conceição de Oliveira; TOSTES, José Alberto. As experiências de planejamento urbano nas cidades amapaenses. Maringá: Uniedusul, 2022.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Território: teoria e política. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019. [2021]. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

GLOBO. Parque Meio do Mundo. Disponível em: https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2024/05/27/veja-as-atracoes-e-horario-de-funcionamento-do-parque-meio-do-mundo-em-macapa.ghtml. Acesso em: 5 jun. 2025.

GIL. A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas

S.A, 2008.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. Porto Alegre, 2004. Disponível em: https://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf. Acesso em: 21 mai. 2024.

INCRA. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Arquivos Eletrônicos Processos de Destinação de Terras Públicas dos ex territórios de Amapá e Roraima. Macapá: INCRA, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estimativas da população [...]. IBGE, [2022]. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf. Acesso em: 31 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Biblioteca. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=440391. Acesso em: 11 maio. 2025.

LOMBA, R. M.; SILVA, E. A. C. Renda e propriedade privada da terra: uma leitura sobre a regularização fundiária no estado do Amapá – Brasil, Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 40, DOI: 10.12957/geouerj.2022.64990 19, jan. 2022. e-ISSN 1981-9021.

LOMBA, R. M.; SCHWEITZER, A. F.; PORTO, J. L. R. Ordenamento territorial e conflitos por terra no Amapá – Amazônia – Brasil. Redes (St. Cruz Sul, Online), Santa Cruz do Sul, v. 25, nov. 2020.

MACAPÁ. Lei Complementar nº 26, de 20 de janeiro de 2004. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá e dá outras providências. Macapá: Palácio Laurindo dos Santos Banha, 2004. Disponível em: //leismunicipais.com.br/a/ap/m/macapa/lei-complementar/2004/3/26/lei-complementar-n 26-2004-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-e-ambiental-do-municipio de--macapa-e-da-outras-providencias. Acesso em: 12 abr. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 18. ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2016

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Geografia agrária: teoria e poder. São Paulo: Contexto, 2004.

PALHARES, José Mauro; LEITE DA SILVA, Uédio Robds (orgs.). Relações socioespaciais: um olhar geográfico sobre o Amapá. 1. ed. Macapá:

UNIFAP Editora, 2021.

PEREIRA, Higor Railan de Jesus. "O chão do conflito: estado ditatorial, grandes projetos e campesinato na Amazônia amapaense" (1978-1985). Dissertação (mestrado em História). Macapá: UNIFAP, 2022.

PLANO DE PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E QUEIMADAS DO ESTADO DO AMAPÁ (PPCDAP) 2009. Contexto e Ações. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/168/_arquivos/ppcdap_f21_168.pdf. Acesso em 03 de dez.2023.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. Amapá: principais transformações econômicas e institucionais – 1943 a 2000. Macapá: Edição do Autor, 2003

QUEIROZ, Ana Rita Guimarães. A Governança Fundiária Urbana sob a Ótica do Planejamento e Transferência de Terras da União ao Patrimônio Fundiário do Estado do Amapá (1988-2022). 2024. 210 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Macapá: UNIFAP, 2024.

RODRIGUES, Hilene Marilan Lima. "Território e concentração fundiária no Amapá: uma análise da política pública de alienação de terras através do Edital de licitação n.º 01/78 - INCRA/DF". 2024. 151 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Macapá: UNIFAP, 2024.

SANTOS, José Carlos Ferreira dos. A regularização fundiária na Amazônia Legal – comentários à Lei Federal n.º 11.952/2009.ANOREG, Mato Grosso, 2020.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

TRECCANI. Girolamo. Título de Posse e a Legitimação de Posse como Formas de Aquisição da Propriedade. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará. Belém: Paragraphics, 2009

TOSTES, José Alberto. Planos diretores no Estado do Amapá. Macapá: J.A. Tostes, 2006.

TOSTES. José Alberto. Os Bairros da cidade de Macapá (2020). Disponível em: https://josealbertostes.blogspot.com/2020/09/os-bairros-da-cidade-de-macapa.html. Acesso em: 20 jun. 2025.

- CAPÍTULO 26 -

A COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO PARA O SALÁRIO-EDUCAÇÃO POR PESSOAS FÍSICAS SÓCIAS DE EMPRESAS

THE COLLECTION OF CONTRIBUTION TO THE EDUCATION SALARY BY INDIVIDUALS WHO ARE PARTNERS IN COMPANIES

Carla Brígido Mello Silva Tupan[1]

RESUMO: Este artigo analisa a legalidade da cobrança da contribuição para o salário-educação exigida de produtores rurais que exercem a atividade na condição de pessoa física, ao mesmo tempo em que figuram como sócios de empresas, sejam estas agrícolas ou de outros setores. A contribuição social do salário-educação, prevista constitucionalmente e regulamentada por legislação específica, é destinada ao financiamento da educação básica pública e deve ser recolhida pelas empresas. No entanto, a Receita Federal vem estendendo tal obrigação também a pessoas físicas empregadoras, especialmente produtores rurais sócios de empresas, gerando controvérsias jurídicas. A pesquisa revisa a legislação aplicável, decisões do Superior Tribunal de Justiça e a jurisprudência administrativa e judicial, demonstrando que não há base legal para exigir a contribuição de pessoas físicas, ainda que sócias de pessoas jurídicas, sob pena de violação ao princípio da legalidade e da autonomia da personalidade jurídica. Conclui-se que a cobrança é indevida, devendo limitar-se às empresas legalmente definidas como sujeitas passivas da obrigação tributária.

[1] Advogada sócia do escritório Tupan & Cabral, pós-graduada em Direito Constitucional e Tributário. MBA em Gestão de Projetos e Direito Tributário, Compliance e Auditoria Digital. Atualmente, é Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção de Luís Eduardo Magalhães/BA (triênio 2025-2027). carla@tupanecabral.adv.br (61) 99909-5645

PALAVRAS-CHAVE: Salário-educação. Produtor rural. Pessoa física. Tributação. Legalidade.

ABSTRACT: This article analyzes the legality of charging the education salary contribution to rural producers who work as individuals while also acting as partners in companies, whether agricultural or other sectors. The education salary social contribution, constitutionally provided for and regulated by specific legislation, is intended to finance public basic education and must be collected by companies. However, the Federal Revenue Service has been extending this obligation to individual employers, especially rural producers who are partners in companies, generating legal controversies. The research reviews applicable legislation, decisions of the Superior Court of Justice, and administrative and judicial case law, demonstrating that there is no legal basis for demanding the contribution from individuals, even if they are partners in legal entities, under penalty of violating the principle of legality and the autonomy of legal personality. It concludes that the charge is undue and should be limited to companies legally defined as passive subjects of the tax obligation.

KEYWORDS: Education salary. Rural producer.Individual. Taxation. Legality.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar a cobrança da contribuição para o salário-educação exigida de produtores rurais que exercem a atividade na condição de pessoa física, ao mesmo tempo em que figuram como sócios de empresas, sejam estas agrícolas ou de outros setores. A questão, embora de natureza tributária, conecta-se diretamente ao Direito Agrário ao tratar da forma como o Estado tem tributado o produtor pessoa física que exerce a atividade rural, especialmente quanto à sua equiparação (indevida) às pessoas jurídicas para fins de incidência dessa contribuição.

O salário-educação é uma contribuição social criada em 1964 por meio da Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964 com o objetivo de suplementar as despesas públicas com a educação. Tal contribuição foi assegurada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

(CRFB/88) em seu artigo 212, §5º, que assim dispõe:

> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

Nota-se que, na redação do parágrafo quinto, a Magna Carta determinou que o pagamento dessa contribuição seria realizado pelas empresas.

Seguindo o direcionamento constitucional, a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, ratifica que a contribuição será paga pelas empresas na importância de 2,5% sobre sua folha de pagamento:

> Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Em 1998, a Lei nº. 9.766, de 18 de dezembro, que alterou a legislação que regia o Salário-Educação, foi mais elucidativa quanto aos contribuintes do salário educação.

Em 2006, foi publicado o Decreto nº. 6003, de 28 de dezembro que, ao regulamentar o tema, definiu quem é o contribuinte do salário educação nos seguintes termos:

> Art. 2° São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tais, para fins desta incidência, qualquer firma individual ou sociedade

> que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem assim a sociedade de economia mista, a empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, nos termos do art. 173, § 2o, da Constituição.

Conforme se observa em toda a legislação que rege o salário-educação, o sujeito passivo da obrigação tributária são as empresas.

No entanto, a Receita Federal vem exigindo dos produtores rurais que exploram a atividade através da pessoa física o pagamento do salário-educação o qual é recolhido juntamente com a contribuição patronal e de terceiros na Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP).

Tal cobrança é equivocada e tem sido objeto de discussões judiciais que estão gerando decisões favoráveis ao contribuinte no sentido de que a contribuição para o salário-educação não é devida por pessoas físicas, sem Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

2. DA EQUIPARAÇÃO DO PRODUTOR RURAL PESSOA FÍSICA À EMPRESA

A recente Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil n.° 2110, de 17 de outubro de 2022, em seu artigo 96 prevê que a contribuição social do salário-educação é devida pelas empresas em geral e equiparados:

> Art. 96. A contribuição social do salário-educação é devida pelas empresas em geral e equiparados, vinculados ao RGPS, assim considerados o empresário individual, a sociedade empresária, a sociedade de economia mista e a empresa pública, ressalvado o disposto no art. 82.

Em momento algum a legislação regente disciplinou acerca de equiparações para fins de recolhimento do salário-educação, ao contrário, delimitou as empresas como contribuintes.

Importante destacar que a Instrução Normativa n.° 2110 de 2006 dis-

põe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e das contribuições devidas a terceiros, administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

É crível, portanto, que ao tentar ampliar o sujeito passivo da obrigação tributária das contribuições sociais, especificamente o salário-educação, a RFB está se valendo da legislação previdenciária. Isso, porque a legislação previdenciária disciplina a equiparação.

A Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, em seu artigo 15, parágrafo único, equipara à empresa o contribuinte individual e a pessoa física, na condição de proprietário ou dono de obra civil, em relação a segurado que lhe presta serviço:

> Art. 15. Considera-se: I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional; II - empregador doméstico - a pessoa ou família que admite a seu serviço, sem finalidade lucrativa, empregado doméstico. Parágrafo único. Equiparam-se a empresa, para os efeitos desta Lei, o contribuinte individual e a pessoa física na condição de proprietário ou dono de obra de construção civil, em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou a entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular de carreira estrangeiras.

Tal artigo abre precedentes para que seja feita a equiparação do produtor rural pessoa física, enquanto empregador, à empresa.

Entretanto, esse dispositivo legal versa sobre as contribuições previdenciárias e não sobre as contribuições sociais, as quais possuem legislação própria.

Exatamente nesse sentido que a ministra Eliana Calmon se posicionou no julgamento do Recurso Especial n° 711.166/PR (2004/0178829-9), assim ementado:

> TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS. CONTRIBUIÇÃO PARA O INCRA. SALÁRIO EDUCAÇÃO. EMPREGADOR RURAL--PESSOA FÍSICA QUE CONTRIBUI SOBRE A PRODUÇÃO RURAL.
>
> A contribuição ao INCRA é indevida após o advento da Lei 8.212/91, segundo entendimento da Segunda Turma desta Corte. Se o produtor rural - pessoa física - contribui para a Seguridade Social sobre o valor da comercialização da produção rural, não é devedor das contribuições para terceiros, como no caso a contribuição para o Salário-Educação, que incidem sobre o salário-de-contribuição apurado com base nas remunerações pagas aos segurados empregados.

Em seu relatório, a ilustra Ministra foi bem didática ao diferenciar os tipos de contribuições e seus regimentos, veja:

> [ ] A presente discussão diz respeito tão-somente à interpretação do art. 15 da Lei 9.494/96, a fim de se perquirir sobre a possibilidade de enquadramento do produtor rural pessoa física como sujeito passivo da contribuição do salário-educação, bem como a forma de sua incidência (base de cálculo). Tem razão, em parte, o INSS quando ressalta o equívoco cometido pelo Tribunal de origem ao misturar e confundir as bases de cálculo do salário-educação e da contribuição para a Seguridade Social. Na espécie, em verdade, cuida-se de contribuição específica, com um fim determinado: ensino público fundamental -, o que não se confunde com as contribuições previdenciárias, destinadas à manutenção da Seguridade Social. Em verdade, é o INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL mero órgão arrecadador da contribuição de que se cuida devendo repassar o que recolhe ao Fundo de Desenvolvimento Nacional da Educação.
>
> De fato, o único ponto em comum entre ambas é o agente arrecadador e fiscalizador. Tanto a disciplina legal e constitucional, quanto a respectiva destinação financeira. são diferenciadas, não havendo como ser possível condicionar e atrelar os critério de arrecadação (bases de cálculo) como fez aquela Corte

ao asseverar: O embargante é empregador rural e, se o produtor rural contribui para a Seguridade Social sobre o valor da comercialização da produção rural, não podem as contribuições para terceiros, como no caso a contribuição para o Salário-Educação, incidirem sobre o salário-de-contribuição apurado com base nas remunerações pagas aos segurados empregados, verificada nas folhas de pagamento, termos de rescisão de contratos de trabalho, recibos de férias e fichas de registro de empregado. (174)

A diferenciação da base de cálculo para a contribuição do produtor rural e do pescador foi objeto de disciplina legal diferenciada em relação às empresas comuns, mas apenas no que toca às contribuições para o RGPS, segundo as disposições contidas nos arts. 25 e 25-A da Lei 8.212/91. A base de cálculo do salário-educação, por seu turno, vem prevista em outro estatuto legal, a Lei 9.494/96, que em seu art. 15 estabelece: Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Temos, portanto, em relação ao salário-educação: 1) sujeito passivo: empresas, na forma do regulamento; 2) base de cálculo: o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e 3) alíquota: 2,5% (dois e meio por cento). Relevante saber o que dispõe o regulamento da Lei 9.494/96 quanto à definição do sujeito passivo "empresas", uma vez que para ele é remetida tal incumbência, pela delegação contida no art. 15 supra transcrito. O atual regulamento é o Decreto 3.142, de 16 de agosto de 1999, sendo pertinente a transcrição dos seguintes de seus dispositivos: Art. 2º. A contribuição social do salário-educação, prevista no art. 212, § 5o, da Constituição e devida pelas empresas, será calculada com base na alíquota de dois inteiros e cinco décimos por cento, incidente sobre o total de remunerações paga ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados,

ressalvadas as exceções legais.§ 1º. Entende-se por empresa, para fins de incidência da contribuição social do salário-educação, qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social. § 2º. [...]omissis. § 3º. Para fins da contribuição social do salário-educação, são considerados como empregados os seguintes segurados obrigatórios da Seguridade Social: I - aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado; Como se pode verificar, o regulamento traz o conceito do que considera por empresa, para fins de incidência do salário-educação, incluindo qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não. Nesse contexto insere-se o produtor rural que, constituído sob a forma de firma individual ou sociedade, exerça suas atividades com o auxílio de empregados que se enquadrem na definição de segurado empregado, prevista no art. 12, I, da Lei 8.212/91, como preconiza o art. 15 da Lei 9.494/96, nessa hipótese incluindo-se "aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado" (alínea "a"). Frise-se, no entanto, que o empregador rural pessoa física, uma vez que não constituído sob a forma de pessoa jurídica, seja firma individual ou sociedade, mediante registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, não pode ser considerado como empresa, para fins de incidência do salário-educação. Esse é o traço que distingue as hipóteses de incidência do salário-educação e da contribuição previdenciária devida pelo empregador rural pessoa física, para o qual há previsão específica na Lei 8.212/91 (art. 25), mediante alíquotas incidentes sobre a comercialização de seus produtos. É, portanto, por esse motivo, indevida a contribuição do salário-educação pelo produtor-empregador rural pessoa física. Com essas considerações, conheço do recurso do INSS, mas, no mérito, nego-lhe provimento. É o voto. (Destacou-se).

Ao esclarecer o sujeito passivo da obrigação tributária referente ao salário-educação, a Ministra frisou que o empregador rural pessoa física, uma vez que não constituído sob a forma de pessoa jurídica, seja firma individual ou sociedade, mediante registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), não pode ser considerado como empresa, para fins de incidência do salário-educação.

A ênfase da Ministra ao dizer empregador rural pessoa física sem inscrição no CNPJ é válida pois sabemos que, de acordo com a legislação vigente, a atividade agropecuária pode ser exercida tanto pela pessoa física como através da constituição de pessoas jurídicas.

Após esse julgado o Superior Tribunal de Justiça vem reiterando esse entendimento em diversas decisões, inclusive no julgamento do REsp n.º 1162307/ RJ (2009/0207552-6) que foi submetido ao rito dos recursos repetitivos, firmando a seguinte tese:

> A contribuição para o salário-educação tem como sujeito passivo as empresas, assim entendidas as firmas individuais ou sociedades que assumam o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, em consonância com o art. 15 da Lei 9.424/96, regulamentado pelo Decreto 3.142/99, sucedido pelo Decreto 6.003/2006. Tema 362[2].

3. A EXIGÊNCIA DO RECOLHIMENTO DO SALÁRIO EDUCAÇÃO PARA PRODUTOR RURAL PESSOA FÍSICA SÓCIO DE EMPRESAS

Após o entendimento firmado pelo STJ, restou pacificado que empregador rural pessoa física não é contribuinte do salário-educação, razão pela qual houve uma enxurrada de processos judiciais objetivando a declaração de inexistência da relação jurídico tributária que obrigue o produtor pessoa física ao recolhimento do salário-educação, bem como à restituição dos valores pagos indevidamente.

A União vem se manifestando favoravelmente aos pedidos dos pro-

[2] https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=362&cod_tema_final=362

dutores, com exceção dos produtores rurais que são sócios de empresas.

Como argumento, a União afirma que o julgado deixa claro que apenas os "produtores rurais pessoa física, sem CNPJ" não são contribuintes, ao passo que, caso o produtor seja sócio de alguma empresa, principalmente se a empresa for de exploração rural, possui CNPJ e deve recolher o salário educação.

Entende a União que se a pessoa física é sócia de empresas que exploram a atividade rural há na verdade um exercício empresarial que deve recolher a contribuição.

Tal entendimento força, ainda, uma discussão sobre os tipos de planejamentos realizados entre pessoas físicas e jurídicas para exploração da atividade rural.

Nesse sentido, tem sido o entendimento de alguns julgadores:

> PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO SALÁRIO-EDUCAÇÃO. EMPREGADOR RURAL PESSOA FÍSICA COM "INSCRIÇÃO NO CNPJ". DEVIDA CONTRIBUIÇÃO SALÁRIO EDUCAÇÃO. 1 - Trata-se de demanda ação mandamental, objetivando - em favor de produtor/empregador rural pessoa física - a declaração de inexigibilidade da "contribuição destinada ao salário-educação" (2,5% sobre a folha) c/c repetição de indébito não prescrito. 2 - A Lei 9.424/96, ao dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, fez consignar que "o Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei 8.212 de 24 de julho de 1991" (art. 15). 3. O STJ (REPET- REsp 1.162.307/RJ), em precedente que, por seu rito de produção, induz sua observância (art. 927, II, do CPC/2015), por razões de uniformização jurisprudencial (integridade, coerência e estabilidade), compreende que, para o fim de definir o contribuinte do salário-educação, deve-se adotar o conceito amplo previsto no art. 15 da Lei

nº 9.424/1996 ("firmas individuais ou sociedades que assumam o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não), assertiva que, todavia, não alcança os empregadores rurais pessoas físicas"não inscritos no CNPJ" (ver: STJ/T2, REsp nº 1.867.438/SP, Rel. Min. CAMPBELL MARQUES, DJe DEZ/2020). 4. Os impetrantes alegam que o recolhimento de tributos por eles devidos é realizado por meio do Cadastro Específico do INSS CEI. 5. Verifica-se que os impetrantes possuem referido cadastro, como contribuinte individual, consoante se vê dos documentos de Id 104718865 (Luiz Massaharu Fukugauti Junior pg.1; Roberto Yoshiharu Fukugauti pg.4). Contudo, os documentos de Id 104506872 revelam que os impetrantes possuem também CNPJ ativo vinculado à atividade rural, que ora leva seu nome, ora os aponta como sócios-administradores de empresas diversas. 6. Outrossim, das telas anexadas, vê-se que o endereço eletrônico cadastrado junto ao CEI dos impetrantes, com destaque para o segmento @santaelizacitros.com.br (Id 104718865 - pág. 1 e pág. 4), é coincidente com aquele cadastrado junto à empresa Santa Eliza Produção e Comércio de Citros Ltda (Id 104718865 - Pág. 5). 7. Certo é que os impetrantes são produtores rurais com inscrição no CNPJ, conforme atestam os documentos supramencionados, e possuem empregados. 8. Nesse contexto, tratando-se de produtor rural, pessoa física, que possui registro no CNPJ, é devida a contribuição salário-educação. 9 - Apelação do Impetrante não provida. (Destacou-se).

(TRF-1 - AC: 10037439420194013807, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS, Data de Julgamento: 29/04/2021, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: PJe 29/04/2021 PAG PJe 29/04/2021 PAG).EMENTA APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUTÁRIO. FNDE. SALÁRIO EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DE COISA JULGADA MATERIAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO FNDE. RESP 1.743.901. MÉRITO: PRODUTOR RURAL PESSOA FÍSICA. PROVA DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE EMPRESÁRIA. AUSÊNCIA DE CERTEZA E LIQUIDEZ QUANTO AO DIREITO VINDICADO (NÃO CONTRIBUIR).

PROVA DOCUMENTAL INSATISFATÓRIA DO QUANTO ALEGADO. RECURSO E REEXAME PROVIDOS. 1. Preliminarmente, repele-se a alegação de coisa julgada material, a partir da impetração de uma ação mandamental anterior perante vara federal de Porto Alegre (RS), com idêntica matéria a aqui tratada (proc. 5006499-73.2018.4.04.7100). Ocorre que, como noticiado pelo impetrante em contrarrazões, a causa restringia-se às contribuições de salário educação decorrentes de sua matrícula CEI 19.166.00028/83 e da atividade rurícola exercida em Salvador do Sul (RS). 2. Por força do art. 32 da IN RFB 971/09, o produtor rural é obrigado a solicitar matrícula CEI para cada propriedade rural, ainda que localizada no mesmo município, ficando as contribuições vinculadas àquelas matrículas. Logo, diante do procedimento de identificação de cada propriedade rural para a arrecadação, não se tem a tríplice identidade exigida para obstar o curso do presente feito. 3. Quanto à ilegitimidade passiva, há decisão em sede de agravo de instrumento interposto pelo apelante, reconhecendo sua legitimidade para atuar no polo passivo da demanda (AI 5005636-07.2018.4.03.0000). Porém, em recente julgamento, a Primeira Seção do STJ resolveu divergência tomando por tese posição oposta, reconhecendo que o interesse das aludidas entidades (FNDE, no caso) é meramente econômico, cumprindo privativamente à União Federal, por meio de sua Secretaria da Receita Federal, fiscalizar e apurar o recolhimento tributário (art. 149 da CF e Lei 11.457/07). 4. No mérito: em recurso representativo da controvérsia, o STJ adotou um conceito amplo de empresa para fins de identificação do sujeito passivo do salário-educação, abrangendo as firmas individuais e as sociedades que assumam o risco da atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, e mantenham folha de salários ou remuneração. O STJ desenvolveu ainda a tese de que o produtor rural pessoa física, desprovido de registro no CNPJ, não se enquadraria no conceito de empresa para fins de incidência do salário-educação. Precedentes. 5. Este Tribunal aplica o entendimento do STJ a contrariu sensu, com o devido temperamento, ao passo que a inscrição do CNPJ não tem o condão de caracterizar o produtor rural como empresário,

tratando-se de formalidade exigida para fins de fiscalização. A indicação do produtor rural como contribuinte individual junto ao CNPJ seria um reforço nessa direção, ante o disposto no art. 12, V, a, da Lei 8.212/91. 6. Somente se preenchidos os requisitos contidos na legislação civil – o art. 966 do CC/02 -, pode o produtor rural ser considerado empresário. Mais precisamente e consoante o conceito amplo de empresa, se a prestação dos serviços é voltada para a produção e comercialização de bens agrícolas, e está inserida em um contexto organizacional imbuído de profissionalismo e habitualidade, a respectiva remuneração paga pelo produtor rural servirá de base de cálculo da aludida contribuição. 7. Na espécie dos autos, a prova demonstra que o impetrante é proprietário de fazenda localizada em Rio Brilhante (MS), dotada de atividade agropecuária na lavoura e na pecuária (matrícula CEI 32.340.00500/82), "sem qualquer registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ OU na Junta Comercial para este fim" (101936177). Nada obstante, como demonstrado pela certidão de CNPJ trazida em apelo, compõe sociedade empresarial familiar na qualidade de sócio administrador, denominada "Fortaleza Investimentos Ltda", holding que tem por objeto social secundário atividades agropecuárias. A sociedade tem capital social de R$ 2.564.500,00 e tem sede em Salvador do Sul (RS), mesma localidade em que se situa a propriedade rural vinculada ao CEI 19.166.00028-83 – objeto de análise em mandado de segurança ajuizado no âmbito da Justiça Federal de Porto Alegre (RS). 8. Ao contrário do que diz o impetrante em suas contrarrazões, as informações trazidas em apelo indicam índole empresarial na atividade realizada pelo mesmo, com a formação de holding familiar para coordenar a atuação no setor rural. Mais precisamente e como já dito, há prova de que a atividade rurícola realizada pelo impetrante está inserida em um contexto organizacional imbuído de profissionalismo e habitualidade. Sua presença como sócio administrador de outras sociedades também do ramo agrícola – ainda que hoje sejam baixadas – reforça a presunção aqui assinalada, ao que se agrega o vulto do capital social da sociedade familiar constituída. 9. Diante dos fatos apresentados no curso dos autos e da prova amea-

> lhada, fica abalada a veracidade da situação narrada pelo impetrante em sua inicial, inexistindo a certeza de sua condição de produtor rural não empresário. Pelo contrário. Tudo indica que a atividade rurícola é exercida enquanto elemento de empresa, de forma organizada e complexa, não permitindo afastar a incidência do salário educação, nos termos do art. 2º do Decreto 6.003/06 e do art. 5º da Lei 9.424/96. (TRF-3 - ApelRemNec: 50002312620184036002 MS, Relator: Desembargador Federal LUIS ANTONIO JOHONSOM DI SALVO, Data de Julgamento: 06/06/2020, 6ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 10/06/2020). (Destacou-se).

É nítido que há uma interpretação extensiva do que, de fato, os reiterados julgados quiseram frisar com "pessoa física sem CNPJ".

Essa interpretação, conforme se verá adiante, fere o princípio da legalidade, bem como a autonomia da personalidade jurídica de cada ente.

4. DA ILEGALIDADE DA COBRANÇA

A Constituição Federal em seu artigo 5°, II, deixa claro que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, estabelecendo, portanto, o princípio da legalidade.

O princípio da legalidade possui ainda mais notoriedade no direito tributário em razão da previsão constitucional do artigo 150, I, que proibi expressamente a cobrança de tributo que não esteja previsto em lei, veja: "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça".

Assim, conforme exposto anteriormente, não existe previsão legal que obrigue a pessoa física empregadora a recolher o salário-educação, tampouco existe previsão legal que a equipare à empresa tornando-a sujeito passivo da obrigação tributária.

Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Leandro Paulsen:

> Como se vê, a legalidade tributária exige que os tributos sejam instituídos não apenas com base em lei ou por autorização legal, mas pela própria lei. E só à lei é permitido dispor sobre os aspectos da norma tributária impositiva: material, espacial e temporal, pessoal e quantitativo. Daí porque muito já se falou em reserva absoluta de lei ou legalidade estrita.

Desse modo, a cobrança do salário-educação por empregador pessoa física estaria infringindo o princípio da legalidade.

5. DA AUTONOMIA DA PERSONALIDADE JURÍDICA

De outro ângulo, é preciso enxergar que a pessoa física pode explorar a atividade rural e ser, concomitantemente sócia de empresas que também exploram a atividade rural, pois não existe vedação legal para isso.

Ainda, as obrigações e deveres oriundos da exploração na pessoa física não se confundem com as obrigações e deveres da pessoa jurídica da qual participa como sócio, isso porque existe a autonomia da personalidade de cada um.

Desta feita, se a pessoa física que explora a atividade rural e é empregadora, não está obrigada a recolher o salário-educação sobre a folha de pagamentos dos funcionários registrados em seu CPF/Matrícula CEI, da mesma forma, a pessoa jurídica irá recolher a contribuição sobre sua folha de pagamentos, visto que são personalidades distintas.

isso porque a pessoa física não se confunde com a personalidade da pessoa jurídica, veja os entendimentos de Hibner, Davi Amaral. Silvestre, Gilberto Fachetti (2019):

> [...] Um dos principais objetivos da ficção jurídica de considerar certos entes como pessoa é que, em decorrência da personificação, os direitos, os deveres e o patrimônio da pessoa jurídica não se confundem com os direitos, os deveres e o patrimônio das pessoas naturais que a compõe. A pessoa jurídica forma, destarte, um novo sujeito de direito, que titulariza relações jurídicas próprias, distintas das dos seus sócios. Pode-se afirmar, portanto, que o princípio da

> separação da pessoa jurídica da pessoa de seus sócios (societas distat a singuli) tem um duplo aspecto: (i) subjetivo, segundo o qual a personalidade da pessoa jurídica não se confunde com a de seus sócios; e (ii) objetivo, pelo qual a pessoa jurídica e os seus sócios possuem patrimônios distintos e autônomos.

Da mesma forma, não se pode um pleitear direito em nome do outro, conforme entendimento dos próprios tribunais:

> DIREITO PROCESSUAL CIVIL. ILEGITIMIDADE ATIVA DO SÓCIO DA PESSOA JURÍDICA ATUADA. A pessoa jurídica não se confunde com a pessoa física de seu representante legal, possuindo existência distinta da dos seus membros, não podendo o sócio vir a juízo pleitear em nome próprio direito alheio. (TRF-4 - AC: 50046252420164047100 RS 5004625-24.2016.404.7100, Relator: CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Data de Julgamento: 30/11/2016, QUARTA TURMA).

Assim, não se pode misturar a personalidade do produtor rural empregador pessoa física com as empresas das quais é sócio. Nesse sentido, é o entendimento recente do Desembargador Frederico Wildson Da Silva Dantas ao julgar caso semelhante no Tribunal Regional Federal da 5° região:

> EMENTA TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA. CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO FNDE. PRODUTOR RURAL PESSOA FÍSICA. NÃO INCIDÊNCIA. VÍNCULO COM CNPJ. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE DE PRODUTOR COMO PESSOA JURÍDICA. NÃO DEMONSTRAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. HONORÁRIOS RECURSAIS. 1. Apelação interposta pela Fazenda Nacional em face de sentença que julgou procedente o pedido, para declarar a inexigibilidade da contribuição do salário-educação sobre a folha de pagamento dos empregados do autor, na condição de empregador pessoa física, e, por conseguinte, reconhecer o direito de compensar/restituir o indébito tributário, relativo ao período de janeiro/2018 a setembro/2020.

A parte ré foi condenada em honorários advocatícios arbitrados em 10% sobre o valor da condenação, nos termos do art. 85, § 3º, I, do CPC. 2. O FNDE não tem legitimidade integrar a lide, porque, como entidade beneficiária da contribuição, é dispensável a sua presença no polo passivo de ações declaratórias e/ou condenatórias referentes à relação jurídico-tributária. A legitimidade passiva em tais demandas está vinculada à capacidade tributária ativa, exercida pela União/Fazenda Nacional. Precedentes do STJ. 3. O produtor rural inscrito no CNPJ se sujeita à incidência da contribuição do salário-educação; já o produtor rural pessoa física, desvinculado do CNPJ, não se enquadra no conceito de empresa, para fins de incidência da contribuição do salário-educação. Ademais, o produtor rural pode exercer sua atividade como pessoa física e como pessoa jurídica, inexistindo qualquer vedação legal que obste sua atuação, de forma simultânea, com, e sem inscrição no CNPJ. 4. No caso concreto, não há elementos nos autos a demonstrar que o autor, E.K.M.S., produtor rural pessoa física (CEI nº 70.000.78090-87), exerce a atividade econômica de produtor de uva e manga como pessoa jurídica, para fins de incidência da contribuição para o salário-educação. 5. No que toca ao vínculo com a E.K.E. (empresa de engenharia), não se trata do exercício de atividade na condição de produtor rural, de modo que não é razão suficiente para incluir a folha de salários dos empregados rurais do autor na base de cálculo da contribuição em debate. 7. O vínculo com a cooperativa C.A.N.A., na condição de presidente da cooperativa, não indica que o autor é sujeito ativo da contribuição social do salário-educação, porque a atividade desenvolvida pela sociedade (46.33-8-01 - Comércio atacadista de frutas, verduras, raízes, tubérculos, hortaliças e legumes frescos) também não se relaciona com a atividade de produtor rural exercida pelo autor. 8. O fato de haver indicativos nos autos de que o autor estaria exercendo atividade de produtor rural como empresa, com empregados que, na verdade, seriam vinculados à pessoa jurídica, não à pessoa física, como uma verdadeira burla à legislação, deve ser sindicado pela Administração Tributária na via própria, não se mostrando cabível, no bojo da presente ação ordinária, essa discussão. Nesse sentido: Processo 0816813-24.2020.4.05.8300,

> Relator Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro - Segunda Turma, julgado em 13/04/2021. 9. Os honorários advocatícios sucumbenciais fixados na sentença devem ser majorados em 10%, a teor do art. 85, § 11, do CPC. 10. Apelação improvida. (TRF-5 - Ap: 08010886820204058308, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL FREDERICO WILDSON DA SILVA DANTAS (CONVOCADO), Data de Julgamento: 24/08/2021, 4ª TURMA). (Destcaou-se).

Nesse julgamento, o Desembargador além de demonstrar que as obrigações da pessoa jurídica não se confundem com as obrigações da pessoa física, ainda deixa claro que eventual abuso no planejamento tributário das partes não é objeto da demanda judicial.

Desta feita, o produtor rural que ingressa judicialmente objetivando a declaração de inexistência de relação jurídico tributária que o obrigue contribuir para o salário-educação não pode ser confundido com as empresas das quais é sócio, independentemente da atividade que a empresa exerce.

6. CONCLUSÃO

O salário-educação é uma contribuição social que deve ser recolhida pelas empresas, entendendo-se como tais, para fins desta incidência, qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem assim a sociedade de economia mista, a empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, nos termos legais. Desta feita, a contribuição não pode ser devida por empregadores na qualidade de pessoa física, mesmo que sócio de alguma empresa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** (**CRFB/88**). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Institui o Salário Educação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm. Acesso em: 23 set. 2025 (revogada pelo Decreto-Lei nº 1.422, de 1975).

BRASIL. **Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 24 set.2025.

BRASIL. **Lei nº. 9.766, de 18 de dezembro de 1988**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9766.htm. Acesso em: 25 set.2025.

BRASIL. **Decreto nº. 6003, de 28 de dezembro de 2006**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil n.° 2110, de 17 de outubro de 2022**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2025.

Hibner, Davi Amaral. Silvestre, Gilberto Fachetti. Questões controvertidas sobre o "incidente" de desconsideração da personalidade da pessoa jurídica no código de processo civil de 2015. **Revista de Processo**, v.. 289/2019, p. 71 – 104, Mar / 2019, DTR\2019\2394.

Paulsen, Leandro. **Curso de direito tributário completo** (p. 146). Ed. Do Kindle. São Paulo: Saraiva Jur., 2018, p.146.

- CAPÍTULO 27 -

AVICULTURA EM SANTA CATARINA: RISCOS NOS CONTRATOS DE SEGUROS

POULTRY FARMING IN SANTA CATARINA: RISKS IN INSURANCE CONTRACTS

Vilmar Urbaneski

Valdinho Pellin

Janaina Albano

RESUMO: Em Santa Catarina, atividades desenvolvidas no campo desempenham importante papel na economia gerando empregos, renda e desenvolvimento. E a avicultura ganha destaque uma vez que o estado é o segundo maior produtor de aves do Brasil. Neste contexto, o artigo estabeleceu como objetivo geral analisar decisões judiciais do Tribunal de Justiça de Santa Catarina envolvendo contratos de seguro oriundos das atividades de produção de aves entre os anos de 2018 e 2023. A partir do objetivo geral estabeleceu-se como objetivos específicos: (i) apresentar a importância das atividades da produção aves para o estado de Santa Catarina e, (ii) analisar o entendimento das decisões judiciais envolvendo as questões de seguro na atividade da avicultura discutidas no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, sul do Brasil. A pesquisa é de caráter exploratória, bibliográfica e documental. Para a delimitação da pesquisa foram selecionadas decisões do Tribunal de Justiça de Santa Catarina de 2018 a 2023. Para a seleção das decisões foram utilizadas palavras chave presentes nas ementas dos acórdãos paradigmas, a saber: seguro e avicultura, avicultor, aves, frangos e aviário. Neste período encontrou-se 18 decisões. Entre os resultados obtidos na pesquisa observou-se que judicialização deu-se em razão da negativa da seguradora de cobrir o sinistro parcial ou total do aviário que alojava as aves. E a demora na resolução dos processos pode acarretar em graves consequências para

o avicultor, pois se a atividade era a sua única fonte de renda, pode afetar expressivamente sua vida financeira e capacidade de pagamento dos compromissos financeiros do avicultor, e além disso, a sua renda poderá cair drasticamente e afetar a sua permanência na atividade.

PALAVRAS-CHAVES: Avicultura. Santa Catarina. Riscos. Contratos de Seguro.

ABSTRACT: In Santa Catarina, activities developed in the agricultural sector play a significant role in the economy by generating jobs, income, and development. Poultry farming stands out, as the state is the second-largest producer of poultry in Brazil. In this context, the general objective of this article is to analyze court decisions from the Court of Justice of Santa Catarina involving insurance contracts arising from poultry production activities between the years 2018 and 2023. Based on this general objective, the specific objectives are: (i) to present the importance of poultry production activities for the state of Santa Catarina, and (ii) to analyze the understanding of judicial decisions involving insurance issues in poultry farming activities discussed at the Court of Justice of Santa Catarina, southern Brazil. The research is exploratory, bibliographic, and documentary in nature. To delimit the research, court decisions from the Court of Justice of Santa Catarina from 2018 to 2023 were selected. The selection of decisions used keywords present in the summaries of the paradigm rulings, namely: insurance, poultry farming, poultry farmer, chickens, and poultry house. During this period, 18 decisions were identified. Among the research results, it was observed that the legal disputes arose due to the insurer's refusal to cover partial or total losses of the poultry houses that sheltered the birds. The delay in resolving the cases can have serious consequences for the poultry farmer, as if the activity is their only source of income, it may significantly affect their financial situation and ability to meet financial obligations. Moreover, their income could drop drastically, affecting their ability to continue in the activity.

KEYWORDS: Poultry Farming. Santa Catarina. Risks. Insurance Contracts.

1. INTRODUÇÃO

Em Santa Catarina, atividades rurais desempenham importante papel na economia gerando empregos, renda e desenvolvimento. Neste contexto, a avicultura ganha destaque, uma vez que o estado é o segundo maior produtor de aves do Brasil. Esta atividade em Santa Cataria, é desenvolvida predominantemente em pequenas propriedades e com vocação de agricultura familiar, visto que no estado predomina pequenas propriedades, e por vezes com solo acidentando.

Todavia, a avicultura é uma atividade que está sujeita a diversos riscos, assim como outras atividades do campo. Segundo Urbaneski, Pellin e Griep (2022, p.327), "os que atuam no campo não necessariamente são reconhecidos e socorridos nas situações difíceis, mesmo sendo, por vezes a base da pirâmide para outros setores da economia", como por exemplo, a produção de aves, que é uma importante atividade de proteína animal e gera empregos e renda para diversas propriedades rurais no estado de Santa Catarina.

Os que atuam na avicultura estão expostos a diversos tipos de riscos (produção, mercadológicos, biológicos e ambientais, tecnológicos, infraestrutura e sanitários). E, nesta esteira de discussão, um risco inerente a todos é o jurídico, ao qual estão expostos todos aqueles que atuam na avicultura devido a potenciais demandas judiciais, em especial, as que envolvem contratos de seguros.

A contratação de seguro, é uma forma de mitigar os riscos para os que atuam com avicultura, principalmente em caso de sinistro do aviário, onde as aves são alojadas.

Neste contexto, o artigo estabeleceu como objetivo geral analisar decisões judiciais do Tribunal de Justiça de Santa Catarina envolvendo contratos de seguros das atividades de produção de aves entre os anos de 2018 e 2023.

A partir do objetivo supracitado estabeleceu-se como objetivos específicos: (i) apresentar a importância das atividades da produção aves para o estado de Santa Catarina e, (ii) analisar o entendimento das decisões judiciais envolvendo as questões de seguro na atividade da avicultura discutidas no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, sul do Brasil.

2. METODOLOGIA

A pesquisa é de caráter exploratória, bibliográfica e documental. Segundo Gil (1996) o pesquisador pode analisar o que já foi publicado, sob outro olhar. A pesquisa documental se diferencia da pesquisa bibliográfica pela natureza das fontes, no caso desta feita, selecionou-se acordãos (decisões Judiciais do Tribunal de Justiça de Santa Catarina), os quais foram analisados. Enquanto pesquisa bibliográfica se ampara nas contribuições de vários autores sobre o tema, já a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico. Dado o ineditismo do tema abordado, a pesquisa também é exploratória.

Para a delimitação da pesquisa foram selecionadas decisões do Tribunal de Justiça de Santa Catarina de 2018 a 2023. Para a seleção das decisões foram utilizadas palavras-chave presentes nas ementas dos acórdãos paradigmas, a saber: seguro e avicultura, avicultor, aves, frangos e aviário.

A partir dos acórdãos selecionados, então, analisou-se o teor dos mesmos, identificando os motivos que levaram o avicultor a demandar judicialmente devido a controvérsia envolvendo contratos de seguros, os fundamentos jurídicos utilizados e as provas para sustentar o pleito da demanda judicial.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. Fundamentação teórica

Nas últimas décadas, a carne de frango ganhou espaço na alimentação humana, constituindo-se em uma das principais fontes de proteína de origem animal disponíveis para dieta alimentar dos seres humanos.

O setor de avicultura consegue produzir uma grande quantidade de carne em poucos metros quadrados e em curto espaço de tempo. Além disso, a carne de frango é uma proteína com preço acessível e pode atender diversas camadas sociais nos diversos países, além de ser de fácil

transporte. De acordo com EPAGRI/CEPA (2023)[1]: "O consumo mundial de carne de frango registrou alta de 0,6% em 2022, conforme apontam os dados preliminares divulgados pelo USDA, com variações positivas na maioria dos países".

Segundo EPAGRI/CEPA (2023), o Brasil é o terceiro maior produtor mundial de aves perdendo somente para os Estados Unidos e China, respectivamente. E um dos quatro maiores exportadores, no qual concentrou mais de ¾ das exportações mundiais em 2022, sendo que o Brasil lidera com 31,8%; Estados Unidos (25,3%); União Europeia (13,8%) e Tailândia (6,8%) (EPAGRI/CEPA,2023).

No ranking brasileiro, a produção de aves é liderada pelo estado do Paraná, com pouco mais de 1/3 do total produzido. A segunda posição é ocupada pelo estado de Santa Catarina (seguida por São Paulo). (EPAGRI/CEPA,2023).

A importância da atividade da avicultura para estado de Santa Catarina revela-se nos números. O produto advindo da produção de aves é exportado para 129 países[2]. E a carne *in natura* congelada foi responsável por 90,98% das receitas, enquanto a carne industrializada por 9,02%. Estima-se que cerca de seis mil avicultores se dedicam a produção de aves de corte em Santa Catarina, a maioria concentrada nas regiões Oeste e Meio - Oeste do estado, via de regra em pequenas propriedades e vinculadas à agricultura familiar.

Neste contexto de importância do segmento para o desenvolvimento territorial rural, é importante lembrar que a avicultura também está exposta aos riscos da agricultura, os quais são divididos por tipos e descrições próprias.

Riscos são objeto de estudo no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos[3] (2018) que elenca cinco riscos da agricultura, como é possível observar no quadro 01.

---

[1] Fonte: https://docweb.epagri.sc.gov.br/website_cepa/publicacoes/Sintese_2021_22.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

[2] Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina (2022, p. 136).

[3] United States Department of Agriculture (Economic Research Service). https://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/risk-management/risk-in-agriculture.aspx. Acesso em: 13 fev. 2025. (Tradução livre).

Quadro 1: Riscos da agricultura segundo Departamento da Agricultura dos Estados Unidos.

Tipo de Risco	Descrição do Risco
Risco de Produção	Deriva dos processos de crescimento natural incertos de culturas e gado. Clima, doenças, pragas e outros fatores afetam tanto a quantidade quanto a qualidade das mercadorias produzidas.
Risco de Preço ou de mercado	Refere-se à incerteza sobre os preços que os produtores receberão pelas commodities ou os preços que devem pagar pelos insumos.
Risco Financeiro	Resulta quando a empresa agrícola toma dinheiro emprestado e cria uma obrigação de pagar a dívida. O aumento das taxas de juros, a perspectiva de empréstimos sendo chamados pelos credores e a disponibilidade restrita de crédito também são aspectos do risco financeiro.
Risco Institucional	Resulta de incertezas em torno das ações do governo, tais como, as leis tributárias, regulamentações para uso de produtos químicos, regras para o descarte de dejetos de animais e o nível de pagamentos de preços ou de apoio à renda são exemplos de decisões do governo que podem ter um grande impacto no negócio agrícola.
Risco humano ou pessoal	Refere-se a fatores como problemas com a saúde humana ou relacionamentos pessoais que podem afetar o negócio agrícola. Acidentes, doenças, morte e divórcio são exemplos de crises pessoais que podem ameaçar um negócio agrícola.

Fonte: Adaptado pelos autores a partir dos relatórios do United States Department of Agriculture (2018).

Na mesma esteira de discussão, Buainain[4] (2008) sugere que riscos da agricultura podem ser classificados em pelo menos três grupos: riscos de produção, riscos de mercado e riscos do ambiente dos negócios.

Para cada um destes grupos são atribuídas dimensões temáticas e exemplos de eventos que estão suscetíveis de acontecer. No risco de ambientes de negócios, por exemplo, Buainain (2008) destaca riscos provocados por mudanças em leis/regulações (ambientais, trabalhista, insumos, terra) mudanças de orientação em instituições públicas de apoio, modificações na interpretação de normativas.

Além dos riscos, ora postos, Sepulcri[5] (2017), aponta o risco do conhecimento, visto que os que se dedicam as atividades no campo, por vezes, não conhecem adequadamente a sua atividade. Ou riscos por ausência de conhecimentos de administração, contabilidade, legislação ambien-

[4] Verificar o trabalho "Gestão integrada do risco na agricultura de Antônio Márcio Buainain em https://gerenciaderiesgosyseguros.com/122/pt-pt/gestao-integrada-do-risco-na-agricultura/. Acesso em: 20 maio 2025.

[5] Fonte:http://www.emater.pr.gov.br/arquivos/File/Biblioteca_Virtual/Premio_Extensao_Rural/2_Premio_ER/18_Gestao_Risco_Agric.pdf. Acesso em: 15 de mar. 2025.

tal, ou ainda, por falta de profissionais que possam dar assessoria e que tenham conhecimento das necessidades reais dos que se dedicam às atividades do campo e acabam por colocar em risco estas atividades.

Ainda, de acordo com Araujo e Mondardo (2022, p. 9), ao tratar sobre o cenário brasileira apontam que no âmbito da agricultura, riscos podem apresentar particularidades especificas para cada atividade:

> Os riscos associados à agricultura brasileira vêm aumentando com a modernização do setor agrícola e a intensificação do capital em suas diferentes dimensões, especialmente nos últimos 50 anos (BUAINAIN et al., 2014). De outro lado, agrega-se que a incidência de risco não é a mesma para todos os agricultores e estabelecimentos agropecuários[6].

Em relação a atividade abordada diretamente na presente pesquisa é importante lembrar que, por vezes, os que atuam na produção de aves não detém conhecimentos jurídicos e contratuais e podem celebrar contratos de seguros e posteriormente, devido a exclusão de coberturas podem sofrer prejuízos.

3.2. Apresentação e discussão dos dados

O corte temporal dos acordões selecionados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina compreendeu o período de 2018 a 2023. Para a seleção das decisões utilizou-se as palavras chaves: Seguro: frangos, aves, avicultura, avicultor e aviário dispostas na ementa dos acórdãos.

Com estes critérios foram encontradas 18 decisões de Apelação Civil, em que as seguradoras ou avicultores recorreram da decisão do juízo singular (Primeira Instância). As decisões estavam assim distribuídas: 2018 (7 decisões), 2019, 2020 e 2021 (3 decisões por ano) e em 2022 (não foi encontrado decisão) e em 2023 (duas decisões).

Em análise das decisões selecionadas, observou-se que:

a) Entre o início da demanda e o julgamento no Tribunal de Justiça de

[6] Fonte: https://docweb.epagri.sc.gov.br/website_cepa/publicacoes/Risco_Incerteza-Lucro_Estab_Agropec_Sul_Brasil.pdf. Acesso em : 20 jan. 2025.

Santa Catarina (em caso de Apelação Civil), o processo de conhecimento, tramitou em média por mais de 5 anos.

b) As demandas iniciaram em virtude da negativa da seguradora na esfera administrativa ao pagamento da apólice dos seguros devido a sinistro total ou parcial do aviário devido a incêndios, desabamento ou destruição em virtude de vendavais. Ou ainda, em pedidos pleiteados em riscos não cobertos, como por exemplo: deslocamento e desmoronamento do solo que afetaram a estrutura do aviário inutilizando-o para o alojamento dos animais.

c) Os avicultores nas ações de cobrança de seguro pleiteavam a cobertura dos danos materiais, lucro cessantes e danos morais.

Entre os principais fundamentos da negativa das seguradoras para a cobertura do bem segurado identificou-se:

a) Os ventos não ultrapassam 54Km por hora e, portanto, não haveria cobertura (risco coberto) em virtude da destruição parcial ou total do aviário provindos de vendaval.

b) O sinistro era decorrente do desgaste da frágil estrutura da edificação do aviário, e que adviria do afundamento dos pilares no solo saturado, dando azo ao desmoronamento, causa diversa do alegado vendaval.

c) A queda da edificação era devido a um desmoronamento, e não ação própria de um vendaval, fato que, no bojo do contrato de seguro, tem especial relevância, por distinguir um evento coberto (vendaval) ou excluído (desabamento) do risco contratado.

d) O sinistro não decorreu em razão de vendaval, mas sim em face da falta de manutenção do bem segurado e de sua má estrutura, o que ocasionou a sua queda do aviário devido ao desgaste natural ou que o sinistro não ocorreu por desastre natural.

e) O avicultor buscou indenização de risco não coberto pelo contrato, pois ocorreu circunstância diversa do previsto pela apólice, por exemplo: estrutura frágil da construção ou corrosão dos pilares e sinais de existência de cupins, fato não coberto pelo seguro.

f) Que o aviário não suportaria uma forte chuva em razão da péssima condição de sua estrutura, não sendo necessária qualquer incidência de ventos para acarretar os danos.

g) Que o aviário desabou em razão da má condição de sua estrutura e não em razão de vendaval, não havendo, inclusive, indícios de vendaval na região em que o aviário estava instalado.

Todavia, em análise dos acórdãos observou que os avicultores que demandaram judicialmente visto a negativa da cobertura do risco coberto, nem todos tiveram êxito nos pleitos quanto a danos morais, materiais e lucros cessantes.

Quanto aos pedidos de danos morais, em todas as decisões que ação pleiteava danos morais, estes foram desprovidos (improcedentes), pois o infortúnio do sinistro é de entendimento da corte, com um "mero dissabor" e que nada foi provado quanto a ocorrência de abalo moral devido a negativa da cobertura do seguro.

Quanto aos lucros cessantes, os avicultores que tiveram êxito neste pedido foram aqueles que apresentaram nos autos demonstrativos de rendimentos, controle e finalização de lote produzido pela agroindústria, os quais tinham contrato de parceria, com todas as informações sobre peso dos frangos, controle de visitas, datas e quantidade produzida em diversos períodos, capacidade de produção, e por isso, demonstraram quanto deixaram de ganhar no período em que o aviário estava inutilizado devido ao sinistro parcial ou total.

Por outro lado, os avicultores que não tiveram êxito ou tiveram julgados improcedentes os pedidos de lucros cessantes não provaram os valores que deixaram de ganhar no período em que o aviário estava inutilizado para alojar os frangos, ou seja, deixaram de trazer elementos mínimos comprobatórios para guarir o seu pedido.

Quanto aos danos materiais, os que tiveram procedência nos pedidos apresentaram que o aviário estava em boas condições de conservação e que, no momento do desabamento, estava inclusive aprovado pela vistoria dos técnicos da empresa integradora para alocação de um novo lote de aves. E que a queda da estrutura ocorreu exclusivamente em razão de um vendaval (acima de 54km/h) que atingiu a região. E para tanto, anexaram boletins meteorológicos, prova testemunhal e fotos da região em que ocorreu vendaval (árvores e galhos quebrados) na sua propriedade e vizinhas. Portanto, foram ressarcidos dos prejuízos oriundos, em virtude do sinistro parcial ou total do aviário.

Entretanto, os avicultores que não obtiveram êxito dos pedidos de danos materiais não apresentaram elementos mínimos para sustentar o seu pleito. Ou seja, não apresentaram evidências da existência fortes de ventos na região do sinistro acima de 54km/h, seja através de laudo meteorológico, pois existiam cláusulas expressas e escrita de forma clara e acessível, que o risco coberto é de vendaval (ventos acima de 54km/h). Ou ainda, provou-se que a má-conservação do imóvel segurado foi a causa do desabamento, o que afastava a cobertura prevista no contrato de seguro.

Todavia, em determinadas decisões, observou-se a seguradora não apresentou qualquer vistoria previa à contratação do seguro que demonstrasse a situação do bem. Ou seja, era dever da seguradora avaliar o bem segurado que teria cobertura contratual, sob pena de não o fazendo, ser-lhe tolhido o direito de invocar a má conservação do bem segurado para eximir a responsabilidade contratual da segurada.

Neste momento, é importante lembrar que entre os riscos que os avicultores estão expostos, conforme a tipologia de riscos de Sepulcri (2018), sendo estes riscos de mercado, riscos financeiros e riscos do conhecimento.

Em obra recente, Urbaneski, Pellin e Griep (2022) destacam que além dos riscos provenientes dos contratos de seguros, avicultores também estão expostos a riscos que envolvem a falta de energia elétrica que ocasiona a morte de aves, problemas com contrato de parcerias, morte de avicultor e ausência de entrega de implementos para o aviário retardando o início das atividades.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo demonstrou a importância das atividades agrícolas desenvolvidas no estado de Santa Catarina, em específico as relacionadas a produção de aves, e tipos de riscos inerentes a esta atividade econômica envolvendo demandas judiciais no recorte temporal. Em especial analisou-se questões que envolvem relações contratuais de seguro.

A judicialização em virtude dos seguros, em razão da negativa da cobertura do sinistro parcial ou total do aviário, aliado a demora na resolu-

ção dos processos pode acarretar graves consequências para o avicultor, pois se tal atividade era a sua única fonte de renda, pode afetar expressivamente sua vida financeira e capacidade de pagamento afetando a sua sobrevivência e garantia do mínimo existencial.

O planejamento patrimonial e financeiro se mostra um grande aliado do avicultor, considerando que os longos prazos de tramitação do processo de conhecimento dos acórdãos analisados que foi de, em média, 5 anos.

Análise das jurisprudências demonstrou que mesmo que os avicultores busquem reduzir a exposição aos riscos das atividades com a contratação dos seguros, nem sempre quando acionam o mesmo, obtém a cobertura para o sinistro. As dificuldades da cobertura e as negativas surgem já na esfera administrativa, obrigando-os a iniciar uma demanda judicial.

Além disso, conforme análise das decisões judiciais investigadas sobre a matéria da pesquisa, verificou-se que na esfera judicial, nem todos os avicultores obtiveram os seus pedidos providos, sendo que foi determinante para o sucesso da demanda judicial de lucros cessantes a devida comprovação documental capaz de demonstrar efetivamente o quanto deixaram de ganhar.

Entretanto, sendo o risco de conhecimento um dos fatores ao qual os avicultores estão expostos, muito não possuíam controle administrativo rigoroso, não permitindo a juntada de documentação detalhada nos processos, levando ao insucesso em tais demandas.

Uma assessoria contábil, administrativa e até mesmo jurídica pode ser de grande valia ao avicultor para conseguir instituir metodologias profissionais de gestão de sua atividade empresarial do campo, o que lhe trará diversos benefícios diretos e indiretos, assim como, possuir a devida comprovação documental para em caso de ocorrência de sinistros, principalmente os que se encaminharem para demanda judicial.

Importante ressaltar também a necessidade de laudos ou vistorias prévias quanto a estrutura do aviário, ou relatórios técnicos da empresa integradora para alocação das aves, comprovando a real condição do aviário, a fim de afastar eventual contestação das seguradoras quanto a deterioração ou problemas estruturais do aviário.

Portanto, aos que atuam na avicultura, precisam ter outras alternati-

vas de renda ou planejamento financeiro para eventuais contingências, caso o seu bem imóvel venha sofrer sinistro parcial ou total, pois via de regra, os avicultores do estado de Santa Catarina estão inseridos no contexto de agricultura familiar e em pequenas propriedades.

O planejamento financeiro e patrimonial permite ao agricultor constituir reservas financeiras, as quais poderá auxiliá-lo nesses momentos, possibilitando inclusive a reorganização das atividades do campo, enquanto aguarda a devida tramitação de eventuais demandas judiciais e suas respectivas indenizações, quando forem procedentes.

REFERÊNCIAS

ARAUJO L.A; MONDARDO, M. Risco, incerteza e lucro de estabelecimentos agropecuários familiares do Sul do Brasil. Florianópolis: Epagri, 2022. 52p.

BUAINAIN, A.M.; PEDROSO, M.T.; VIEIRA JUNIOR, P.A.; DA SILVEIRA, R.L.; NAVARRO, Z. Quais os riscos mais relevantes nas atividades agropecuárias? Embrapa Hortaliças - Capítulo em livro científico (ALICE), 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FIESC). Santa Catarina em Dados - Unidade de Política Econômica e Industrial. Florianópolis: FIESC, 2015.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 3. ed. São Paulo: Atlas. 1996.

Sciabarrasi, M. (n.d.). The Big Five Risks Faced by Farmers. Agricultural Business Management. Disponível em: https://nevegetable.org/book/export/html/239. Acesso em: 10 fev. 2025.

UNITED STATES DEPARTAMENT OF AGRICULTURE (Economic Research Service). (n.d.). Risk in Agriculture. Disponível em: https://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/risk-management/risk-in-agriculture.aspx. Acesso em: 12 fev. 2025.

URBANESKI, Vilmar., PELLIN, Valdinho. GRIEP, Alessandro. Agricultura em Santa Catarina: riscos e oportunidades. Joinville, SC: Motres, 2022.



UNIÃO BRASILEIRA DOS AGRARISTAS UNIVERSITÁRIOS

ISBN: 978-65-997361-5-5

CDL

9 786599 736155