

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO - MESTRADO

MARCOS ANTÔNIO DO CARMO JÚNIOR

**DA RESSIGNIFICAÇÃO DO INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO
RURAL A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO PROSPECTIVA DO DIREITO
AGRÁRIO: uma análise no município de Inhumas-GO de 2007 a 2017**

Goiânia-GO

2019

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:


Nome completo do autor: Marcos Antônio do Carmo Júnior

Título do trabalho: Da ressignificação do instituto do parcelamento do solo rural a partir da constitucionalização prospectiva do direito agrário: uma análise no município de Inhumas-GO de 2007 a 2017.

3. Informações de acesso ao documento:


Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:



Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 25 de março de 2019

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

MARCOS ANTÔNIO DO CARMO JÚNIOR

**DA RESSIGNIFICAÇÃO DO INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO
RURAL A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO PROSPECTIVA DO DIREITO
AGRÁRIO: uma análise no município de Inhumas-GO de 2007 A 2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em direito.

Área de Concentração: direito agrário.

Linha de pesquisa: fundamentos e institutos jurídicos da propriedade e da posse.

Orientador: Professor Doutor Cláudio Lopes Maia.

Goiânia-GO

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Carmo Júnior, Marcos Antônio do
DA RESSIGNIFICAÇÃO DO INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO RURAL A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO PROSPECTIVA DO DIREITO AGRÁRIO: uma análise no município de Inhumas-GO de 2007 a 2017 [manuscrito] / Marcos Antônio do Carmo Júnior. - 2019.
cvi, 156 f.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia .
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2019.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, abreviaturas, lista de tabelas.

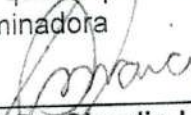
1. Ressignificação. 2. Parcelamento do solo rural . 3. Constitucionalização prospectiva do direito agrário. 4. Terra como situação jurídica patrimonial e existencial. I. Maia , Cláudio Lopes, orient. II. Título.

CDU 34

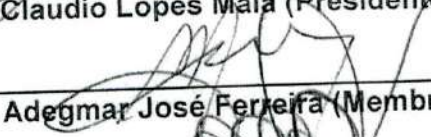


ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA "DA RESSIGNIFICAÇÃO DO INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO RURAL A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO PROSPECTIVA DO DIREITO AGRÁRIO: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE INHUMAS-GO DE 2007 A 2017" APRESENTADA E DEFENDIDA PELO(A) CANDIDATO(A) MARCOS ANTONIO DO CARMO JUNIOR.

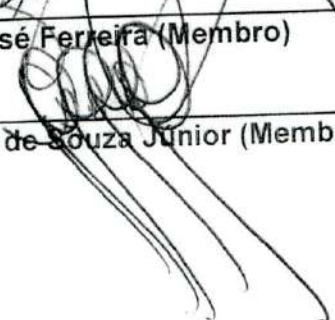
1 Aos vinte e cinco dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezenove, às 14:00 hs, na Sala
2 de Defesa do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade Direito da
3 Universidade Federal de Goiás, realizou-se a Sessão de Julgamento da Dissertação de
4 Mestrado intitulada **"DA RESSIGNIFICAÇÃO DO INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO**
5 **SOLO RURAL A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO PROSPECTIVA DO DIREITO**
6 **AGRÁRIO: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE INHUMAS-GO DE 2007 A 2017"**, apresentada
7 e defendida pelo(a) candidato(a) **MARCOS ANTONIO DO CARMO JUNIOR**. A Banca
8 Examinadora ficou assim composta: Prof. Dr. Claudio Lopes Maia, orientador e Presidente da
9 Banca, Prof. Dr. Adegmar José Ferreira, membro interno e Prof. Dr. Edson José de Souza
10 Júnior, membro externo. Após a abertura dos trabalhos, o Senhor Presidente agradeceu a
11 presença de todos, apresentou a Banca Examinadora e também o(a) aluno(a). Em seguida, foi
12 dada a palavra ao(a) candidato(a), pelo prazo máximo de 20 (vinte) minutos, para fazer
13 exposição sobre o seu trabalho. Após a exposição, foi dada a palavra ao Prof. Dr. Edson José
14 de Souza Júnior, para fazer suas arguições que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo
15 regulamentar. Em seguida, foi dada a palavra ao Prof. Dr. Adegmar José Ferreira, para fazer
16 suas arguições, que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Logo após, o
17 Senhor Presidente da Banca Examinadora teceu alguns comentários sobre o trabalho e
18 informou aos presentes que a Banca deixaria o recinto por alguns minutos, a fim de colher as
19 notas de cada examinador. A Banca retornou ao recinto e mandou convidar a todos para a
20 proclamação dos resultados, sendo considerado(a) aprovado, e o(a)
21 candidato(a) declarado(a) Mestre em **DIREITO AGRÁRIO, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:**
22 **DIREITO AGRÁRIO**. Nada mais tendo a declarar eu, Marcelo Cursino Suares, lavrei a presente
23 ata, que depois de lida e achada conforme, segue assinada pelos membros da Banca
24 Examinadora



Prof. Dr. Claudio Lopes Maia (Presidente)



Prof. Dr. Adegmar José Ferreira (Membro)



Prof. Dr. Edson José de Souza Júnior (Membro Externo)

Goiânia, 25 de fevereiro de 2019.

MARCOS ANTÔNIO DO CARMO JÚNIOR

**DA RESSIGNIFICAÇÃO DO INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO
RURAL A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO PROSPECTIVA DO DIREITO
AGRÁRIO: uma análise no município de Inhumas-GO de 2007 A 2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de
Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de
mestre em direito.

O candidato foi considerado _____ pela banca examinadora.

Professor Doutor Cláudio Lopes Maia

Orientador

UFG

Professor Doutor Adegmar José Ferreira

Membro interno

UFG

Professor Doutor Edson José de Souza Júnior

Membro externo

UNIALFA

A minha mãe e
à memória do meu pai.
Aos meus queridos filhos Marcos Neto,
Davi Emanuel e Pedro Augusto,
sem os quais o nosso lar não seria tão alegre e *agitado*.
À companheira Luciana pela paciência e amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor doutor Cláudio Lopes Maia que, embora historiador por formação, é um profundo conhecedor das nuances do direito agrário e que se dispôs a me guiar por esse caminho.

Agradeço ao professor Pablo Malheiros por me permitir realizar o estágio de docência na sua disciplina, com quem eu aprendi e aprendo bastante.

Agradeço as minhas queridas colegas de trabalho Cristiani Moura e Fabíola Caetano pela colaboração na compilação dos dados estatísticos extraídos do Registro de Imóveis de Inhumas-GO.

Agradeço aos demais colegas de trabalho que, diante da minha ausência, souberam conduzir de maneira ímpar os serviços, e com os quais cresço profissionalmente dia a dia.

Por fim, agradeço ao compadre Márcio Cordeiro, o qual, na minha impossibilidade física de digitar, colaborou com essa tarefa para concluir créditos na disciplina da história das sociedades agrárias.

RESUMO

Realiza-se um estudo pormenorizado do instituto do parcelamento do solo rural no Município de Inhumas, Estado de Goiás, no período de 2007 a 2017, com o intuito de extrair seus significantes particulares, verificando as consequências fático-jurídicas daí decorrentes, perante o sentido e a fundamentação atribuídos ao referido instituto. E, constatando que a significação que lhe é atribuída provém de um contexto diferente do atual, proceder à sua ressignificação, diante dos anseios e necessidades sociais, numa relação de texto e contexto constitucionais, na medida em que direito se encontra em constante transformação e à serviço da vida em cada caso concreto. Os aportes teóricos da análise decorrem da constitucionalização prospectiva do Direito (FACHIN, 2012, 2015) e da crítica hermenêutica ao Direito (STRECK, 2017a, 2017b, 2018), uma vez que o direito parte de um problema ou questão jurídica e para chegar a uma resposta adequada constitucionalmente observa-se o disposto no art. 489 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) e no art. 93, inciso IX, da Constituição da República de 1988 (CR/88), mantendo-o coerente e íntegro. O procedimento adotado será o monográfico rente à análise da literatura jurídica e de outras áreas do saber. Vale-se de dados estatísticos obtidos junto ao Registro de Imóveis de Inhumas e ao IBGE. E, quanto à abordagem, considerará o direito como fenômeno complexo. Com isso, percebe-se que o parcelamento do solo rural no período e na localidade descritos assumiu os significantes do Estado liberal e, portanto, individualista, patrimonialista, voluntarista e, ao final, egoísta, na medida em que verificou o uso da terra como especulação (excessiva mercantilização da terra), inclusive acarretando o aumento no preço da terra no entorno e a diminuição do espaço rural. Então a esse instituto deve-se imprimir nova significação, junto às transformações sociais, de sorte a ensejar a participação efetiva, por força de suas atribuições, do INCRA nos parcelamentos do solo rural ainda que inseridos na zona de expansão urbana, construindo assim um direito agrário transformador, de acesso e à serviço da vida.

Palavras-chave: Ressignificação. Parcelamento do solo rural. Constitucionalização prospectiva do direito agrário. Terra como situação jurídica patrimonial e existencial.

ABSTRACT

Come true a detailed study of the Institute of Rural Land Parceling of the Municipality of Inhumas, State of Goiás, from 2007 to 2017, with the purpose to extract its particular signifiers, verifying the factico-juridical results, accordance with the meaning and reasoning given to that of causes of responsible institution. Noticing the significance attributed comes from a different context from the current one, proceed its resignification, before the social desires and needs, in a relation of constitutional text and context, in that the Law is in constantly changing at the service of life in each concrete case. The background theoretical of the analysis came from the constitutionalisation prospective of Law (FACHIN, 2012, 2015) and form the hermeneutic critique of Law (STRECK, 2017a, 2017b, 2018), once the Law starts from the problem or legal issue to arrive in an adequate answer constitutionally, observes the provisions at the article 489 of the Code of Civil Procedure (CCP/15) and at the article 93, item IX, of the Constitution of the Republic (CR / 88), keeping it coherent and integrate. The procedure adopted will be the monographic close to the analysis of the legal literature and other areas of knowledge. The statistical data was obtained from the Real Estate Registry of Inhumas and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (BIGS). About the approach, the Law will be consider as a complex phenomenon. Thereat, realize the it can be seen that the fragmentation of the rural soil in the period and in the locality described assumed the signifiers of the liberal State and, therefore, individualistic, patrimonial, voluntarist, and ultimately selfish, in that was verified the use of land as speculation (excessive commodification of land), including the increase in the price of the land in the surroundings, the reduction of rural areas and the problem of water supply. So, to this institute must give new meaning to the social transformations, in order to induce the effective participation, by virtue of its attributions, of the INCRA in the parceling of the rural land even though inserted in the zone of urban expansion, thus constructing a Right Agrarian transformer, access and the service of life.

Keywords: Resignification. Parceling of rural soil. Prospective Constitutionalisation of Agrarian Law. Land as Patrimonial and Existential Legal Situation

LISTA DE TABELAS

Tabela - evolução no preço de venda de imóveis no Município de Inhumas pp. 104/105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Apelação cível
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
Ap.	Apelação
Art.	Artigo
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
Arts.	Artigos
AVT	Atestado de Viabilidade Técnica
CC/16	Código Civil – Lei n. 3.071 (BRASIL, 1916)
CC/02	Código Civil – Lei n. 10.406 (BRASIL, 2002)
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
Coord.	Coordenador
Cf.	Conforme
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CPC/15	Código de Processo Civil – Lei n. 13.105 (BRASIL, 2015)
CPC/73	Código de Processo Civil – Lei n. 5.869 (BRASIL, 1973)
CR/88	Constituição da República
CRA	Cadastro Rural Ambiental
CTN	Código Tributário Nacional – Lei n. 5.172 (BRASIL, 1966)
Des.	Desembargador
DJ	Diário da Justiça
DJe	Diário da Justiça eletrônico
EC	Emenda Constitucional
Ed.	Edição
FMP	Fração Mínima do Parcelamento
GO	Goiás
Hab.	Habitação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ITR	Imposto Territorial Rural
J.	Julgamento

LTDA.	Limitada
MPF-MT	Ministério Público Federal do Estado de Mato Grosso
N.	Número
Org.	Organizador
P.	Página
Pp.	Páginas
Rel.	Relator
RL	Reserva Legal
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
SANEAGO	Companhia de Saneamento do Estado de Goiás
SGB	Sistema Geodésico Brasileiro
SPE	Sociedade de Propósito Específico
Ss.	Seguintes
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
T.	Turma
TJMT	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso
TRF1	Tribunal Regional Federal da Primeira Região
UFG	Universidade Federal de Goiás
UNIALFA	Centro Universitário Alves Faria
V. u.	Votação unânime
§	Parágrafo
§§	Parágrafos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. DIREITO AGRÁRIO	15
1.1 Direito agrário como ramo do direito privado	19
1.2 Da especificidade do direito agrário	26
1.3 Do direito agrário-constitucional	30
1.3.1 <i>Do conceitualismo oitocentista à ductilidade conceitual</i>	33
1.3.2 <i>Da travessia entre a estrutura à função</i>	38
1.3.3 <i>Da trílice constitucionalização: formal, material e prospectiva</i>	42
1.3.4 <i>Estado da arte acerca da constitucionalização do direito agrário</i>	45
2. TERRA SOB A DICOTOMIA DE SITUAÇÕES JURÍDICAS PATRIMONIAS E SITUAÇÕES JURÍDICAS EXISTENCIAIS	51
2.1 Terra como situação jurídica existencial	60
2.2 Terra como situação jurídica patrimonial	67
2.3 Terra como situação jurídica patrimonial funcionalizada a partir de valores existenciais	73
2.4. Terra rural	79
3. PARCELAMENTO RURAL NO MUNICÍPIO DE INHUMAS	86
3.1 Institutos afins ao parcelamento da terra rural no Município de Inhumas	92
3.1.1 <i>Do loteamento convencional urbano</i>	93
3.1.2 <i>Do loteamento fechado</i>	94
3.1.3 <i>Do condomínio geral, tradicional ou voluntário e do condomínio forçado</i>	97
3.1.4 <i>Do condomínio horizontal, em planos horizontais ou de prédios (predial)</i>	98
3.1.5 <i>Do condomínio deitado ou de casas assobradadas</i>	99
3.2 Das peculiaridades do parcelamento da terra no município de Inhumas de 2007 a 2017	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	113
ANEXO A – INSTRUÇÃO NORMATIVA INCRA N. 17B/1980	123
ANEXO B – INSTRUÇÃO NORMATIVA INCRA N. 82/2015	129
ANEXO C – NOTA TÉCNICA INCRA N. 02/2016	139
ANEXO D – LEI N. 2.943 (INHUMAS, 2014)	150
ANEXO E – DECRETO N. 202 (INHUMAS, 2014)	152
ANEXO F – LEI N. 2.803 (INHUMAS, 2011)	154

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto a análise do instituto jurídico do parcelamento do solo rural no Município de Inhumas, Estado de Goiás, no período que compreende os anos de 2007 a 2017, a partir do sentido e da fundamentação que lhe atribui o direito privado perante a absorção dos princípios e das regras constitucionais (texto e contexto).

A análise dar-se-á alicerçada na seguinte situação-problema: se o parcelamento do solo rural, na região e no período descritos, implica excessiva mercantilização da terra e, se assim for, acarreta desequilíbrio no preço da terra no entorno da cidade, inclusive a caracterizar a especulação imobiliária, a diminuir o espaço rural e a deslocar a população do campo para a cidade (migração). Vale-se do advérbio excessivo na medida em que, tendo em vista que o ordenamento jurídico brasileiro abarcou a livre iniciativa como parâmetro para o mercado (CR/88, arts. 1.º, inciso IV, 170, *caput*), o parcelamento do solo rural por si só caracteriza-se como um fim em si mesmo, fim esse mercadológico.

Objetiva-se demonstrar que o significante do parcelamento do solo rural, exteriorização que é de um dos atributos da titularidade proprietária, adveio de uma concepção liberal, reduzida, assim, a uma visão individual, patrimonialista, voluntarista e, portanto, egoística. E que, junto à concepção de Direito adotada, os significantes advindos dos institutos e categorias jurídicas são merecedores de resignificação à medida que o contexto em que eles estão inseridos modifica e evolui. Para tanto, demonstrar que o direito agrário é, ao lado, por exemplo, das titularidades, da família, do direito do consumidor, direito empresarial e do direito autoral, ramificação do direito privado torna-se relevante perante o aporte teórico adotado para interpretação e efetivação do instituto em análise.

Percebe-se que, diante da tessitura sócio-econômico-política em que os ora cidadãos submergem-se, na qual “surgem diversos grupos, coletividades, classes, partidos e facções em constantes conflitos, buscando satisfazer seus interesses” (SOARES, 2017, p. 33), a sociedade atual é complexa. Por isso mesmo, não se concebe atualmente a utilização de teorias totalizantes acerca do direito para chegar a uma resposta adequada e coerente diante de um problema ou uma questão jurídica, na medida em que as referidas teorias visam ao estabelecimento de respostas prévias e abstratas. Vale dizer, procuram imprimir solução jurídico-social *a priori*, na qual a pessoa humana é considerada de modo abstrato. E diante dessa generalidade o problema ou o questionamento encaixa-se.

Nesse contexto, tem-se que o pano-de-fundo teórico que irá guiar o trabalho ao cabo e ao fim será a teoria problematizante de Fachin (2012, 2015), denominada “constitucionalização prospectiva do direito”, problematizante porque, em vez de sair do geral para o concreto, parte do problema ou da questão jurídico-social e, segundo a metodologia defendida, busca alçar “uma” resposta adequada, coerente e íntegra, que sirva para o “porvir”, observando e efetivando os princípios e regras constitucionais conformados, por sua vez, com as práticas sociais (contexto constitucional). Constrói, destrói e reconstrói o direito sob os matizes das necessidades e anseios sociais.

Também se vale, como pano-de-fundo teórico, da teoria da crítica hermenêutica do direito de Streck (2017a, 2017b, 2018), vez que não se concebe mais, diante do disposto no art. 489 do CPC (BRASIL, 2015) e art. 93, inc. IX, da CR (BRASIL, 1988), qualquer tipo de raciocínio jurídico, especialmente aquele que esteja voltado única e exclusivamente para a consciência do sujeito (STRECK, 2017b). Vale dizer, que a possibilidade de aliar as duas teorias (constitucionalização prospectiva do direito e crítica hermenêutica do direito) serve de substrato técnico-científico para afastar, por exemplo, as objeções opostas à constitucionalização do direito privado (LEAL, 2015).

Diante disso, o instituto jurídico do parcelamento do solo rural, signo que é, recebeu o significante de acordo com o Estado Liberal, certo de que um dos ideais burgueses era a segurança jurídica. Segurança essa materializada, em regra, por meio da edição de leis abstratas, gerais e impessoais, especialmente por meio da edição de Códigos, os quais assumiam o caráter de completude. Os Códigos eram herméticos, autossuficientes e autorreferenciados - Código Civil (FRANÇA, 1804) e Código Civil (BRASIL, 1916), por exemplo -. Poder-se-ia então dizer que o instituto em referência, exteriorização da titularidade proprietária alodial ou plena, absorveu o significante do contexto histórico de outrora e, a despeito da mudança de contexto social, permanece sendo aplicado com sentido idêntico.

A situação concreta (problema apresentado) será o fio-condutor para a análise da ressignificação ou não do instituto jurídico do parcelamento do solo rural, especialmente pelo fato, repita-se, de o seu significante modificar-se à medida que modifica o contexto social, político e econômico em que se encontra inserido. O direito recebe as influências de outras áreas do saber - mas não pode, vale dizer, ser por elas colonizado - e é conformado pela prática social.

O procedimento adotado será o monográfico junto à análise da literatura jurídica e, por força da inter e multidisciplinaridade, de outras áreas do saber, tais como a filosofia e sociologia. Vale-se ainda de dados estatísticos obtidos junto ao Registro de Imóveis de Inhumas

e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na medida em que procura fornecer descrição quantitativa dos resultados obtidos com o parcelamento do solo rural na região e no período descritos. E, quanto à abordagem, considerará o direito como fenômeno complexo, construído, destruído e reconstruído diante da força constitutiva dos fatos (RUZYK, 2019).

No capítulo 1 far-se-á uma incursão no marco teórico adotado, qual seja, a constitucionalização prospectiva do direito, de sorte a demonstrar, de início e como compreensão prévia, o que se entende por direito, na medida em que a concepção levada a efeito e ao cabo servirá de encaminhamento das respostas buscadas, o que seria o direito agrário, a especificidade deste ramo e a sua alocação dentro do direito privado, vez que a constitucionalização prospectiva do direito privado pressupõe que o ramo jurídico a ser constitucionalizado seja alocado dentro do privado. Então, a partir da metodologia adotada pelo Fachin (2012, 2015), fala-se do direito agrário-constitucional e suas pretensões. Um direito agrário-constitucional de acesso, menos materializado e mais personalizado, de acordo com as transformações sociais.

No capítulo 2, após demonstrar as pretensões do direito agrário-constitucional, trabalha-se ao fim e ao cabo com as categorias da terra, como terra mercadoria, terra de trabalho e terra como valor cultural e patrimonial, isso porque essas categorias, especialmente terra de trabalho e terra como valor cultural e patrimonial, relacionam-se com o direito privado de acesso, em que os atributos da pessoa humana são constatados, analisados e materializados concretamente, pelo que enfrenta ainda a questão da dimensão funcional da terra diante de sua situação jurídica patrimonial e aborda, como pré-compreensão necessária, o que se entende por terra rural e urbana.

Por fim, no capítulo 3, tendo em vista que a análise do problema proposto parte de uma pré-compreensão temática, tratará do contexto em que se deu e em que se dá o parcelamento do solo rural no Município de Inhumas e os institutos jurídicos afins, assim como descreverá as peculiaridades e as consequências daí advindas no período de 2007 a 2017.

No concluir, diante das peculiaridades do caso concreto e da metodologia adotada, demonstrará, frente ao “lugar de fala” adotado, a necessidade ou não de ressignificar ou instituto jurídico do parcelamento do solo, sempre voltado a considerar a pessoa humana na sua concretude.

1 DIREITO AGRÁRIO

A conceituação do próprio direito, que é o direito, desde tempo imemorial, torna-se uma das tormentas para quem com ele lida. Não se chega a consenso rente às várias acepções que ele possui. “A ampla divergência entre os juristas, quanto à definição do Direito, levou Kant a afirmar, no século XVIII, que os ‘juristas ainda estão à procura de uma definição para o Direito’” (NADER, 2018, p. 73), o que implica dizer, sob certa variação, que a afirmação em tela ainda se encontra válida e eficaz. É, assim, importante levar a efeito e ao cabo o que se entende por direito diante da necessidade de estabelecer o pressuposto elementar da própria existência do direito agrário, e bem assim estabelecer a ideia geral que influenciará na tomada de posições jurídicas (FARIAS; ROSENVALD, 2018a), ou seja, na busca pela solução, ainda que provisória, aos problemas ou às questões concretas postas à apreciação dos operadores do direito.

Em termos mais diretos, a definição do que se entende, para fins deste trabalho, por direito e, conseqüentemente, por direito agrário, é fundamental para demonstrar, unido aos aportes teóricos adotados, que os seus signos (institutos e categorias jurídicas) encontram-se submetidos às variações dos seus significantes de acordo com o contexto cultural, social, econômico e ideológico nos quais eles estejam inseridos, independentemente de mudança formal, tais como edição de lei ou a sua reforma.

Então, o instituto jurídico do parcelamento do solo rural, signo que é, é revolido de sorte a verificar os significantes que lhe foram atribuídos na origem e que lhe são atribuídos no Município de Inhumas-GO de 2007 a 2017, de modo a cotejar os contextos em que surgem e nos quais são aplicados os respectivos significantes. Isso se torna possível a partir do que se entende por direito e, de igual modo, por direito agrário, ensejando, se caso for, inclusive a ressignificação do parcelamento do solo rural.

O direito assim deriva, por exemplo, do latim *directum*, do verbo *dirigere* (dirigir, ordenar, endireitar), significando o que é reto, o que não desvia, englobando tudo aquilo que seja conforme à razão, à justiça e à equidade (MARQUES, 2011). Razão, justiça e equidade são, por óbvio, conceitos fluidos, não moldados previamente pelo legislador. A modulação conceitual pressupõe o caso concreto, pois o direito é concebido a “serviço da vida”, de sorte a não se curvar ao individualismo do século XVIII (FACHIN, 2012). A sua própria estruturação varia de acordo com o contexto em que ela está inserida, na medida em que “o Direito é um fenômeno histórico-social sempre sujeito a variações e intercorrências, fluxos e refluxos no espaço e no tempo” (REALE, 2002, p. 14). O direito, nas palavras de Farias e Rosenvald

(2018a, p. 32), “forma-se a partir da influência sociocultural das civilizações, com os reflexos de cada momento histórico”.

Com efeito, vale destacar que as definições atribuídas à palavra direito recebem os sabores dos operadores do direito, razão pela qual Nader (2018, p. 73) disse que “se de têmpera legalista, identificar  o Direito com a norma jurídica; se idealista, colocar  a justiça como elemento primordial. Os sociólogos do Direito, por sua vez, enfatizam o elemento social, enquanto os historicistas fazem referência ao caráter evolutivo do Direito.” Extrai-se, de acordo com o exposto, que a ideologia adotada, as formas de experiência, a absor o de outros saberes, dentre outros critérios, constituem pano-de-fundo para a formula o das mais variadas acep es da palavra direito. Como fenômeno, disse Rodrigues (2002), o direito pode ser percebido, aferível, sob mais de ângulo.   fenômeno munido de múltiplas faces, ou seja, poliedro, na medida em que   compreendido nos mais diversos sentidos, tais como literal, teológico, social e filosófico.

O que não se pode negar   que direito   linguagem, linguagem essa ordenada para a manuten a e desenvolvimento da estrutura estatal e social, ora para evitar o arbítrio, ora como argúcia dos mais astutos, de sorte, alfim, a regular as rela es fático-jurídicas. Em verdade, o direito, direta ou indiretamente, caracteriza-se como instrumento de poder, uma vez que consiste na “prática social que garante legitimidade para o uso da força pelo Estado” (STRECK, 2017b, p. 33).

Ferraz Junior (2018, pp. 11/12) assim estabelece:

O *direito*, assim, de um lado, protege-nos do poder arbitrário, exercido   margem de toda regulamenta o, salva-nos da maioria caótica e do tirano ditatorial, d  a todos oportunidades iguais e, ao mesmo tempo, ampara os desfavorecidos. Por outro lado,   também um instrumento manipulável que frustra as aspira es dos menos privilegiados e permite o uso de técnicas de controle e domina o que, por sua complexidade,   acessível apenas a uns poucos especialistas.

Por tudo isso podemos perceber que o *direito*   muito difícil de ser definido com rigor. De uma parte, consiste em grande número de símbolos e ideais reciprocamente incompatíveis, o que o homem comum percebe quando se vê envolvido num processo judicial: por mais que ele esteja seguro de seus direitos, a presença do outro, contestando-o, cria-lhe certa angústia que desorganiza sua tranquilidade. De outra parte, deixa de ser um dos mais importantes fatores de estabilidade social, posto que admite um cenário comum em que as mais diversas aspira es podem encontrar uma aprova o e uma ordem. (grifo do autor)

O direito, exigência ínsita   própria civiliza o¹, disciplina as rela es sociais, por meio do estabelecimento, imposi o, de regras e princípios jurídicos aptos a serem aplicados aos fatos sociais acarretadores de mudança no mundo jurídico; portanto, fatos jurídicos, porque “enfeixa o Direito, enquanto fenômeno integrado na sociedade, um duplo aspecto: o homem

¹ *Ubi societas, ibi jus*: onde está a sociedade (homem), está o direito.

adapta-se ao direito, que organiza e disciplina a sua vida em sociedade, enquanto o direito retrará as necessidades humanas dentro da sociedade” (FARIAS; ROSENVALD, 2018a, p. 30). Nessa toada, ora esses fatos jurídicos incidem sobre uma relação jurídico-administrativa, ora esses fatos jurídicos recaem sobre uma relação jurídico-penal, ora esses fatos jurídicos deságuam em cima de uma relação jurídica de natureza outra. Por isso, surgem o direito administrativo, direito penal, direito constitucional etc., embora o direito seja uno, mas o fim do estabelecimento desses ramos jurídicos volta-se para a metodologia; didática, diga-se. Facilita o estudo do seu objeto, segundo Reale (2002).

Com isso, o direito consiste no conjunto de regras e princípios voltados à ordenação da vida social, de sorte que ele existe “na sociedade e não pode ser concebido fora dela” (*ibidem*, p. 2). A função do direito, ressalte-se, varia-se de acordo com o ordenamento jurídico-social no qual ele esteja inserido. O direito disciplina as relações fático-jurídicas ocorridas na sociedade; impõe-se regras e princípios para nortear a conduta social. Por isso mesmo, “o Direito é, sob certo prisma, um manto protetor de organização e de direção dos comportamentos sociais” (REALE, 2002, p. 5). Visa ao melhor disciplinamento das relações humanas, sempre como pano-de-fundo a ideologia dominante em certo momento político, filosófico e econômico, pelo que “o jurista deve buscar no próprio conceito do Jus o grande referencial que lhe proporcionará o encaminhamento das soluções buscadas” (NADER, 2018, p. 74). Tem-se, com isso, a maleabilidade conceitual do direito, na medida em que este é produto histórico, dialético e cultural, e, ao mesmo tempo, técnica para proteção e organização social (solução de conflitos de interesses, acrescente-se), de acordo com os anseios e as transformações sociais (AMARAL, 2003).

O direito agrário, com esse mesmo color, constitui-se de um conjunto de regras e princípios jurídicos voltado à disciplina das relações jurídicas advindas entre as pessoas, a terra e a agropecuária. As relações jurídicas advindas de todo aquele sujeito que desenvolve econômica ou não a atividade agropecuária encontram-se sob o jugo do direito agrário. Essas relações jurídicas podem advir duma atividade empresarial agrária (empresa rural), do exercício do regime de economia familiar (benefício previdenciário destinado ao segurado especial), da propriedade ou da posse de imóvel rural (georreferenciamento ou cadastro de imóvel rural), dentre outras.

Ao definir o direito agrário, Rizzardo (2013, p. 19) esclarece:

O direito agrário ou rural é formado pelo conjunto de normas que disciplina a vida e o desenvolvimento econômico da agricultura e daqueles que utilizam a terra para atividades produtivas. Trata-se do direito que rege o mundo rural, a proteção da natureza, o cultivo da terra e as demais atividades rurais.

Sodero (1968, p. 32), ao conceituar o direito agrário, submete-o a dupla incidência normativa², o que faz nos seguintes termos:

[...] conjunto de princípios e de normas, de Direito Público e de Direito Privado, que visa a disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da propriedade da terra.

Assim, o direito agrário, direta ou indiretamente, envolve o uso da terra, pelo que há autores que traçam o seu conceito a partir da relação jurídica entre o homem e a terra (MARQUES, 2015), conduzida por meio de sua função social. Inclusive, em suas origens, o direito agrário organizava-se tendo como pano-de-fundo à regulamentação da posse e da propriedade sobre imóveis rurais, com o intuito de preservar o seu exercício de interferências externas (SCAFF, 2012). Zeledón (2014), em fundamentos para uma teoria pura do direito agrário contemporâneo, inclui o direito agrário como direito humano de terceira geração junto à solidariedade que o norteia, envolvendo-o agricultura, alimentos e meio ambiente. Amplia bastante o seu objeto de estudo. Ressalte que se pode, atualmente, desenvolver atividade agrária sem a utilização direta do imóvel rural, tal como se dá com a formação de cultivares em imóveis urbanos, o que, por si só, não desqualifica as cultivares como matéria submetida à ordenação pelo e do direito agrário.

Ao tratar de outros ramos do direito privado e ao colocar como pano-de-fundo do seu disciplinamento diferenciado diante de novas situações fático-jurídicas, surgimento de novos valores e incipientes aspirações, Reale (2002, p. 367) estabelece:

O Direito Agrário não é, a bem ver, uma novidade histórica, pois as relações pertinentes à agricultura e à pecuária, ao *status* do agricultor e suas atividades no campo, instituindo formas peculiares de produção e circulação de riquezas, já haviam sido objeto de atenção do legislador mesmo antes do aparecimento do Direito Comercial. As normas sobre as “relações agrárias” ou, mais genericamente, sobre os “problemas da terra” abundam no Direito Romano. Nos seus estudos de História antiga devem ter ouvido falar das “questões agrárias” que marcaram certas fases da República ou do Império romanos, determinando o aparecimento e a reforma da legislação sobre o domínio e o uso da terra.

O nosso Código Civil ainda contém dezenas de artigos sobre relações jurídicas oriundas da atividade agrícola ou pecuária, a demonstrar a inserção da matéria na problemática civil.

O que ocorre, porém, de novo em nossa época é a figuração de soluções normativas cada vez mais especializadas e autônomas sobre a atividade agrícola, sua especial “estrutura empresarial”, novas formas de relacionamento entre agricultores, meeiros, arrendatários, assalariados etc., no plano da vida rural. (grifo do autor)

² A submissão dos institutos e das categorias do Direito Agrário a regras e princípios jurídicos de natureza pública não possui o condão, por si só, de descaracterizar a inserção desse ramo no Direito Privado. Como demonstrará, diante da constitucionalização do direito privado a rigidez da separação entre o Direito público e o Direito privado, levada a efeito e ao cabo de maneira mais profunda nos Séculos XVIII e XIX rente aos ideais liberais daquela época, ruiu-se, permanecendo, porém, ainda a separação para melhor enquadramento normativo e correlação entre as relações intersubjetivas, mas sem os contornos rígidos de outrora.

O direito agrário, por fim, caracteriza-se como ramo jurídico autônomo ou específico (TRENTINI, 2012). Autonomia essa visível a partir do viés legislativo³, uma vez que a Constituição da República (BRASIL, 1988) prevê a competência privativa para legislar acerca de seu conteúdo (art. 22, inciso I); na seara jurisdicional, como se vê com a possibilidade de criação de varas especializadas para dirimir conflitos agrários (CR/88, art. 126); no âmbito didático, percebe-se, cada vez mais, a inserção da matéria nas grades curriculares, inclusive com a existência de Programa de Pós-Graduação (Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás - UFG); e, por fim, em seio científico, tendo em vista que a matéria encontra-se dotada dum complexo de regras e de princípios específicos voltados a sua regulamentação, acrescentando-se o fato de o direito agrário possuir objeto particularizado, donde advém a sua especificidade, de sorte a apartá-lo dos demais ramos do direito privado.

Portanto, definir o que se entende por direito e por direito Agrário é de importância ímpar para este trabalho, na medida em que tanto o primeiro como o segundo são fenômenos maleáveis frente os anseios e as necessidades sociais, independentemente, de acordo com o exposto, de mudanças advindas de espécies legislativas (CR/88, art. 59), pelo que, mudando o contexto em que os significantes surgem e nos quais são aplicados, os seus institutos e categorias jurídicas podem ser ressignificados. E, tendo em vista essas noções conceituais, o instituto jurídico do parcelamento do solo rural, nos moldes adiante demonstrados, será remexido na origem e no período descritos, demonstrando a necessidade ou não de ressignificá-lo.

1.1 Direito agrário como ramo do direito privado

A tradicional divisão entre direito público e direito privado remonta ao direito Romano, tendo em vista “o famoso trecho de Ulpiano (Digesto, 1.1.1.2) diante do qual *publicum jus est quod statum rei romana spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem* (o direito público diz respeito ao estado da coisa romana, à *polis* ou *civitas*, o privado à utilidade dos particulares)” (FERRAZ JÚNIOR, 2018, p. 101, grifo do autor). O direito brasileiro assenta raízes metodológicas, desde o início da colonização portuguesa, no sistema jurídico romano-germânico, pelo que se aplica preferencialmente o direito legislado, com a função residual dos

³ “A autonomia legislativa se deu através da EC n. 10, de 10.11.64, quando se acrescentou, na Constituição Federal de 1946, então vigente, mais uma alínea – a alínea *a* – ao inciso XV, do art. 5.º. Por tal inserção, a União ampliou sua competência legislativa, podendo fazê-lo também sobre Direito Agrário. Por isso, alguns chegaram a chama-la de “autonomia constitucional””. (MARQUES, 2015, pp. 10/11)

costumes. Percebe-se, por força dessa raiz metodológica, nítida codificação, influência da doutrina e da literatura jurídicas e alocação das disciplinas jurídicas ora no direito privado, ora no direito público (LÔBO, 2017a), o que a seu turno implica realce a grande dicotomia entre direito privado e direito público, cujo ápice deu-se com o predomínio das concepções individualistas e liberais, especialmente no século XIX e parte do século XX (LÔBO, 2017a).

Nesse sentido, Barroso (2017, pp. 91/92) deduziu:

[...] com o aprofundamento dos ideais iluministas e racionalistas, retoma-se a distinção entre público e privado, entre patrimônio do príncipe e do Estado, separação que irá consumir-se com o advento do Estado liberal.

A luta pela liberdade, a ampliação da participação política, a consagração econômica da livre iniciativa, o surgimento da *opinião pública*, dentre outros fatores, fizeram do modelo liberal o cenário adequado para o renascimento do espaço público, sem comprometimento do espaço privado. De forma esquemática, a Constituição, de um lado, e o Código Civil Napoleônico, de outro, expressaram esse ideal de equilíbrio entre os espaços públicos e privado. Configurou-se a dualidade Estado/sociedade civil, sob cujo rótulo genérico se abrigaram a distinção entre as relações de poder, as relações individuais e os mecanismos de proteção dos indivíduos em face do Estado. No plano financeiro, surge o Estado fiscal. Além de deter o monopólio do uso legítimo da força, o Estado passa a ser o único titular do poder de tributar. O tributo passa a ser receita estritamente pública, derivada do trabalho e do patrimônio dos contribuintes, retirando o caráter privatístico das relações fiscais, antes representadas por ingressos originários do patrimônio do príncipe. Torna-se, assim, o tributo, paradoxalmente, o símbolo representativo da liberdade individual, embora seja também dotado do poder

É importante ressaltar que na segunda metade do século XX a rigidez entre o público e o privado esfacela-se, na medida em que as regras e os princípios com assento na Constituição da República (BRASIL, 1988) passam a ter efeito irradiante por todo o ordenamento jurídico, de sorte que as normas tidas de cunho eminentemente privado passam a receber os influxos e as influências do seu tecido normativo. O Código Civil (BRASIL, 1916) não manteria mais o *status* de Constituição do direito privado. Sob a ótica desse pano-de-fundo, o direito privado veio a ser lido, relido, construído, reconstruído, através da lupa da Constituição. É o resultado da constitucionalização do direito privado (BOTH; CONRADO; PINHEIRO, 2017). Mas a clivagem entre o público e o privado permanece, porém sem os rigores separativos de antes. Ruzyk (2011), ao criticar o individualismo que servia, de acordo com seus dizeres, de fio-condutor para um perfil liberal na construção civilista, diz que a funcionalização dos institutos jurídicos e, de igual modo, a publicização do direito privado pressupõem a diluição das fronteiras entre o direito público e o direito privado.

Reale (2002, p. 339 e ss.), ao esclarecer que toda ciência para ser bem estudada, precisa ser dividida, ter as partes bem discriminadas, diz que há duas maneiras de distinguir entre direito público e direito privado, quais sejam, “uma atendendo o conteúdo; a outra com base no elemento formal,” sem que faça um corte rígido. Por isso, se o conteúdo for imediata e

prevalecentemente de interesse público, o direito é público; se o conteúdo for imediata e prevalecentemente de interesse privado, o direito é privado. Enquanto se a relação for de coordenação, o direito é privado; se for de subordinação, o direito é público.

O direito privado então se relaciona com as relações inseridas nos espaços privados da sociedade, onde a autonomia privada deve nortear a conduta dos sujeitos. Aqui, as situações jurídicas, embora não raras as vezes contrapostas, situam-se no mesmo nível (relação de coordenação). O direito público preocupa-se com as relações nas quais o Estado ingressa com supremacia, de sorte que os interesses em jogo se encontram em níveis sobrepostos, ou seja, supremacia do interesse público sobre o interesse privado (relação de subordinação). É a coisa pública (*res publica*), o espaço público, coisa do povo.

As regras, princípios, categorias e institutos jurídicos incidentes sobre as relações sociais do cotidiano das pessoas, subtraídas do espaço público, possuem como elemento caracterizador a forma como o Estado nelas intervém, seja no processo de elaboração, seja na atividade aplicativa. O Estado nas relações jurídicas de cunho privado não intervém com a supremacia que lhe é inerente, o seu ingresso se dá, ao menos em tese, em nível de igualdade. O conteúdo do direito privado forma-se essencialmente de normas de ordem dispositiva, as quais, diante da autonomia privada e da igualdade das partes, são passíveis de serem afastadas (aplicabilidade) no caso concreto.

Ao explicar a dicotomia entre direito privado e direito público, Miranda (2000, p. 121) estabelece:

O direito privado existe se e enquanto há regras jurídicas que tratam os homens somente como indivíduos em relações uns com os outros. Desde que o interesse geral, ou algo que se tem como tal, passa à frente, o direito é público, porque admite a situação de poder dos entes coletivos que correspondem àqueles interesses.

A adjetivação de público, portanto, volta-se à relação jurídico-social em que o Estado interfere com toda a sua potestade, desigualando os seus polos. O interesse por ele defendido vai além do individual. Não significa, é de se ressaltar, a ausência do Estado, uma vez que, como sabido, este constrói, constitui e aplica o direito, seja ele privado, seja ele público. Sempre o Estado estará presente, mas o modo pelo qual ele interfere que imprimi color no direito privado em detrimento do direito público.

No direito privado, no qual a intervenção estatal busca apenas assegurar a autonomia privada e a igualdade das partes, vez que os interesses contrapostos se restringem ao âmbito individual, impera a capacidade de estabelecer as regras a serem observadas pelas partes. Existem relações jurídico-privadas na seara dos contratos, da propriedade, da responsabilidade

civil, das sucessões, dos títulos de crédito, da empresa, dentre outras. Nessas disciplinas a autonomia privada rege as relações preponderantemente. A intervenção estatal, por si só, não desqualifica o caráter privado, e sim ameniza as desigualdades surgidas por diversos fatores, tais como a hipossuficiência do consumidor ou a possível vulnerabilidade do idoso.

Ferraz Junior (2018, p. 107) aduz o seguinte:

No direito privado vige, supremamente, o princípio da autonomia privada. Os entes privados gozam dessa capacidade de estabelecer normas conforme seus interesses. Esse princípio está na base dos acordos de vontade (como os contratos), mas também dos atos de vontade unilaterais (como a doação). Também eles, contudo, submetem-se à legalidade. Mas não à estrita legalidade: se a lei não lhes proíbe nem lhes obriga a agir, eles *podem* agir. Há, contudo, outros princípios que limitam essa permissão, como o da boa-fé, que protege a confiança e exige a lealdade nos negócios jurídicos. (grifo do autor)

A alocação dos ramos dogmáticos dentro do direito privado ou inserido no direito público nem sempre constitui tarefa simples. Há relações fático-jurídicas norteadas de normas dispositivas e, na mesma levada, pautadas pelas normas cogentes. O Estado, em verdade, ingressa nessas relações a fim de promover equilíbrio entre os sujeitos, mormente se perceber a existência de vulnerabilidade de um deles. A hibridez de normas, ora dispositivas, ora cogentes, faz com que apareça o que se denomina direito social. Isto é, nem direito privado nem direito público (*tertium genus*). Seria, grosso modo, algo além do privado, mas aquém do público. O direito do trabalho, o direito do consumidor, o Estatuto do Idoso, o Estatuto do Torcedor, dentre outros, são ramos jurídicos carregados de normas cogentes, mas também com normas privadas.

O direito social não passa ao largo da criticidade de Miranda (2000, p. 121), para quem “é artificial, porque apenas se isola, com ele, parte do direito público, ou se juntam, em aglomerado prático, regras de direito público e regras de direito privado.” O direito social aproxima mais do fenômeno denominado publicização do direito⁴ do que duma dogmática própria.

Pode-se, então, demonstrar a importância da dita dicotomia, e não tricotomia, a partir das normas aplicáveis à relação fático-jurídica travada. Os princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da indisponibilidade do interesse público, os quais servem de fundamento para o regime jurídico-administrativo, encontram-se com raízes fincadas

⁴ “A influência absorvente do Estado e a necessidade de se instituírem, com mais segurança e amplitude, fórmulas cada vez mais dirigidas no sentido de realizar a finalidade precípua do direito que se positiva e se afirma no propósito de garantir e proteger o bem-estar do indivíduo *in concreto*, cogitando da normatividade social em atenção ao bem da pessoa, geram a tendência da publicização da norma jurídica. Em consequência deste movimento acentua-se a restrição da liberdade individual, tomando corpo a estatização de numerosos serviços e intervindo o Estado em matérias que antes eram relegadas exclusivamente ao arbítrio de cada um.” (PEREIRA, 2017, p. 15, grifo do autor)

no direito público, enquanto o princípio da autonomia privada volta-se para o direito privado⁵. A legalidade pública é certamente diferente da legalidade privada, uma vez que, para a última, o sujeito poderá fazer tudo aquilo que não seja expressamente proibido ou contrário a preceitos extrajurídicos, enquanto pela primeira o poder público somente poderá agir se houver previsão legal para tanto, isto é, não basta a ausência de proibição, deverá ter determinação a tanto. Toda a normatividade aplicável ao caso concreto será selecionada a partir dos princípios regentes do ramo específico. Ou seja, a forma como o Estado interfere na relação fático-jurídica ditará se a disciplina jurídica se encontra mergulhada no direito privado ou no direito público.

Não raras vezes, é de se ressaltar, existe mescla das normas privadas com as normas públicas. Há interpenetração das referidas normas, especialmente na seara da hipossuficiência ou vulnerabilidade (Código de Defesa do Consumidor e Estatuto do Idoso, por exemplo). Pereira (2017, pp. 10/11) é claro ao destacar:

Não há cogitar, porém, de dois compartimentos herméticos, incomunicáveis, estabelecendo uma separação total e absoluta das normas públicas e das normas privadas. Ao revés, intercomunicam-se com frequência constante, tão assídua que muitas vezes se encontram regras relativas ao direito público nos complexos legais de direito privado, e, vice-versa, diplomas de natureza privada envolvem inequivocamente preceitos juspúblicos. A interpenetração dos conceitos não permite o traçado de uma linha divisória de grande nitidez entre umas e outras disposições.

Então, em suma, a distinção entre direito público e direito privado, embora, repita-se, com menores rigores do século XIX e início do século XX, onde decorria do nítido perfil individual e, pois, egoístico dos institutos privados, recebe ainda importância no plano didático e no viés prático, na medida em que favorece a pesquisa, o aperfeiçoamento e a sistematização de princípios de um gênero e de outro (NADER, 2018), voltando-se inclusive para a metodologia a ser levada ao cabo pelo operador do direito.

A seu turno, o direito agrário, ramo jurídico que é, encontra-se alocado no direito privado ou no direito público, especialmente se considerar que esse “ramo ainda não se definiu em se chamar agrário ou rural; se é público ou privado, se propugna uma Justiça especializada e assim por diante” (XAVIER, 1998, p. 27). Torna-se importante a reflexão em tela para fins de verificação da normatividade que lhe é aplicável, ou seja, a sujeição de regras e princípios a que esse ramo jurídico submete-se. E isso faz diferença. Se aplicável os princípios da

⁵ “Três teorias disputam explicar a contraposição privado/público: (a) teoria do interesse: direito público visa interesses públicos; direito privado, interesses privados; (b) teoria da natureza da situação jurídica: textos dirigidos ao Estado ou a pessoas a ele equiparadas são de direito público; textos dirigidos a particulares são de direito privado; (c) teoria da posição do sujeito da situação jurídica: se o sujeito atua com poderes de autoridade (*ius imperii*), está sob a normatividade do direito público; do contrário, o direito é privado.” (NERY; NERY JUNIOR. 2014, p. 408)

supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da indisponibilidade do interesse público, certamente o resultado por ele almejado ou alcançado será diverso daquele norteado a partir da autonomia privada. O meio em que o homem encontra-se inserido forma-se a partir da liberdade, privacidade e intimidade por ele desenvolvida, sem a indevida, desvirtuada e imprópria ingerência do poder estatal, o que se percebe no direito privado (NERY; NERY JUNIOR, 2014). Os referenciais, pontos de partida, são completamente diversos. O caminho a ser trilhado difere, inclusive para fins de aplicação do aporte teórico da constitucionalização prospectiva do direito agrário, com as consequências daí advindas.

No que diz respeito ao direito agrário, a doutrina não é uníssona em alocá-lo, sem divergência, no direito privado ou no direito público. E com a dificuldade em estabelecer, com precisão, o respectivo compartimento (privado ou público), doutrina há que o insere como se direito social fosse, na medida em que a intervenção estatal nas relações jurídico-agrárias se torna uma constante. Este é o pensamento de Barros (2012, p. 23):

Por conseguinte, um ramo do direito que se preocupe exclusivamente em reger conflitos sociais não pode ser classificado como público. É certo que as normas que lhe dão vida são emanadas do Estado, mas, assim são, porque existe, com inegável verdade, um clamor social a exigir tais éditos. [...] Por isso, tenho que o direito agrário é enquadrável como direito social.

De-Mattia (1994), ao cuidar da especificidade do direito agrário, informa que os institutos jurídicos deste ramo jurídico encontram-se submetidos à incidência duplo-normativa, sejam normas de direito privado, sejam normas de direito público.

E pode-se dizer que a própria alocação depende do contexto em que ele se encontra inserido, até mesmo porque “a caracterização do que seja o público e o privado é plástica e múltipla. Interesses que eram tipicamente privados, com a imagem e a voz da pessoa humana, passaram a merecer tratamento e proteção em sede constitucional, alterando, de certo modo, a sua própria essência” (FARIAS; ROSENVALD, 2018a, p. 46). Ora, a título de exemplo, se houver identidade essencial entre Estado e direito, a distinção não se justifica (REALE, 2002). No Estado em que vivemos e na concepção vigente do direito agrário, adequada a inserção deste ramo jurídico no direito privado. Os seus institutos e as suas categorias relacionam-se direta ou indiretamente com institutos e categorias advindas do direito privado. Titularidade proprietária, contrato e empresa, institutos eminentemente de direito privado. Claro que, para isso, o Estado brasileiro assenta raízes no liberalismo, na democracia e no capitalismo. O Estado brasileiro não é socialista, no qual os meios de produção encontram-se no poder estatal.

Parte da doutrina assim posiciona:

Representa este Livro, portanto, nossa tentativa de demonstrar que o Direito Agrário se reafirma como um ramo do Direito Privado - donde provêm seus institutos jurídicos fundamentais -, mas que recebe influências peculiares de outros setores do conhecimento, o que justifica e reforça a sua existência como uma disciplina jurídica dotada de inegável especialidade. (SCAFF, 2012, p. 5)

[...] Sua atual divisão é a seguinte: pertencem ao *direito público o direito constitucional, direito administrativo, direito penal, direito processual civil, direito processual penal, o direito internacional público, o direito internacional privado*; compõem o *direito privado, o direito civil, o direito comercial, o direito agrário, o direito aeronáutico e o direito do trabalho*. (PEREIRA, 2017, p. 15, grifo do autor)

No mesmo sentido:

Do direito civil, que é o cerne do direito privado, destacaram-se outros ramos, especialmente o direito comercial, o direito do trabalho, o direito do consumidor e o direito agrário. Integram, hoje, o *direito privado*: o direito civil, o direito comercial, o direito agrário, o direito marítimo, bem como o direito do trabalho, o direito do consumidor e o direito aeronáutico. Estes últimos, malgrado contenham um expressivo elenco de normas de ordem pública, conservam a natureza privada, uma vez que tratam das relações entre particulares em geral. (GONÇALVES, 2010, p. 28, grifo autor)

Direito Agrário é, pois, ramo do Direito Privado que disciplina as relações jurídicas privadas que se constituem e se desenvolvem em função e para os fins da atividade agrícola ou pastoril. (REALE, 2002, p. 368)

A partir do enraizamento dos institutos e das categorias do direito agrário no direito privado, tais como titularidade proprietária, posse, contratos e empresa, e o cerne deste volta-se para o homem, enquanto o miolo do direito público relaciona-se com a estrutura do poder, com vistas a manter “em pé” o próprio sistema jurídico (NERY; NERY JUNIOR, 2014), tem-se que o direito agrário encontra-se no contexto do direito privado, a despeito de, como tantos outros ramos jurídicos, estar munido de normas de ordem pública. Corroborando com esse posicionamento, Fachin (2012) assenta que no contrato, patrimônio e família estão os elementos que compõe o tríptico vértice fundante do direito privado.

Diz, ainda, que a atividade agrária está inserida no âmbito da matéria civil (DE-MATTIA, 2001), de sorte a considerar, como exporá mais a frente, que o direito civil, a matéria civil, caracteriza-se como o cerne do direito privado. A matéria civil assume o centro donde advém a regulação de grande parte das relações jurídico-privadas.

Por outro lado, o florescimento, inclusive com a edição do Estatuto da Terra - Lei n. 4.504 (BRASIL, 1964) -, do direito agrário no Estado Social não infirma a sua alocação no direito privado. O viés social, que pugna pelo acesso aos bens e serviços produzidos pela economia, não seria capaz, de por si só, afastar o ramo jurídico em questão do direito privado. Esse viés, na verdade, almeja amenizar as distorções trazidas pelo liberalismo, individualismo

e autonomia exacerbados, os quais implicam a exclusão de direitos. O menoscabo da pessoa humana e, não rara as vezes, a sua redução a objeto.

Então o direito agrário, embora dotado de normas cogentes, públicas, enquadra-se melhor no direito privado, mormente pela sociedade em que vivemos. O contexto brasileiro, sociedade democrática, social, plural e liberal, conduz a esse raciocínio. Alia-se, ainda, o fato de os institutos e as categorias do referido ramo jurídico serem extraídos dos principais institutos e categorias do direito privado, como, por exemplo, usucapião rural, posse agrária, reintegração de posse, georreferenciamento, imóvel rural, crédito rural (cédula rural e nota rural), contratos agrários, cadastro ambiental rural, desmembramento rural, retificação de área rural e empresa agrária. O que os diferencia ou o que lhe dá um color seria a especificidade inerente à atividade rural/agrícola.

1.2 Da especificidade do direito agrário

O direito agrário encontra-se, de acordo com o exposto acima, alocado dentro do direito privado, a despeito de se encontrar influenciado em parte por normas de ordem pública. Nele há dispositivos cogentes, os quais, ainda que vija o princípio da autonomia privada nas relações fático-jurídicas submetidas ao seu crivo, não são passíveis de serem afastados no caso concreto. A respectiva incidência torna-se imperativa, mas esse fenômeno não é apto para descaracterizá-lo como ramo do direito privado. Caracteriza-se, assim, na publicização do direito.

Os institutos e as categorias do direito agrário decorrem, como exposto e essencialmente, dos institutos privados da propriedade, contratos e empresa, tais como os contratos agrários (cédulas de crédito rural, nota de produto rural, duplicata rural, parceria rural, arrendamento rural etc.), titularidade proprietária rural (loteamento e parcelamento de imóvel rural, regularização de posse em terras rurais, terras indígenas, terras situadas na faixa de fronteira, reforma agrária, georreferenciamento, dentre outros) e empresa rural (estabelecimento agrário, empresário agrário, agroindústria, agronegócio etc.), pelo que as regras e os princípios atinentes ao direito privado devem sobre ele recair, sempre a respeitar a sua especificidade. Demonstrará, a frente, que o parcelamento do solo rural, ainda que para fins urbanos, na localidade e no período descritos (Município de Inhumas, de 2007 a 2017) não recai sobre o imóvel agrário, e sim sobre o que vem a entender como rural. É o fator técnico influenciado na qualificação dos institutos e das categorias do direito agrário.

No âmbito do direito privado, ante a existência do contrato como o instrumento por excelência de autocomposição dos interesses dos sujeitos, o contrato figura como o mais

importante instituto do direito privado (LÔBO, 2017b). Não era para ser diferente: por meio do contrato, como relação jurídica subjacente, adquire-se a titularidade proprietária (CC/02, arts. 482 e 1.245); para a constituição de uma sociedade empresária demanda a confecção de contrato, seja em sentido estrito, seja estatuto. Ora, as relações jurídico-humanas, desde tempos imemoriais, eram permeadas por esse negócio jurídico, inclusive a formação da sociedade, por si só, constitui manifestação de vontade de duas ou mais pessoas com o fim de produzir efeitos jurídicos. O cotidiano das pessoas, desde muito tempo, permeia-se pela contratualização, em decorrência disso ele (contrato) é tido como “instituto fundamental da civilidade, por constituir-se dos mais reveladores das funcionalidades próprias da vida jurídica privada” (NERY; NERY JUNIOR, 2016a, p. 34).

Não rara as vezes, a doutrina de direito agrário costuma selecionar um desses institutos e, a partir dele, elabora os estudos pertinentes. Trentini (2012, p. 10) assim pugna:

Os institutos jurídicos particulares do direito agrário foram de grande importância na construção da autonomia deste ramo do direito, ocupando o lugar que a princípio das discussões pertencia aos princípios os quais deveriam ser próprios e exclusivos. Diante do apresentado, a empresária agrária é elevada à categoria ordenadora no campo do direito agrário e com potencialidade para reunir na sua órbita outros institutos de fundamental importância: da propriedade ao contrato. É interessante para o estudo do direito agrário moderno estabelecer uma escala hierárquica dos institutos partes. Essa disciplina focará somente a empresa agrária deixando, para os próximos passos o estudo dos outros institutos.

A autora, como se vê, eleva o instituto do direito privado denominado empresa⁶ à condição de instituto central do direito agrário, a partir do qual se analisa os demais institutos e categorias desse ramo jurídico, tais como propriedade e contrato. Não se vê mais o direito agrário como pura e simplesmente ordenado pela titularidade proprietária e pela posse, inclusive modulando o seu conceito a partir da regulação das relações jurídicas do homem com a terra (BARROS, 2012). Talvez isso se desse pela condição de o Estatuto da Terra (BRASIL,

⁶ “As mais modernas correntes do Direito Agrário concebem a empresa agrária como instituição central da disciplina. É nela que ocorre a atividade otimizada, racional e sustentável da agricultura e pecuária, gerando divisas para o país e contribuindo para o desenvolvimento social, especialmente o do campo. Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka, há mais de uma década, no ano de 1991, já profetizava que o Direito Agrário Brasileiro começa “a caminhar o percurso da **empresa agrária**, lenta, mas progressivamente”. Também Fábio Maria De-Mattia, na conclusão de uma de suas obras, é categórico ao afirmar que “a empresa agrária é, de fato, o instituto central do Direito Agrário”.

Na Itália e nos demais países da Europa, há mais de duas décadas, e de forma precursora, prevaleceu a consideração da empresa agrária como principal instituto de nossa disciplina. Para Antonio Carroza, todo o Direito Agrário “poderia encontrar uma sistematização partindo cabalmente – e articulando-se em torno – do conceito de empresa” que se concebe plenamente idôneo “para substituir a propriedade no ceto do sistema do Direito Agrário, fazendo desse último, verdadeiramente, um **Direito autônomo da empresa agrícola**, e não somente um capítulo do Direito Civil fundiário” (REZEK, 2011, pp. 108/109, grifo do autor)

1964) ser considerado como o instrumento básico do estudo do Direito Agrário (BARROS, 2012).

Independentemente de se adotar a empresa como instituto principal do direito agrário ou ainda a posse e a titularidade proprietária ou até mesmo os contratos, esse ramo jurídico possui seus institutos e categorias qualificados pelo que se denomina agrariedade. É a especificidade, particularidade, desse ramo jurídico. Ou seja, os contratos agrários são diversos dos contratos comuns, a titularidade proprietária agrária é diferente da titularidade proprietária, a empresa agrária é diversa da empresa comum, porquanto os institutos em questão encontram-se dotados de uma qualidade própria, isto é, munidos da agrariedade.

Essa nota qualificativa volta-se ao “desenvolvimento de um ciclo biológico concernente à criação de animais ou vegetais, que aparece ligado diretamente ou indiretamente ao desfrute das forças e dos recursos naturais e que se resolve economicamente na obtenção de frutos” (CARROZZA, 1988, p. 29, tradução livre). De acordo com Salaris (1989, pp. 108 e ss.), *apud* De-Mattia (1994, p. 85), diz:

[...] que o fato técnico constitui um dos fatores de especificação do Direito Agrário, idôneo a incidir sobre a especialidade da matéria com uma estruturação adequada dos preceitos. O fato técnico está presente em toda manifestação típica que transforma o Direito Agrário em um *jus*, que se adiciona à substância regulada e de tal substância regulada e de tal substância pode-se dizer *proprium*. A técnica de complementação do dispositivo legal com referência ao fato técnico realiza, indiretamente, a adequação do direito à natureza do fato a regular, evidencia os motivos de natureza sócio-política das escolhas não apenas legislativas, mas interpretativas. (grifo do autor)

É, então, na atividade agrária que o ramo jurídico em estudo ganha especificidade, particularidade. Por meio do conceito de atividade agrária, apartamos a posse civil da posse agrária, a titularidade proprietária civil da titularidade proprietária agrária, a empresa civil da empresa agrária. Constitui o elemento diferenciador da incidência, ou não, do regime jurídico-agrário, isto é, das regras e dos princípios fundantes do direito agrário. O contorno dos institutos e das categorias do direito agrário forma-se a partir da ideia de agrariedade, o respectivo desenvolvimento dá-se com base no vínculo que se estabelece entre bens e o ciclo biológico a que se submete atividade desse color.

Rezek (2011, pp. 29/31), ao analisar o imóvel agrário em detrimento do imóvel fundiário, traça:

O imóvel agrário é caracterizado a partir do conceito de atividade agrária, objeto basilar no estudo do Direito Agrário e o mais importante elemento da empresa agrária. Nessa atividade é que a nossa disciplina encontra sua especialidade, frente aos outros ramos do Direito, através da noção de *agrariedade*.

[...]

Essa noção se baseia na Teoria da Agrariedade, que identifica como denominador comum de todos os atos agrários, sejam os de cultivo ou os de criação, a presença do ciclo biológico de crescimento, exposto a um risco natural correlato, não totalmente controlável pelo produtor.

Parte o Direito Agrário, obviamente, de uma noção metajurídica para definir a atividade agrária, que é uma atividade social, econômica e biológica. Todos os institutos peculiares desse Direito se relacionam, direta ou indiretamente, com a noção dessa atividade. A agrariedade é a nota qualificativa que definirá certa atividade como agrária ou não. Ao agrarista não importa a presença, isoladamente, da terra fértil, dos vegetais ou dos animais. Esses bens serão levados em consideração na medida em que se relacionam à atividade agrária, ou seja, na medida em que a terra é destinada, efetiva ou potencialmente, à consecução dessa atividade, e na proporção em que os animais e os vegetais se desenvolvem dentro da mesma atividade.

Em nível positivo, podemos extrair do conceito de imóvel rural - art. 4.º, inciso I, Lei n. 4.504 (BRASIL, 1964); art. 4.º, inciso I, Lei n. 8.629 (BRASIL, 1993); art. 6.º, IN n. 82 (INCRA, 2015) - parte do que se entende como atividade agrária, que engloba a “exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial”. É possível daí extrair a noção do conceito de atividade agrária. Falta a existência de um ciclo biológico⁷, exposto a um risco, não passível de eliminação por completo. Ciclo esse, como salta aos olhos, inerente às atividades acima descritas.

Com efeito, a particularidade do direito agrário recai sobre a atividade agrária, ou seja, sobre a noção de agrariedade. Esta é a nota qualificativa da atividade. E, a partir de então, informa o regime jurídico a ser aplicado, que poderá ser o de direito agrário. A titularidade proprietária, instituto notadamente de direito privado no ordenamento brasileiro, caracteriza-se pelos atributos que lhe são inerentes. Ao titular proprietário lhe é dado usar, fruir, dispor e reaver da coisa de quem injustamente a possua ou a detenha (CC/02, art. 1.228). São seus elementos externos, os quais são completados ou norteados a partir da função social agrária, nesse contexto, também lhe é dado usar, gozar, dispor da coisa e reavê-la de quem a injustamente a possua ou detenha, mas o exercício desses atributos encontra-se subordinado a interferência de um elemento extrajurídico, ou seja, o fato técnico que imprime color específico ao direito agrário. A titularidade proprietária agrária, em verdade, constitui espécie do gênero jurídico titularidade proprietária, e não outro gênero, cujos contornos primordiais são dados pelo direito privado, de sorte que os seus atributos são idênticos, porém exercidos com temperamentos específicos fornecidos pela atividade agrária (SCAFF, 2012).

⁷ “É necessário identificar também a presença de um *fato técnico*, externo ao âmbito do Direito, mas que nele incida e que, por esse motivo, também legitime essa qualificação.

Ora, no caso do Direito Agrário, o dito fato técnico está relacionado a elementos e fenômenos identificados especialmente pelas ciências agronômicas e zootécnicas, uma vez que estão ligados ao ciclo biológico subordinado à atividade humana” (SCAFF, 2012, p. 14)

Pode-se, alfm, dizer que a essência dos institutos e das categoriais do direito agrário é idêntica a dos do direito privado, o exercício dos poderes ou dos atributos respectivos que são moldados a partir da agrariedade, da destinação, da *ratio* ou da finalidade buscada pelo ramo jurídico em questão. O corpo seria o mesmo, porém a roupagem que lhe é atribuída é diversa com a presença do fator técnico, tornando-se elemento relevante para a análise do parcelamento do solo rural, para fins urbanos, na medida em que poderá implicar consequências agrárias.

1.3 Do direito agrário-constitucional

O direito agrário, levando-se em consideração a dita dicotomia dos ramos dogmáticos, encontra-se, numa visão contemporânea, inserido dentro do direito privado. E dessa forma que se trabalhou acima, inclusive a demonstrar a sua especificidade.

A base fundante do direito privado - ou seus três pilares fundamentais - assenta-se no contrato, patrimônio e família e, a partir desses institutos, ele se projeta para o âmbito das relações entre particulares. A organização do sistema privado dá-se perante esses institutos (FACHIN, 2012).

Com isso, a referida base fundante do direito privado possui raiz na codificação oitocentista, de sorte a propalar a falsa ideia de que os problemas jurídicos são resolvidos diante de formulações de respostas abstratamente consideradas frente a generalidades (FACHIN, 2012). Ideia trazida, sem obstáculos e destituída de oposição, aos demais ramos jurídico-privados. O direito agrário, cujos institutos jurídicos encontram-se ligados direta ou indiretamente aos pilares fundantes do direito privado, especialmente no patrimônio e contrato, também está envolto da noção de abstração, generalidade e trato da pessoa humana na sua abstratividade. Isto é, análise e concepção “do sujeito de direito abstratamente concebido como elemento da relação jurídica, livre para contratar, testar, casar e, sobretudo, para usar, fruir e dispor de sua propriedade” (RUZYK, 2011, p. 162).

Então, o olhar diferenciado sobre as matérias objeto de estudo do direito privado estende-se ao direito agrário, ainda mais se considerar que as referidas matérias (conteúdo) foram criadas, desenvolvidas e aplicadas sob o contexto da modernidade. Assim dispõe Cortiano Junior (2006, p. 100):

[...] implanta-se uma ordem jurídica baseada na igualdade e liberdade - formais, é bem evidente. A impessoalização do sujeito, para fins jurídicos, é instrumento necessário e suficiente: todos são iguais, porque são livres. E todos são livres porque são iguais. Em segundo lugar, impõe-se uma clara e bem delineada separação entre Estado e sociedade civil (sendo esta o reino da liberdade, o espaço onde se realizam as trocas),

tarefa com a qual colaboram os mais teóricos da modernidade. Este estancamento (Estado/sociedade civil) gera outros estancamentos ou binômios. A separação entre a esfera pública e a dimensão privada do viver. A distinção entre direito público e direito privado. A imposição de limites ao Estado (com destaque para uma espécie de limitação *interna corporis*: a doutrina da tripartição dos poderes e o sistema de freios e contrapesos nada mais são do que mecanismos pelo qual o poder do Estado é autolimitado, garantido segurança para a sociedade civil). A diferenciação entre as funções do juiz e do legislador, este representando o Estado como única fonte produtora do direito. A técnica – na elaboração e na interpretação das normas – de subsunção, que limita poderes do juiz. A distinção teórica e prática entre regras (elaboradas com o signo da subsunção) e princípios, com atribuição de força normativa apenas àquelas.

Tudo isto e muito mais marcam a construção jurídica da modernidade. Numa só frase: um direito claro para uma era das certezas. Um direito claro para um mundo de segurança. Um mundo de segurança que logo viria a ruir. (grifo do autor)

O direito privado clássico, leia-se direito civil, criado, desenvolvido e aplicado sob contexto histórico diverso do atual, não comporta as exigências sociais da sociedade plural e complexa desses novos tempos. A realidade vivenciada é outra. Consiste na realidade advinda de duas Grandes Guerras, com as conseqüentes mazelas (destruição e morte), reconhecimento pela ordem jurídica de novos sujeitos de direitos ou a ressignificação destes (comunidades indígenas, quilombolas, homossexuais, negros etc.), massificação das relações jurídico-econômicas, fim das fronteiras nacionais, inserção da mulher no mercado de trabalho, nova consciência sobre o direito ambiental (CORTIANO JÚNIOR, 2006), dando ensejo, por exemplo, ao direito agroecológico (LEONEL JÚNIOR, 2016), e reconhecimento da hipossuficiência de alguns atores jurídicos (idoso, criança e consumidor, por exemplo), diante da qual (realidade ora vivenciada) a compreensão do direito não é operação mecânica, e sim um permanente e constante diálogo entre os seres humanos (FACHIN, 2015).

Por isso que não condiz com o “Direito Civil contemporâneo [...] seja mero alinhamento com estruturas arcaicas retocadas, contidas em códigos de antemão determinados, de tipo conceitual, geral e abstrato” (FACHIN, 2012, p. 37). Noutros termos, o direito privado não pode ser resultado das concepções individualistas e voluntaristas oitocentistas, liberto, portanto, das influências advindas do direito constitucional, tudo isso voltado à afirmação de valores individuais, imprimindo demasiadamente aos seus institutos e categorias feição patrimonialista.

E, a reboque, a generalização de conceitos, a determinação de respostas *a priori* e abstratas, nas quais se consideram a pessoa humana na sua abstratividade, influenciou e ainda influencia o direito agrário, isso porque, como óbvio, os seus institutos e categorias foram cunhados diante de uma visão individualista, patrimonialista e egoística, de sorte a excluir direitos de terceiros, de modo que necessário se faz repensar a ciência jurídica contemporânea à luz dos complexos problemas que são trazidos pela realidade vivenciada (FACHIN, 1988).

Cabe ressaltar que De-Mattia (1998, pp. 175/183) chegou a enfrentar o processo de constitucionalização do Direito Agrário, porém com premissas diversas das abaixo adotadas e demonstradas, na medida em que “o estudo do Direito Agrário deve começar e terminar na Constituição ou, pelo menos, estudar, ainda que problematicamente, os reflexos do objeto do Direito Agrário, pois isto é fazer Direito Agrário”. Extraem-se que as premissas por ele adotadas eram reducionistas em relação às levadas ao cabo e ao fim pelo referencial ora escolhido. Caracterizariam mais como uma interpretação das normas infraconstitucionais a partir da Constituição da República, por força da eficácia irradiante dos princípios e das regras desta, o que, só por si, é de observância obrigatória para os demais ramos jurídicos.

Nessa senda, o direito agrário, à linha da constitucionalização prospectiva do direito civil (privado), considera-se -, receberá as marcas de um direito mais humano e solidário e, com isso, fundante nas raízes do existencialismo, certo de que nesta fonte irá mergulhar. Não direito excludente, e sim includente, diante da inserção da pessoa num contexto histórico, com seus desejos, ambições e peculiaridades. A pessoa humana na sua concretude. Nesse sentido:

Funda-se um novo direito civil. Agora existencialista. A sociedade de massas e de consumo é marcada pela impessoalidade concreta e pela relevação dos valores humanos; tal sociedade escondia a pessoa. A recuperação desta noção de pessoa passa a ser essencial: um sujeito inserido historicamente, com suas fomes, paixões e desejos. Com relações, projetos e planos. Carente de trocas afetivas e de refúgios que lhe devolvam a autonomia, a personalidade e a humanidade.

[...] O reconhecimento de uma nova dimensão: a dimensão privada do homem não é formada apenas pelas titularidades, pelos contratos e pelos projetos parentais; entre outros, os temas da igualdade concreta entre as pessoas, da proteção ambiental, da colocação de limites aos avanços tecnológicos de risco, das garantias da cidadania e do valor social do trabalho passam a fazer parte do cotidiano e da vida privada de cada um de nós.

Mas, acima de tudo, está a necessidade da criação de um direito não mais excludente, porém includente. (CORTIANO JÚNIOR, 2006, p. 102)

Destarte, os complexos problemas trazidos pela realidade atual da sociedade brasileira não se coadunam com o direito agrário clássico, na medida em que, como exposto, os seus institutos e categorias foram cunhados sob as luzes das necessidades da sociedade de outro momento, outro contexto. O direito agrário de agora, frente as perspectivas da atual sociedade massificada e complexa, imbuída dos mais amplos e diversos anseios sociais, caracterizará como direito agrário de acesso (menos patrimonializado, mais (re)personalizado), o que, não raro, ensejará a ressignificação de seus institutos e categorias. Inclusive, nos dizeres de Farias e Rosenvald (2018a, p. 67), “o esforço interpretativo da doutrina detectou, ao lado da elaboração e desenvolvimento de novas categorias jurídicas e interação estreita entre diferentes campos da ciência jurídica, uma releitura de conceitos e institutos jurídicos clássicos”. Em decorrência, é forçoso reconhecer:

É sob uma nova realidade decorrente de transformações realizadas ao longo desses dois séculos que o Direito Civil-Constitucional passa a atuar, determinando-se que o julgador reinterprete os institutos da civilística clássica, de acordo com os valores constitucionais. Não se trata de mera transposição de princípios do texto codificado para o texto constitucional, mas de uma mudança de cenário legislativo que traz consigo um significado axiológico. No Estado Democrático de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana é linha orientadora de interpretação de toda ordem jurídica. Por conseguinte, afasta-se uma tutela setORIZADA da pessoa, confinada ao direito privado, em favor de uma regulamentação expressa na cláusula geral de tutela da pessoa encontrada na Constituição. (BOTH; CONRADO; PINHEIRO, 2017, p. 19)

Repersonalizar o sujeito, na medida em que se considera o sujeito colado às características e sentimentos pessoais, é o que se impõe. E repersonalizar traz consigo a noções de despatrimonialização, pluralismo e solidariedade (CORTIANO JUNIOR, 2002). E, para tanto, perpassa pela crítica ao conceitualismo oitocentista, relevância das dimensões axiológica e funcional e pela tríplice constitucionalização.

1.3.1 Do conceitualismo oitocentista à ductilidade conceitual

O direito privado, como visto, possui diversas ramificações e, dentre elas, há o direito agrário. Os institutos e categorias jurídicas deste receberam o significado de acordo com o pano-de-fundo do Estado Liberal, cujo cerne adveio da luta política da burguesia em face do Estado absolutista centralizador e dos privilégios advindos dos resquícios feudais e estamentais (SOARES, 2017), podendo dizer que “a burguesia mercantil foi a principal beneficiária da revolução liberal - cujos marcos paradigmáticos são as revoluções americana e francesa, ao final do século XVIII - substituindo o velho regime aristocrático por sua hegemonia pretensamente igualitárias” (LÔBO, 2017a, p. 23).

O Estado Liberal, a seu turno, visava à segurança nas relações jurídicas, de sorte que buscava o afastamento das interferências indevidas do monarca absoluto nas relações jurídico-privadas, especialmente as decorrentes das titularidades e dos contratos. Privilegiava, portanto, a autonomia privada, a igualdade e liberdade formais. Igualdade perante a lei - diga-se -, com o intuito de acabar com os privilégios de classes até então beneficiadas abstratamente pelo sistema jurídico, político e econômico até então adotado.

Soares (2017, p. 166), ao cuidar da fundamentação política e filosófica do Estado Liberal do Direito, estabelece o seguinte:

Toda a construção constitucional liberal, ao edificar o Estado de direito, sempre visou a certeza. O laço, que atava as funções estatais às leis gerais, protegia o sistema de liberdade codificada do direito privado burguês e a economia de mercado.

O liberalismo privilegiou, sobremaneira, a **autonomia privada**, ao realçar direitos de propriedade e de liberdade dos contratos. (grifo do autor)

A certeza jurídica trouxe consigo a necessidade de estabelecer uma codificação completa, globalizante e hermética, certo de que o primeiro Código Civil brasileiro (BRASIL, 1916), à luz do ideário do Código Napoleônico (FRANÇA, 1804), veio para o centro do direito privado (FARIAS; ROSENVALD, 2018a), estabelecendo uma perspectiva patrimonialista e individualista. Portanto de cunho egoístico. E essa perspectiva lastreou-se para as demais ramificações do direito privado, inclusive para o direito agrário, de sorte a não conseguir desvencilhar-se do individualismo predominante no século XIX (PEREIRA, 2017), isso porque o direito civil é direito privado por excelência, podendo ser considerado o estatuto jurídico do cidadão comum (LÔBO, 2017a).

Nessa toada, o direito civil servia e serve de legislação reserva às demais ramificações do direito privado; era e é o direito comum subsidiário, o qual possuía e possui aplicação subsidiária se e quando os demais ramos não possuem normas próprias. Em decorrência disso, aliado ao fato de ele (direito civil) ser o estatuto jurídico do cidadão comum, os institutos e categorias do direito agrário recebem os ônus e os bônus advindos dos institutos e categorias do direito civil. E o Código Civil, portanto, consiste no código das principais relações de direito privado (LÔBO, 2017a), diante do que é “impossível compreender os domínios privados especiais sem o conhecimento das regras gerais do direito civil” (BAPTISTA, 2011, p. 1302).

Diante da necessidade de segurança jurídica e da afirmação de outrora de que um grande número e complexidade das fontes legais implicam insegurança jurídica e ineficiência, a codificação advém como possível solução a essa premissa, na medida em que o código promovia, e ainda promove, regulação sistêmica do direito. Pretendia-se, então, que o código açambarcasse todo o direito (LÔBO, 2017a). Completo e exauriente das relações civis. Isso, à visão da época, trazia segurança jurídica, vez que:

[...] a expressão mais acabada das pretensões que encerra o Direito Civil que se forma no século XVII e atinge seu apogeu no século XIX se revela nas grandes codificações. Ali se encontra o retrato da pretensão de construir um sistema de direito – e, por que não dizer, um sistema de pensamento jurídico – que abarque de modo coerente, seguro e completo a vida dos sujeitos privados, livres e iguais, como expressão de uma razão apta, não apenas, a dar conta do fenômeno jurídico mas, também, de externá-lo em um corpo normativo.

Além disso, situa-se essa pretensão em um *locus* que se pretende bem definido, colocado em posição dicotômica em relação a outro “lugar” jurídico: ou seja, trata-se de lógica que se insere na identificação de um espaço privado regido por um direito a que também se denomina privado, em oposição a um espaço público que, nos sistemas de direito a que se está fazer referência, é disciplinado por um direito a que se denomina público – este com racionalidade, estrutura, e princípios (e funções) diversos daquele. (RUZYK, 2011, pp. 141/142, grifo do autor)

Como se vê, o racionalismo jurídico levado a efeito e ao cabo pelos ideais burgueses fez com que os códigos oitocentistas estabelecessem conceitos cerrados. Visavam, sob esse signo, ao afastamento de quaisquer critérios de interpretação que pudessem distorcer o seu espírito, afastar sua sistemática ou procurar aniquilá-lo (NADER, 2018). O sistema supostamente era coerentemente ordenado. Leães (2011, p. 619), ao tratar da ciência do direito e a elaboração dos conceitos jurídicos, ressaltou, diante do enfrentamento da denominada jurisprudência formal dos conceitos, o seguinte:

Essa compreensão lógico-normativa do Direito, que prevaleceu durante todo o século XIX, também se fazia presente na chamada escola da exegese, que se seguiu ao primeiro impulso de codificação, subsequente à edição do Código de Napoleão, de 1804. A tese dessa escola era de que o Direito, revelado pelos códigos, formaria um sistema de conceitos coerentemente ordenado. À ciência do Direito caberia, pois, a partir da análise textual da lei, ascender, dentro de uma coordenação lógica, aos institutos jurídicos, sendo certo que estes, por sua vez, se integrariam em unidades sempre maiores, até comporem uma totalidade coerente e cerrada de preceitos fundamentais, sem lacunas.

Diz, então, que a redução do mundo a conceitos gerais, abstratos e aparentemente neutros nos conduz à redução do fenômeno jurídico, tende a torná-lo simplista ou até mesmo simplório, trazendo consigo a negação de direitos (FACHIN, 2012). O fechamento dos eram legados à própria sorte. Vale dizer, as minorias religiosas, étnicas ou sexuais eram menosprezadas pelo ordenamento jurídico. O jeito de ser dessas minorias era desrespeitado, mutilado ao bel-prazer do contexto político, ideológico e econômico.

Exemplo desse ideário de totalidade e completude decorrente da codificação e do estabelecimento de conceitos abstratos e gerais surge com a redação levada ao cabo e ao fim pelo art. 81 do Código Civil (BRASIL, 1916), pelo qual “todo o ato lícito, que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos, denomina-se ato jurídico”. O ato jurídico, ressalte-se, não se encontrava submetido a efeitos principiológicos, tais como os que partem da boa-fé objetiva, relatividade dos contratos e função social. Era, pois, conceito enclausurado. Outro exemplo era a caracterização da titularidade proprietária como direito absoluto, sagrado e, portanto, inviolável, segundo vários diplomas codificados nos séculos XVIII e XIX - (FRANÇA, 1804; ITÁLIA, 1865; BRASIL, 1916), e bem assim na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (FRANÇA, 1789). Dessa forma, o seu titular poderia usar, gozar e dela dispor de modo absoluto, inclusive excluindo prévia e abstratamente direitos de terceiros colidentes com esses atributos.

Isso partia da racionalidade clássica, com raiz na ideia de codificação, rente à qual a construção do Direito se apartava da realidade e, para tanto, essencial se fazia a elaboração de conceitos abstratos e gerais (FACHIN, 2015). Contudo, “os signos se mantêm, mas seus

significados se modificam historicamente” (RUZYK, 2019, p. 31), por força disso pode-se dizer:

O conceito está, com efeito, dotado de transparência e adequação na expressão da realidade social disciplinada pelo Direito. O Direito não regula o homem isolado ou considerado em função das finalidades individuais, mas o homem no seu comportamento convivente. Não há Direito na ilha onde apenas habita Robinson. O Direito pressupõe a vida dos homens uns com os outros e visa disciplinar os interesses contrapostos nesse entrecruzar de atividades e interesses. (PINTO, 1993, pp. 21/22)

O sistema, nessa linha de demonstração, edificou-se a partir de conceitos abstratos-gerais, abandonando, como se diz comumente, as peculiaridades do caso concreto. Era a concepção racional do direito. Fachin (2015, p. 40) expôs:

Neste caso, o Direito foi cientificamente concebido na busca pela regulamentação dos fatos sociais por estruturas transpessoais, naquilo que se denominou de Estado, e que elaboraria leis abstratas para prever e orientar as pessoas segundo um juízo de *dever ser* das condutas humanas. Os fatos redesenhados em conceitos se tornam gerais e abstratos compondo leis, e, do estudo destas, inaugurar-se-ia, pois, uma nova ciência, que desvinculou fato e norma, tomando esta por objeto. (grifo do autor)

Ora, embora os signos permaneçam, os significantes e os valores existentes na sociedade são relativos e mutáveis, fruto do seu próprio desenvolvimento cultural, social, econômico, político etc., razão pela qual não se concebe “verdade absoluta” (NIETZSCHE, 1992).

Aos conceitos, assim, não se atribuem uma verdade pronta e acabada, revelável pelo operador jurídico com rigor e objetividade, na medida em que os significantes devem ser contextualizados historicamente (RUZYK, 2019). Conceitos não são neutros, avalorativos e a-históricos. Eles são porosos, abertos e maleáveis, de sorte a receberem os influxos advindos dos anseios sociais. Nos dizeres de Fachin (1988, p. 9), “as instituições jurídicas refletem a gerência das forças sociais, muito embora, o Direito tanto condiciona como pode ser condicionado.”

Demonstra essa porosidade claramente a partir da caracterização de família. Sob a vigência do Código Civil (BRASIL, 1916) até a promulgação da Constituição da República (BRASIL, 1988), família constituía-se, apenas e somente, pelo casamento, inclusive o Código Civil (BRASIL, 1916) denominava-a de legítima (art. 229), de sorte a legitimar os filhos havidos antes do enlace. As demais formas de união estavam fora do “dever ser” família. Então a única forma de família permitida e reconhecida pelo direito era a decorrente do casamento, inclusive com os caracteres do patriarcalismo, patrimonialismo (essencialmente) e *locus* de reprodução. Contudo, a família é inconcebível como conceito jurídico cerrado, enclausurado no ideário do Código oitocentista, uma vez que se cuida de conceito variável de acordo com o momento histórico, social e geográfico (PEREIRA, 2018). Família, então, advém dum conceito aberto, poroso e com multiplicidade de significações, junto ao que se pode reconhecer,

especialmente diante da função eudemonista, vários arranjos familiares, tais como família anaparental, família homoafetiva, família casamentária, família informal etc. Do fio-condutor patrimonialismo, hierarquização e paternalismo ao pano-de-fundo afeto, eis a mola-mestra da abertura conceitual enfrentada.

Sob a ótica conceitualista oitocentista, ao operador do direito, conservador que é, cabe a transmissão das regras já postas e dadas como certas. Existe um corpo de regras, estabelecidas *a priori*, abstratas e genéricas, do qual o operador do direito é o depositário, o guardião. Lado outro, existe o operador do direito criador, para quem as regras encontram-se constantemente em transformação ao lado das variantes institucional (diferente tipo de sistema jurídico dentro do qual o jurista trabalha), social (diferente situação social em que o jurista desenvolve o próprio trabalho) e cultural (diferente concepção do direito e da relação direito-sociedade que forma a ideologia do jurista em um dado momento histórico) (BOBBIO, 2007). É o último operador o responsável para a criação do Direito, uma vez que este se faz perante os fatos sociais. Responsável, conjuntamente com os demais atores jurídicos, pela ressignificação dos institutos e categorias jurídicas.

Exemplo desse descabido conceitualismo oitocentista retira-se do Código Civil (BRASIL, 2002), o qual, ao cuidar dos herdeiros necessários, determina que pertence a estes metade dos bens da herança, o que se denomina legítima (art. 1.846). E se atribui, igualmente, aos herdeiros necessários as respectivas cota-partes. A legítima, a despeito de ser destituída de empirismo (qual a razão de ser 50%?), possui como pano-de-fundo a igualdade formal. Contudo, não poderia, por exemplo, o testador atribuir cota-parte maior, retirada da legítima - ressalte-se, a certo herdeiro necessário em detrimento de outro *se* a sua intenção for igualar as diferenças materiais existentes entre os filhos, na medida em que, sob os auspícios do Estado Democrático (Social) de Direito, a liberdade e a igualdade norteadoras da conduta Estatal e privada são materiais? Demonstra, assim, a necessidade de ressignificar o signo legítima por força das necessidades sociais.

Pode-se dizer que os conceitos, à luz da teoria metodológica de Fachin (2012; 2015), não se reduzem a significações herméticas, gerais e abstratas. São definições, significações, maleáveis, dúcteis, criadas em decorrência dos anseios sociais. Ressignificados a partir dos interesses e valores subjacentes da sociedade, caracterizando-se como um novo Direito privado que vai além da mera exegese dos textos legais (FACHIN, 2012).

Por isso, inconcebível, nos dias atuais, o sistema supostamente neutro de outrora, embebidos de institutos e categorias a-históricas, abstratas e gerais, tendo como pano-de-fundo

a impessoalidade, cuja pretensão, sob o manto da segurança jurídica, era a de totalidade e completude, sem lacunas, pois.

Portanto, do conceitualismo oitocentista, que norteou a codificação nos séculos XVIII e XIX, à ductilidade conceitual faz-se presente diante dos interesses e valores da sociedade complexa, especialmente se considerar que o direito forma-se diante da prática social, de sorte a não se prenda a conceitos prontos e acabados. São conceitos transitórios, pois.

1.3.2 Da travessia entre a estrutura à função

O material jurídico, à luz do positivismo jurídico clássico, era estabelecido por ato de autoridade legitimada a tanto, que poderia ser a lei, produzida pelo legislador; os conceitos gerais e abstratos produzidos pelos juristas-professores; e os precedentes prolatados pelas competentes autoridades. O direito à época não era criado ou reconhecido a partir de fatos exógenos aos fatos originários, isto é, àquilo que as autoridades determinaram como sendo Direito (STRECK, 2017b).

Ao juiz caberia o reconhecimento do direito e, por meio dum procedimento dedutivo, adequava-o ao caso concreto. Em verdade, o positivismo jurídico assumia o color descritivo a ser correlacionado pura e abstratamente aos fatos sociais.

Desse modo, preocuparam-se durante anos com a estrutura do direito (que é o direito), surgindo, na linguagem positivista, o termo direito “como absolutamente avalorativo, isto é, privado de qualquer conotação valorativa ou ressonância emotiva: o direito é tal que prescinde do fato de ser bom ou mau, de ser um valor ou um desvalor” (BOBBIO, 2006, p. 131). O direito, é de se ressaltar, possuía uma função, qual seja, o respeito ao ordenamento posto - normalmente pelo uso da coação -, independentemente da justeza ou não dos textos de lei ou das decisões judiciais, na medida em que o ordenamento jurídico era avalorado, neutro, a-histórico e impassível de receber influxos exógenos. O direito, no que diz respeito à sua formação, absorvia determinados fatores, definindo as suas diversas estruturas. Fatores naturais do direito, como geográfico, demográfico e antropológico, fatores culturais do direito, como econômico, moral, religião e educação, e as forças atuantes na legislação, tais como política, opinião pública e grupos organizados eram importantes na sua formação, ou seja, no estabelecimento puro e simples das suas diversas estruturas enraizadas no direito positivo (NADER, 2018). Contudo, os referidos fatores não se prestavam a estabelecer, à medida que o contexto social se modificava, funcionalizações ao direito, vale dizer, o “a quem e a que serve” eram margeados diante desses fatores.

Ruzyk (2011, p. 160), ao cuidar da função no direito civil moderno de matriz liberal, escreveu o seguinte:

Suas funções latentes, a seu turno – explicitadas ao longo desta seção, e identificadas principalmente com o oferecimento de contributos ao desenvolvimento capitalista, à superlativização da relevância da propriedade privada e da vinculação da liberdade individual às situações proprietárias, com agravamento das diferenças sociais – podem ser cogitadas como funções latentes também presentes nos Códigos que se seguiram, inclusive no Código Civil Brasileiro de 1916 (cujo desprezo pelas questões sociais, sobretudo referentes às relações de trabalho, logo revelaram sua inadequação à nova racionalidade que se impunha no século XX).

Estrutura e função existiam inclusive no sistema jurídico dos séculos XVIII e XIX, porém a função, considerando-a como aquilo que se contribui (contributo), restringia-se aos fins estabelecidos prévia e abstratamente pelo ordenamento jurídico. E, sob o viés liberal, o individualismo preponderava, como regra, sobre o coletivo. Estabelecia, assim, uma prevalência *a priori* do individual sobre o coletivo, o que trazia consigo o uso abusivo (entendido como uso levado a efeito e ao cabo de sorte a excluir direitos de outras pessoas, no qual o caráter egoístico preponderava) de institutos e categorias jurídicas.

Com efeito, o ordenamento jurídico trazia, como dito, a pretensão de completude. Ele não era lacunoso, em regra. O direito era o que ele dizia ser, sem que houvesse influência de valores outros que não os jurídicos, aptos a inflexionar seu conteúdo. Ética, moral, probidade, honestidade, por exemplo, não misturavam com o direito. Inviável, para essa teoria do direito⁸, a existência de conceitos jurídicos indeterminados e a viabilidade de cláusulas gerais, isso porque a materialização de tais categorias demanda a absorção de valores extrajurídicos apuráveis na realidade social. Por meio das referidas categorias o ordenamento jurídico não é pretensamente completo, autossuficiente e autorreferenciado rente à tessitura aberta às necessidades sociais, aos seus anseios, caracterizando-se como direito em construção. Ao contrário, assim estabeleceu:

O positivismo jurídico afirma que, das normas explícita ou implicitamente contidas no ordenamento jurídico, o juiz pode sempre extrair uma *regula decidendi* para resolver qualquer caso que lhe seja submetido: o positivo jurídico exclui assim decididamente a existência de *lacunas* no direito. (BOBBIO, 2006, p. 131, grifo do autor)

⁸ Considera-a como teoria totalizante, pelo que “pode-se compreender aquelas concepções que pretendem abarcar todo o conjunto de elementos constitutivos de um saber, por meio da sua submissão a dados princípios e métodos, com pretensão de completude e identificação de fundamento único ou, quando menos de fundamento último que serve de suporte à teoria. As teorias positivistas constituídas desde o século XIX apresentam tal pretensão totalizante, de apreensão e sistematização do saber jurídico à luz de uma lógica estritamente formal, e com configuração, via de regra, estática e enclausurada em seus próprios pressupostos.” (PIANOVSKI, Prefácio à teoria crítica do direito civil de FACHIN, 2012)

No entanto, sob a ótica da constitucionalização prospectiva do direito, institutos, categorias, regras e princípios não são atemporais ou neutros. Eles estão submetidos aos influxos de elementos exógenos, na medida em que se encontram sob o jugo de uma axiologia inerente ao contexto social. Moldados de acordo com a historicidade em que estejam inseridos, pelo que Fachin (2015, p. 95) diz:

Do Direito Civil aos direitos civis fundamentais, a estrutura cede passo à função. O estatuto jurídico do patrimônio redimensiona-se, sem perder a essência, embora ontologicamente se reinsira como outra terra na Constituição. Direito à terra, então, um tema de acesso, imbricado com as titularidades e ônus respectivos; mais que isso, a terra se compreende, a partir desse giro, como acolhida no largo espectro da expressão *bem comum*. (grifo do autor)

Não se fixa, por isso mesmo, o ordenamento jurídico concreto *a priori*. A concretude do ordenamento jurídico advém da realidade social, pode-se inclusive dizer que o direito seria uma porção da realidade social (GRAU, 2004), pelo que “o direito que, ao se constituir, tem como seus elementos a força construtiva dos fatos, detém, em sua dialeticidade, funções a serem realizadas em proveito da mesma realidade que integra o fenômeno jurídico” (RUZYK, 2019, p. 33).

Para Perlingieri (2008) institutos, conceitos, instrumentos e técnicas jurídicas, a despeito de manterem os respectivos *nomen juris*, mudam de função, na medida em que transcorrem novas experiências históricas. Servem a novos objetivos opostos aos originais. Ele aclara a sua exposição da seguinte maneira:

A histórica divisão política da Alemanha depois da última guerra deu lugar a uma Alemanha ainda inspirada por uma economia de mercado, embora com uma socialidade bem diversa daquela precedente, e um outra inspirada, ao contrário, pela coletivização dos bens de produção. É sintomático que ambas – até 1.º de janeiro de 1976, data da entrada em vigor do novo Código Civil da Alemanha oriental, promulgado em 19 de junho de 1975 – tenham conservado como vigente, em grande parte, o código de 1900, expressão e resultado do unitário esforço especulativo da doutrina alemã. Em dois regimes politicamente heterogêneos foi mantido um código inspirado em um regime diverso de ambos. O que leva a compreender que as técnicas adotadas nos códigos podem ser funcionalizadas, sob alguns aspectos, a objetivos diversos. As escolhas ideológicas de fundo eram diversas, e diversas eram as funções que os dois distintos ordenamentos atribuíam àquelas técnicas (2008, p. 141).

Assim, a essência da dimensão funcional consiste na tutela da pessoa humana (CR/88, art. 1.º, inciso III), tutela essa não na sua abstratividade, e sim na respectiva concretude. A tutela da pessoa humana é aferível perante a sua centralidade no ordenamento jurídico. Caracteriza-se como a repersonalização do direito civil (direito privado, leia-se), “recolocando o indivíduo como ser coletivo, no centro dos interesses, e sempre na perspectiva da igualdade substancial” (FACHIN, 2012, p. 18), de sorte a demonstrar que não visa reviver o viés individualista da

codificação oitocentista, mas sim afastar o tecnicismo, abstração e neutralidade conceitual.

E a condução da pessoa humana ao centro do ordenamento jurídico, cuja análise centra-se frente a sua coexistencialidade, implica que:

A ordem social pode ser analisada sob dois perfis: o <<ter>>, que pertence à estrutura econômica e produtiva, ao aspecto patrimonial e mercantil da organização social; o <<ser>>, que resguarda o aspecto existencial da pessoa com seus direitos e deveres. A primeira categoria inclui a problemática da propriedade, da iniciativa econômica privada e da empresa e, em parte, do trabalho como elemento de produção; a outra, problemática dos direitos fundamentais da pessoa: direito ao trabalho, à educação, a uma vida livre e digna, à igualdade substancial frente aos outros cidadãos, ao respeito da própria dignidade. (PERLINGIERI, 2008, p. 177, grifo do autor)

Com efeito, a tríplice fundante do direito privado (FACHIN, 2012,) merece ressignificação por força dos anseios sociais e da realização de certos contributos moldados historicamente, “cuja solução não se conforma num único brocardo nem pode ser reduzida a uma fórmula, mostrando-se sempre aberta àquilo que emana da sociedade e a fundamenta axiologicamente” (*idem*, 2015, p. 115). Nesse diapasão, o conhecimento jurídico colhe, por meio dialeticidade, os saberes e as experiências da sociologia, antropologia, filosofia, economia etc. “Esse caminho evidência o chamando substrato ideológico do Direito, que se mostra pelo fato de que as instituições jurídicas refletem a gerência dominante das forças sociais, muito embora, o Direito tanto condiciona quanto pode ser condicionado” (FACHIN, 1988, p. 9), atentando inclusive para as exigências emergentes de época em época, tais como, de modo não exauriente, habitação, saúde, privacidade, segurança e lazer (PERLINGIERI, 2008, p. 149).

Nesse sentido, Aguirre e Peghini (2019, p. 306) destacam:

Com a repersonalização do direito civil e a socialização do ordenamento jurídico constitucional, pavimentou-se o caminho que leva ao hoje distante ideal de construção de uma sociedade mais justa, inclusive e democrática, em que o sistema jurídico-institucional possa promover o acesso a uma vida digna e em condições de igualdade. Dentro desse contexto, a funcionalização do direito e a travessia de uma ordem jurídica estática para um sistema em que avulta a função promocional do direito, em que a pessoa humana se destaca como seu núcleo essencial merecedor de tutela diferenciada, impõem-se como imperativos necessários à consolidação de uma perspectiva solidarista como a idealizada pela norma constitucional. Essa perspectiva solidarista, em que a funcionalização da propriedade aponta para novos rumos, concretiza-se na tutela dos valores existenciais da pessoa e na consideração dos interesses sociais incidentes sobre as titularidades.

Portanto, a funcionalização, ou seja, a quem serve e para que serve, dos institutos e categorias jurídicos é aferida diante das “pessoas tomadas em sua concretude - as quais somente podem ser compreendidas como insertas na multitude inter-relacional que compõe o tecido social -” (RUZYK, 2011, p. 343) e é medida que se impõe quando se constatar transformações sociais relevantes, ensejando ressignificação dos institutos e das categorias ante justificação

jurídica adequada a tanto, voltando-se, é claro, aos objetivos e aos fundamentos da República Federativa do Brasil.

1.3.3 Da tríplice constitucionalização: formal, material e prospectiva

O sistema jurídico, ao lado da metodologia levada ao cabo e ao fim, caracteriza-se como aberto, móvel e poroso, por força dessas características ele se encontra submetido a incidência da carga de eficácia advinda da Constituição da República. Esta possui eficácia normativa, eficácia essa imbrincada nos seus princípios e regras. É a caracterização da Constituição formal, que exsurge por meio da sua eficácia normativa, a “aludir-se às normas jurídicas dotadas de superior hierarquia no ordenamento do Estado, independentemente do seu conteúdo” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 53).

A constitucionalização formal, fruto também dos ideais da Revolução burguesa (FACHIN, 2015) ante a pretensão de limitar o poder do Estado, visava simplesmente à alocação de algumas normas jurídicas no ápice do ordenamento, ou seja, de acordo com os interesses subjacentes à sociedade inserida num contexto histórico e social normas jurídicas eram colocadas no bojo das Constituições liberais.

Nessa toada, Barroso (2017, p. 109), ao tratar do conteúdo e da supremacia das normas constitucionais, destaca:

No entanto, as circunstâncias políticas do momento histórico em que são elaborados ou reformadas fazem com que as Constituições, invariavelmente, contenham normas que não correspondem exatamente ao conteúdo explicitado acima [normas materialmente constitucionais]. Tal fato levou a doutrina a cunhar o conceito de *normas apenas formalmente constitucionais*, que têm essa natureza por integrarem o documento formal Constituição, mas não pela matéria de que tratam.

No caso da Constituição brasileira de 1988, são exemplos de tal situação, dentre muitos, os dispositivos que cuidam do regime jurídico dos serviços notariais (art. 236) ou do *status* federal do Colégio Pedro II, localizado no Rio de Janeiro (art. 242). (grifo do autor)

Então a atribuição de superioridade jurídica à Constituição da República, independentemente da natureza de suas normas, caracteriza-se, só por si, como constitucionalização formal. Consiste na elevação das regras e dos princípios constitucionais ao ápice do ordenamento jurídico; ou seja, no topo da pirâmide. Sob esse aspecto, estabeleceu-se uma ordem de subordinação entre as diversas categorias de normas, na qual as normas constitucionais encontram-se no superior plano em relação às demais (complementares, ordinárias, medidas provisórias etc.), conforme ensinamento de Nader (2018). É de se ressaltar, contudo, que existem normas, embora não constem no bojo da Constituição, possuem o caráter

de normas constitucionais (BARROSO, 2017), tais como os tratados e convenções sobre direitos humanos aprovados nos termos do procedimento estabelecido para as Emendas Constitucionais (CR/88, art. 5.º, § 3.º).

A constitucionalização formal, numa perspectiva pura (BARCELLOS, 2018), seria a edição de normas jurídicas dotadas de superioridade hierárquica em relação às demais. Essa concepção, pois, assume foro de importância, estabelecendo incindibilidade com as duas outras perspectivas, perante à carga normativa que traz consigo.

A seu turno, a constitucionalização material seria, ao contrário do sentido atribuído por Ferdinand Lassalle na sua obra “O Que é a Constituição?”⁹, o produto obtido através da filtragem da realidade social. Texto e contexto, fonte e produto, portanto. É o produto extraído da reciprocidade entre Constituição formal e as relações sociais, por força da eficácia construtiva dos fatos. Nesse sentido:

[...] a constitucionalização substancial não se situa nas relações reais de poder econômico, político, militar, mas na realidade das relações sociais das quais, em sua complexidade, emergem demandas por respostas do direito, além de uma multiplicidade de valores que, devidamente filtrados pela porosidade dos princípios da Constituição formal, integram a construção normativa. Por isso, acabam por se expressar na jurisprudência da Corte Constitucional e nos princípios constitucionais implícitos.

O processo hermenêutico que se desenvolve na dialética entre o texto da Constituição formal e as demandas e valores que emergem da Constituição substancial permitem, inclusive, a proteção da pessoa humana em resistência a essas relações reais de poder. A força constitutiva dos fatos é o que dá conteúdo a essa constitucionalização substancial. (RUZYK, 2019, p. 34)

A constitucionalização material advém da relação Constituição-texto e Constituição-contexto, na medida em que, à linha do pensamento de Fachin (2015) quanto ao Código de modo a parafraseá-lo, a Constituição não nasce Constituição, e sim se faz Constituição. Ela é construída, destruída e reconstruída com base na realidade social, isto é, na força constitutiva dos fatos. Pode-se então dizer que a análise dos princípios e das regras constitucionais não se dá de modo abstrato, genérico e impessoal, análise essa desapegada, pois, da mudança social. Necessário pensar e repensar o texto, e assim os princípios e as regras constitucionais, rente às necessidades contemporâneas, de sorte, como produto desse *iter*, chegar ao contexto constitucional, na medida em que “o surgimento de novos sujeitos e novas demandas, as mudanças de valores, a redefinição do papel do Estado, dentre outros fenômenos, modificam

⁹ “As relações de poder reais existentes na sociedade é que definem, a rigor, o que de fato acontece ou não - que direitos são garantidos e como o poder é exercido -, de modo que a Constituição-documento, se não é informada por essa realidade ou não a reflete, será apenas uma folha de papel sem eficácia prática. Ou seja: haveria aqui uma distinção entre uma espécie de Constituição real - as relações de poder existentes que determinam o que efetivamente acontece - e a Constituição-documento, folha de papel.” (BARCELLOS, 2018, p. 13)

as relações entre o privado e o público, entre o individual e o coletivo, entre o Estado e a sociedade civil” (CORTIANO JUNIOR, 2002, pp. 206/207).

Portanto, constitucionalização material caracteriza-se, grosso modo, como o produto advindo da (re)leitura dialética e constante dos princípios e das regras constitucionais por imposição das necessidades sociais. Estas, vale dizer, têm o condão de condicionar a Constituição e dela serem condicionadas.

Por fim, a constitucionalização prospectiva do direito privado, sem descuidar dos aspectos formal e substancial da constitucionalização, constitui-se pela constante e permanente reconstrução dos significantes do direito privado por medida impositiva de uma adequada fundamentação, ou seja, fundamentação essa sem implicar ou caracterizar subversão dos institutos e categorias jurídicas. Fundamentação coerente e íntegra aos demais caracteres do ordenamento jurídico, segundo atualmente se pugna diante da leitura do art. 926 do CPC (BRASIL, 2015) (STRECK, 2017a).

Fachin (2015, pp. 171/173) estabeleceu, com vistas à segurança jurídica material e à fundamentação adequada, coerente e íntegra as demais premissas do ordenamento, os seguintes princípios (de modo exemplificativo - diga-se):

- princípio do acesso (ao estatuto de sujeitos de direito, individual ou coletivamente consideradas, inclusive das gerações futuras, aos bens da vida, incluindo o acesso à jurisdição);
- princípio da não discriminação (igualdade sem distinção discriminatórias de sexo, raça, opções pessoais e projetos de vida);
- princípio da solidariedade (responsabilidade coexistencial, consideradas as pessoas entre si, responsabilidade intergeracional, e subsidiariedade social: papel essencial das pessoas, das famílias e demais entes no entremeio da sociedade e do Estado);
- princípio da equidade substancial (tratamento diferenciado de situações desiguais; compreende o princípio da diferenciação positiva; modulação funcional, rendimentos, titularidades e outros fatores sociais, laborais e familiares);
- princípio da inserção social: eliminar causas de marginalização e exclusão social, objetivo: concretizar o sentido da dignidade humana;
- princípio do primado dos interesses e dos deveres de ordem pública: dever do Estado em criar e promover condições necessárias à efetivação dos direitos e dos deveres interprivados. Implica em primado, mas não em exclusividade, pois pressupõe partilha das responsabilidades nos diferentes patamares das relações sociais;
- princípio da unidade do sistema jurídico: segurança jurídica material (e não apenas formal) e segurança social, interpretação e aplicação dos princípios e regras de modo articulado, com vista à harmonização entre regras e princípios, e justiça para o caso concreto;
- princípio da preponderância eficaz: o Direito nasce para realizar-se. A realização (como efetividade) do Direito é um dever prestacional do Estado e da Sociedade;
- princípio da garantia das situações jurídicas adquiridas (com o fito de imprimir estabilidade plena às relações jurídicas);
- princípio da informação. O conhecimento é pressuposto da responsabilidade, embora não seja necessariamente seu limite.

Nessa senda, a constitucionalização prospectiva do direito encontra-se voltada à reconstrução permanente de seus institutos e categorias por força dos anseios sociais,

considerando a pessoa humana na sua concretude, de sorte a construir uma sociedade mais justa, livre e solidária. Procura, então, a construção, com espeque no art. 489 do CPC (BRASIL, 2015) e art. 93, inciso IX, da CR (BRASIL, 1988), de uma resposta adequada às peculiaridades do caso concreto e que sirva para casos futuros com pano-de-fundo similares.

Pode-se, então, numa síntese apertada acerca da trílice constitucionalização dizer:

[...] que formal é a instância do sentido da regra positivada (na legislação constitucional ou infraconstitucional), com seus limites e possibilidades; substancial é a expressão normativa e vinculante dos princípios, expressos ou implícitos na ordem constitucional positivada, e que compõem o ordenamento; sua previsão explícita ou não é também elemento da unidade de sua compreensão e aplicação, e prospectiva é a atuação hermenêutica da reconstrução permanente, correta e adequada, dos significados que se aplicam aos significantes que integram a teoria e a prática do Direito Civil. (FACHIN, 2015, pp. 86/87)

Portanto, a metodologia ora adotada considera o sistema jurídico aberto, poroso, a receber as influências advindas dos fatos sociais (realidade social), da sociologia, da filosofia, da antropologia etc., de modo a construir, desconstruir e reconstruir, permanente e constantemente, os significantes dos institutos e das categorias jurídicos do direito privado, frente à concretude da pessoa humana e ao objetivos fundamentais previstos na Constituição da República, sem desconsiderar a fundamentação adequada, coerente e íntegra a tanto, servindo de base, ao final, aos demais casos porvir. Por isso que ao instituto jurídico do parcelamento do solo rural verificará se atribuiu noção conceitual hermética pugnada sob o viés liberal oitocentista, de acordo com o direito vigente à época, e se essa noção conceitual vindo sendo aplicada indiscriminadamente a despeito das transformações sociais, eis a aplicação da constitucionalização prospectiva do direito agrário ao caso concreto.

1.3.4 Estado da arte acerca da constitucionalização do direito agrário

Pretende-se demonstrar casos pontuais em que a doutrina e/ou os precedentes¹⁰ vêm a demonstrar a releitura, o redesenho ou a revisitação de institutos e categorias agrárias, com vistas à (re)personalização do direito agrário. Ou seja, a pessoa humana no centro do ordenamento jurídico recebendo os influxos dos princípios e das regras constitucionais, especialmente os existenciais (valorização do “ser” em detrimento do “ter”). É a tutela da pessoa humana na sua concretude, rente à despatrimonialização, pluralismo e solidariedade.

¹⁰ “Adota-se a terminologia precedente porque no ordenamento jurídico brasileiro, em rigor, não se forma nem se elabora jurisprudência da maneira como se dá no Direito anglo-americano. Quer dizer que o uso de precedente se restringe à forma como o Direito é revelado pelos Tribunais e pelos juízes.” (REALE, 2002, p. 167 e ss.)

Exemplificando: caso doutrinário (GOMES, 2016): relação entre a tutela conferida aos direitos indígenas e a função socioambiental sob a ótica da sociologia do direito. O estudo demonstra que “o direito de propriedade passa a vincular-se a interesses diversos e maiores, que acabam por não corresponder exatamente aos do proprietário” (GOMES, 2016, p. 30). Demonstra um direito (de propriedade) não mais essencialmente privado, e sim “privado com interesses públicos”. O estudo vai além. Para o autor, a tutela dos direitos indígenas relaciona-se com a função socioambiental da propriedade, vez que a proteção do meio ambiente (bem considerado em si mesmo) condiz com a preservação da história, da cultura, do estilo de vida e com as terras ocupadas por essas populações (territorialidade). O artigo demonstra claramente a releitura de instituto secularmente cunhado sob o viés liberalista e individualista, qual seja, a titularidade proprietária. Esta não possui seus atributos plenos e ilimitados, na medida em que o exercício deles encontra-se funcionalizado (dimensão funcional da constitucionalização do direito agrário). Agrega-se ainda a necessidade de reforçar a identidade (um dos atributos da personalidade - identidade como povo) de grupos tidos como da minoria (no caso, indígenas), respeitando o seu modo de ser e a sua forma de viver (dignidade da pessoa humana). Vê-se, diante da questão jurídica posta em análise, a subordinação teleológica da instituição patrimonial titularidade proprietária a valores pessoais, na medida em que estes servem para o desenvolvimento integral da pessoa humana e na medida em que esta (pessoa humana) está inserida numa comunidade plural que convive solidaristicamente (CORTIANO JUNIOR, 2002).

Segundo caso doutrinário (CESARE; OLIVEIRA, 2016): as autoras ultrapassam o enfoque meramente biológico do direito à saúde para imiscuir nas variáveis relacionadas ao meio ambiente social, econômico e cultural, assim como as variáveis que permeiam o acesso à educação e à alimentação adequada. Quanto à alimentação adequada, não resta dúvida de que condiz com o objeto do estudo do direito agrário, especialmente o direito agroalimentar; caracteriza-se como especificidade desse ramo jurídico. Para as autoras, com base na Resolução 217-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, art. 25, o direito à alimentação adequada pressupõe “melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais” (*ibidem*, p. 55). Vão além, o direito à alimentação adequada encontra-se funcionalizado a proporcionalizar vida munida de saúde e, conseqüentemente, uma vida digna. Portanto, o direito à alimentação adequada não se restringe a um limite mínimo, ou seja, não passar fome (manter-

se vivo - própria existência); ele é mais: consiste no adequado nível de vida compatível com a dignidade da pessoa humana (CESARE; OLIVEIRA, 2016). Noutros termos, a revisitação do direito à alimentação adequada perpassa pela alimentação saudável, com a origem, qualidade e quantidade dos alimentos informadas e consentidas.

Terceiro caso doutrinário (DANTAS, 2016): o autor procura, ao tratar das especificidades da posse civil, posse agrária e posse agroecológica (ele as distingue), funcionalizar a posse agrária e a posse agroecológica. A construção ou o redesenho de novos conceitos de posse (*in casu*, agrária e agroecológica) visa ao desenvolvimento de uma ossatura conceitual que conceda maior proteção aos trabalhadores no campo e às populações tradicionais, tidas, nos dias atuais, como vulneráveis em relação ao reconhecimento de seus direitos (*ibidem*). Busca-se, alfim, a expansão do conceito de função social para além da lógica produtivista, e representativo da diversidade social e cultural brasileira (DANTAS, 2016). Demonstra que a funcionalização da posse no ordenamento jurídico brasileiro vai além da abstração da titularidade proprietária (CC/02, art. 1.245). Ela se caracteriza como fato e direito apto a efetivar as necessidades concretas da pessoa humana. O aspecto existencialista prevalecendo, por força da questão jurídica analisada, sobre o aspecto patrimonialista, diante da constitucionalização do direito agrário.

Quarto caso doutrinário (MATTOS NETO, 2016): o autor conclui que a política legislativa dos contratos agrários encontra-se voltada essencialmente à produção e à produtividade agrícolas (aspecto econômico), com um pouco de preocupação com os recursos naturais. Contudo, com os novos valores constitucionais advindos da ora vigente Constituição da República (BRASIL, 1988), a produção de alimentos saudáveis se impõe (*ibidem*). Em verdade, a normatividade de nossa Constituição da República imprimiu color de ética à atividade agrária, que não mais se restringe ao aspecto econômico ou ele prepondera. Para o exercício da atividade agrária, há de se observar interesses metaindividuais, coletivos ou difusos¹¹ subjacentes ao seu exercício, tais como respeito ao meio ambiente, às minorias (comunidades tradicionais, por exemplo), à saúde dos consumidores dos alimentos e aos recursos hídricos, tudo isso voltado à dignidade da pessoa humana, ao solidarismo social e à cidadania.

Quinto caso doutrinário (CARVALHO, 2019): o autor, ao levar a efeito e ao cabo à construção jurisprudencial sobre o bem de família à luz do estatuto do patrimônio mínimo, tece considerações acerca da impenhorabilidade do imóvel rural frente à proteção do bem de família.

¹¹Para uma classificação legal: ver art. 81 do Código de Defesa do Consumidor.

Destaca que, a despeito de existirem originalmente interpretações preponderantes à aplicação da eficácia dos termos da Lei n. 8.009 (BRASIL, 1990) aos imóveis urbanos, o imóvel rural utilizado para fins de residência familiar merece, diante da igualdade entre as pessoas, proteção contra a execução de dívidas civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza (art. 1.º, *caput*). O imóvel rural que atenda aos pressupostos da referida lei também é considerado bem de família, ao menos no que diz respeito à sede de moradia, na medida em que retrata não só o direito à moradia, e bem assim se caracteriza como expressão do próprio direito a ter um patrimônio mínimo que assegure condições básicas de conforto (CARVALHO, 2019).

Sexto caso (precedente¹²): o assunto, a despeito de cuidar de meio ambiente, é de grande relevo para o direito agrário, seja pelo fato da interdisciplinaridade, seja pelo compenetração das normas de ambos os ramos jurídicos, seja pela existência de Cota de Reserva Ambiental (CRA) - Lei n. 12.651 (BRASIL, 2012), art. 44 e ss. -. A Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa - *ex vi legis* -, é passível, desde que atendidos os requisitos legais, de transferência onerosa ou gratuitamente, inclusive, no caso primeiro, no mercado de valores, o que, direta ou indiretamente, implica mercantilização do meio ambiente. A dicção legal transmite a ideia de a proteção ambiental assumir caráter econômico (patrimonial), quando, em rigor, deveria assumir aspecto existencialista (vida digna, meio ambiente saudável, pacto intergeracional, por exemplo). O legislador, ao prever tal categoria ambiental (CRA), veio de encontro à metodologia da constitucionalização do direito, ou seja, um direito oxigenado pelos valores constitucionais existenciais, em que prepondera a categoria do “ser”. O julgado citado, ao contrário, veio a prestigiar os valores existenciais, porquanto os recursos oriundos de compensação ambiental (e as CRA são, direta ou indiretamente, uma forma de compensação) devem ser aplicados, exclusivamente, na área diretamente afetada pelo empreendimento, sob pena de esvaziar os objetivos almejados pela lei ambiental. Destacou ser incoerente a destinação de uma compensação por dano à unidade/localidade que não foi impactada pelo empreendimento. Manifestações dos Poderes estatais, com panos-de-fundo similares, díspares.

Sétimo caso (precedente¹³): o artigo questionado - Lei n. 12.651 (BRASIL, 2012), art. 67 - retrata o aspecto liberal, individualista e voluntarista do direito da titularidade proprietária

¹² MEIO AMBIENTE – Compensação ambiental – Aplicação dos recursos financeiros em local diverso ao afetado – Inadmissibilidade – Valores que devem ser destinados à região diretamente influenciada pelo empreendimento – Conduta que se amolda aos objetivos almejados pela legislação ambiental. (TRF-1.ª Região. Ap/Reexame Necessário 0000338-51.2006.4.01.3701 – 5.ª T. – j. 03.02.2016 – v.u. – rel. juiz federal convocado Evaldo de Oliveira Fernandes).

¹³ INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei federal que isenta proprietários de imóveis rurais de até quatro módulos fiscais de recompor a área de reserva legal – Inadmissibilidade – Norma que viola o direito ao

cunhado nos séculos XVIII e XIX. *In casu*, o titular proprietário veio inclusive a causar dano ambiental na área que estaria alcançada pela Reserva Legal (RL) se não fosse o dispositivo em questão. O Tribunal, antenado aos valores constitucionais (eficácia normativa da Constituição), veio a corrigir a distorção legislativa, por meio de arguição de inconstitucionalidade, vez que o dispositivo citado não se encontra em harmonia com o plano normativo constitucional, especialmente o princípio da isonomia, o da dignidade humana e do da função social da propriedade. Agregue-se também o dispositivo constitucional que trata do meio ambiente (art. 225), que não podem ser diminuído ou malversado pela legislação infraconstitucional.

Oitavo caso (precedente¹⁴): a decisão judicial analisa o instituto jurídico do indigenato, ou seja, nos dizeres de Silva (2007, p. 858) “os dispositivos constitucionais sobre a relação dos índios com as suas terras e o reconhecimento de seus direitos originários sobre elas nada mais fizeram do que consagrar e consolidar o indigenato”; é, portanto, o regime jurídico das terras ocupadas pelos índios. No caso concreto, a decisão relaciona a terra como situação jurídica existencial, vale dizer, terra como cultura e história, na medida em que serve para o desenvolvimento da personalidade da pessoa humana. Exclui-a, diante da atual economia de mercado, de negócios jurídicos. Ela terra serve para a preservação da cultura, dos costumes, das tradições e hábitos do grupo étnico que nela habita. Pretendeu-se resguardar o *habitat* natural dos índios onde visa preservar a memória da ascendência genética e transportá-la para os

meio ambiente equilibrado e à função social da propriedade – Inobservância, ademais, dos princípios da vedação do retrocesso ambiental, da isonomia e da dignidade humana – Inteligência dos arts. 186, I e II, 225, *caput*, § 1.º, I e III e § 3.º, da CF/1988. (TJMT – Arguição de Inconstitucionalidade 166802/2015 – Plenário – j. 10.03.2016. v.u. – rel. Des. Gilberto Giraldeoli.

¹⁴ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. TERRAS INDÍGENAS. RESERVA INDÍGENA PIMENTEL BARBOSA. ALIENAÇÃO PELO ESTADO DE MATO GROSSO. NULIDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1891, ART. 64. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934, ART. 129. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ART. 231, §§V1.º e 4.º. 1. A área sub-judice encontra-se encravada na Reserva Indígena Pimentel Barbosa, de ocupação imemorial dos índios Xavantes, conforme comprovado em laudo das perícias topográfica e histórico-antropológica. 2. O instituto jurídico do indigenato tem como característica essencial o fato de ser um título congênito, ou seja, ele nasce com o próprio índio, que vive em comunidade na sua terra tradicional, diferente da ocupação que é um título adquirido. 3. A Constituição Federal de 1988 manteve o instituto do indigenato no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo à medida que no art. 231 reconheceu o direito dos índios de terem sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. E, ainda, no § 1.º deste mesmo artigo definiu o que são “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” e no § 4.º estabeleceu que estas terras são inalienáveis e indisponíveis. 4. Embora o Estado-membro, no presente caso o Estado de Mato Grosso, tenha recebido terras indígenas entre as devolutas que lhe foram atribuídas pelo art. 64 da Constituição Federal de 1891, não poderia aliená-las à vista do disposto no art. 129 da Constituição Federal de 1934 (“Será respeitada a posse de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”), cujo preceito foi repetido por todas as outras Constituições que a sucederam, fazendo-se, portanto, presente no constitucionalismo brasileiro desde esta ocasião, há mais de setenta anos. 5. Apelação não provida. (TRF1 – AC – Apelação Cível – 199701000641510. Órgão Julgador: Quarta Turma. Data da decisão: 22/08/2005. Fonte: DJ Data: 15/09/2005. Relator Juiz Federal Alexandre Vidigal de Oliveira).

descendentes a porvir, porque o índio, de acordo com o seu modo de viver, é parte integrante da terra.

Os casos demonstrados, sejam doutrinários, sejam os precedentes, espelham a constitucionalização do direito agrário a partir das premissas acima tratadas. Retratam, é necessário ressaltar, um “lugar de fala” mais personalizado, em que a categoria do “ser”, vale dizer, em que os valores existenciais sobressaem aos aspectos patrimoniais por força da concretude dos fatos e/ou das questões. É o que se pretende demonstrar com o parcelamento do solo rural, o qual, embora possua preponderantemente caráter patrimonial, é de se considerar também voltado à proteção de interesses existenciais. Vale dizer, direito agrário funcionalizado ao desenvolvimento da personalidade da pessoa humana, à busca de sua felicidade, voltando-se à interpretação e à aplicação de seus institutos e de suas categorias (e aí inclui o parcelamento) com base na dignidade, na cidadania, na igualdade substancial e na solidariedade, de sorte a construir uma sociedade mais justa, livre e solidária, expurgando da realidade social toda e qualquer forma de marginalização e pobreza e a reduzir as desigualdades sociais e regionais. Direito agrário proativo e, conseqüentemente, apto a lidar com novos problemas sociais.

2 TERRA SOB A DICOTOMIA ENTRE SITUAÇÕES JURÍDICAS PATRIMONIAIS E SITUAÇÕES JURÍDICAS EXISTENCIAIS

De início, é importante destacar que a análise teórica da terra como situação jurídica patrimonial e como situação jurídica existencial, decorrentes da dicotomia “ter” *versus* “ser”, são perfeitamente extensíveis ao instituto jurídico do parcelamento rural, na medida em que este se caracteriza como exteriorização do exercício dos atributos da terra, tais como usar e fruir. Então a ressignificação difundida pela constitucionalização prospectiva do direito agrário pode ser aferida, perante as peculiaridades do caso concreto, a partir da categoria terra, uma vez que as premissas adiante expostas se relacionam direta e imediatamente com os institutos e categorias jurídicos decorrentes do exercício dos seus atributos, tal como o parcelamento. Este, como se verá, é exteriorização de um dos atributos da titularidade proprietária.

Destarte, o direito agrário, sob a perspectiva da corrente metodológica da constitucionalização prospectiva do Direito, enseja uma releitura permanente de seus institutos e categorias jurídicos à luz da Constituição (SCHEREIBER, 2016), levada a efeito e ao cabo rente às necessidades sociais da realidade complexa e plural da sociedade atual. O direito agrário, tal como os demais ramos dogmáticos do direito privado, caracteriza-se como direito transformador, na medida em que não está impassível de receber os influxos e as influências advindas de saberes outros que não os jurídicos. Como se expôs, os significantes são moldados de acordo com o contexto histórico em que eles estejam inseridos.

A Constituição da República (BRASIL, 1988) irradia efeitos independentemente de normas interpostas, isto é, ela possui eficácia direta e imediata com a aptidão de, desde já, conformar os fatos jurídicos, especialmente se considerar os direitos fundamentais (art. 5.º, § 1.º). E, a reboque, se pode dizer que, diante dos fundamentos republicanos da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do objetivo fundamental de construir uma sociedade justa, livre e solidária, de sorte a erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, o texto constitucional brasileiro recebeu color mais humanitário e solidário, inclusive a atribuir nova roupagem ao direito privado, para quem, sob esse perspectiva, não mais prevalece a visão individualista e patrimonialista de seus institutos e categorias jurídicas.

Schreiber (2016, pp. 3/5), ao tratar de um pouco de história do direito civil-constitucional, escreveu:

A ideia de promover a releitura do direito civil à luz das normas constitucionais ganhou corpo na Europa a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, quando diversas nações decidiram editar Constituições novas, capazes de refletir seu comprometimento com a preservação da democracia, com a solidariedade social e

com a proteção da dignidade humana. Por razões evidentes, tal necessidade foi sentida de modo mais imediato naqueles países cujos regimes autoritários restaram derrotados no conflito mundial. O problema é que os novos textos constitucionais, fundados em uma visão mais humanista e solidária do direito, chocavam-se frontalmente com as codificações civis, ainda inspiradas na ideologia individualista e patrimonialista que havia sido consagrada com a Revolução Francesa e as demais revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX.

[...]

Esse forte individualismo do direito civil, que estava longe de ser “neutro” chocava-se agora com o solidarismo humanista consagrado nas novas Constituições. O contexto histórico vinha exigir uma tomada de posição mais clara por parte dos juristas europeus, especialmente na Itália e na Alemanha, onde a suposta neutralidade ideológica dos institutos de direito civil havia servido para justificar a estabilidade das relações econômicas e um discurso de preservação da ordem mesmo sob o autoritarismo feroz dos regimes fascista e nazista. O que vem a propor, corajosamente, a metodologia civil constitucional é que os institutos do direito civil sejam reformulados à luz dos novos valores constitucionais, abandonando-se o misonismo habitual da doutrina civilista em prol de uma efetiva reconstrução do direito privado. É, nesse sentido, uma proposta altamente revolucionária, destinada a promover uma alteração profunda nas bases mais arraigadas do direito civil contemporâneo.

Nesse sentido, de um lado: a existência de Códigos Civis promulgados sob os ideais da Revolução Francesa ou, ainda, os seus resquícios que insistem em incidir constante e permanente sobre a citada tríplice fundante do direito privado; por outro lado, a promulgação de Constituições mais solidárias e humanistas, fazem com que, na realidade complexa da sociedade atual, surja a dicotomia entre situações patrimoniais e situações existenciais. Dicotomia essa caracterizada pelo “ter” *versus* “ser”. Recorrente patrimonialismo diante do existencialismo.

Diz então que as situações jurídicas patrimoniais são aquelas que envolve “os fins econômicos da pessoa e a organização econômica da comunidade” (NERY; NERY JÚNIOR, 2016b, p. 1). Caracterizam-se e exteriorizam-se pela circulação de riquezas. Segundo os autores (*ibidem*), essas situações jurídicas patrimoniais são conduzidas a partir do complexo de posições jurídicas ativas e passivas dotadas de valor exclusivamente econômico; conceito parcelar de patrimônio, vez que, num conceito mais amplo, neste também reside posições jurídicas de caráter não-econômico. Para Perlingieri (2008, pp. 895/896):

As situações patrimoniais geralmente se distinguem em reais e obrigacionais ou de crédito: de um lado, a propriedade privada em todas as suas formas, os chamados direitos reais de fruição (arts. 952 ss., 1021 ss. Cód. Civ.), os direitos reais de garantia (art. 2784 ss. Cód. Civ.) e, sob certos aspectos, os privilégios (art. 2745 ss. Cód. Civ.); de outro lado, as relações jurídicas obrigacionais, definidas quase de forma residual, relativamente às relações jurídicas reais.

Esse patrimonialismo adveio, como destaca Lôbo (2013, p. 45), com “a codificação civil liberal, em torno da qual gravitavam os demais interesses privados, juridicamente tutelados. O patrimônio, o domínio incontrastável sobre os bens, inclusive em face do arbítrio dos mandatários do poder político, realizava a pessoa humana.” Dessa forma, a prevalência do

patrimônio nas codificações liberais imprimiu à pessoa humana a análise de suas qualidades a partir de sua abstração, isto é, da sua dimensão abstrata, e não diante das suas peculiaridades, dimensão real, a pessoa humana na sua concretude. Ost (1995, p. 68) inclusive, ao cuidar do Código Civil francês (FRANÇA, 1804) - o Código Civil brasileiro (BRASIL, 1916) absorveu o seu ideário -, enfatizou:

A lógica do Código consiste em transformar todas as coisas em valores comerciáveis, patrimonizá-las e fazer delas objeto de apropriação e alienação. Sobre as coisas definidas como <<bens>>, o proprietário reina a partir de agora, como senhor, uma vez que concentra o exercício exclusivo do *usus* (o uso), do *fructus* (o usufruto) e do *abusos* ou direito de dispor material e juridicamente a coisa - o que implica, nomeadamente, o direito de a destruir. (grifo do autor)

Lado outro, as situações jurídicas existenciais envolvem as posições jurídico-subjetivas materializadas à luz de uma visão mais humana, solidária, do texto constitucional. O fundamento da dignidade da pessoa humana, elevado ao nível de fundamento da Constituição da República (art. 1.º, inciso III), serve de pano-de-fundo à caracterização dessas situações jurídicas existenciais. Agregue-se, também e de modo não excludente, a cidadania, o matiz solidário e a igualdade substancial previstos no texto constitucional (arts. 1.º, inciso II; 3.º, inciso I; 5.º, *caput*).

Entre essas situações jurídicas existenciais há um fio-condutor, qual seja, a dignidade da pessoa humana. Ou seja, a cláusula geral da tutela da pessoa humana. Também se deve observar a igualdade substancial, a liberdade, a autonomia, a cidadania e a solidariedade, cujas eficácias irradiam para a materialização do “ser”. É o juízo qualificativo da existencialidade. Segundo Lôbo (2017a, p.137), ao tratar dos direitos da personalidade, conceitua-lhes da seguinte forma:

Os direitos da personalidade são os direitos não patrimoniais inerentes à pessoa, compreendidos no núcleo essencial de sua dignidade. Os direitos da personalidade concretizam a dignidade da pessoa humana, no âmbito civil. “Com a teoria dos direitos da personalidade, começou, para o mundo, nova manhã do direito. Alcança-se um dos cimos da dimensão jurídica.” Assim Pontes de Miranda introduziu a matéria, para realçar sua magnitude (1971, v. 7, p. 6). A constitucionalização dos direitos fundamentais muito contribuiu para se alcançar essa relevância jurídica, pois os direitos da personalidade, ambientados nas relações privadas, são espécies do gênero direitos fundamentais. Contudo, nem todos os direitos fundamentais, corporificados ou não na Constituição, são direitos da personalidade, porque aqueles vão mais longe que estes, na medida em que atribuem direitos a organizações que não são pessoas e envolvem direitos sociais, econômicos e culturais, que não são direitos da personalidade.

Então, num rol exemplificativo, a individualidade da pessoa humana, a integridade física, a corporalidade, a espiritualidade, a vida, a saúde, a imagem, o afeto, o nome, o direito à informação e o direito à ancestralidade são situações jurídicas existenciais protegidas pela

cláusula geral da tutela da personalidade, diante da qual há possibilidade de “a) absorver novos pensamentos de tutela; b) deixar permanecer as antinomias que resultam do ser da personalidade e de sua previsão jurídica, até que elas encontrem a sua solução nos casos concretos através de decisão judicial” (NERY; NERY JÚNIOR, 2017, p. 73). Perlingieri (2008), ao cuidar das situações subjetivas existenciais e levando a afeito crítica aos denominados direitos da personalidade, eleva a personalidade à condição de valor, e não de um direito, embasando série aberta, porosa, de situações existenciais, pelo que existe uma elasticidade na tutela das situações jurídica daí decorrentes (situações existenciais).

Destarte, “será existencial a situação jurídica sempre que os efeitos diretos e essenciais incidirem sobre a personalidade do titular” (CASTRO; SOUZA, 2016, p 172), isto é, se os efeitos advindos da situação jurídica subjetiva relacionarem direta e imediatamente sobre os direitos da personalidade ou o desenvolvimento desta, estar-se-á diante de situações existenciais. Do contrário, se o interesse direto e imediato envolver questões materiais, estar-se-á perante situações jurídicas patrimoniais.

É preciso destacar que, *a priori* e abstratamente, não está a dizer que o existencialismo prepondera sobre o patrimonialismo ou o contrário¹⁵. Uma resposta adequada e coerente a tanto, como se demonstrou na metodologia da constitucionalização prospectiva do direito, pressupõe um problema ou uma questão jurídica, fundamentando-a com espeque no art. 489 do CPC (BRASIL, 2015) e no art. 93, inciso IX, da CR (BRASIL, 1988). O que, em verdade, procurar amenizar seria a lógica do mercado, na medida em que “onde quase tudo se compra e se vende, os valores de mercado passam a permear cada aspecto da atividade humana, de maneira que as relações sociais são reformatadas à imagem do mercado” (CASTRO; SOUSA, 2016, p. 157).

Por isso, não está, na metodologia da constitucionalização prospectiva do direito, conduzindo as situações jurídicas patrimoniais à margem do direito privado; está, sim, a remodelá-las. Perlingieri (2008, p. 121) lecionou:

Com isso não se projeta a expulsão ou a redução quantitativa do conteúdo patrimonial no sistema jurídico e civilístico em especial: o momento econômico, como aspecto da realidade social organizada, não pode ser eliminado. A divergência, certamente não de natureza técnica, concerne à valoração qualitativa do momento econômico e à disponibilidade de encontrar, na exigência de tutela do homem, um aspecto idôneo não para humilhar a inspiração econômica, mas, pelo menos, para lhe atribuir uma justificativa institucional de suporte ao livre desenvolvimento da pessoa.

¹⁵ Tem-se, à linha da metodologia da constitucionalização prospectiva do direito, que não se concebe, prévia e abstratamente, *uma* resposta adequada e coerente às questões ou aos problemas postos em análise. Não se procura, então, adotar as premissas de uma teoria totalizante. Aqui, como dito, parte dos pressupostos metodológicos de uma teoria problematizante. Contudo, Castro e Souza (2016, pp. 165/166) reconhecem “a prevalência, definitivamente consolidada, das situações existenciais frente às patrimoniais, prestigiando-se a proteção da pessoa humana independentemente do patrimônio que titularize, ou da posição que ocupe dentro da relação jurídica.”

As titularidades proprietárias e o contrato, dúplice aspecto patrimonial fundante do Direito privado, encontravam-se, sob o viés individualista, patrimonialista e voluntarista, portanto egoístico, no ápice das relações intersubjetivas. Com a despatrimonialização do direito privado e, a guincho, a sua repersonalização, tais situações jurídicas patrimoniais são, e assim merecem ser, rente à economia de mercado do Estado brasileiro (CR/88, art. 170, *caput*), dignas de proteção no ordenamento jurídico, mas não no vértice do ordenamento jurídico, especialmente pelos princípios e regras tutelados pela Constituição da República.

Perlingieri (2008, p. 177), ao cuidar das categorias do “ser” e do “ter”, estabelece o seguinte:

A ordem social pode ser analisada sob dois perfis: o <<ter>>, que pertence à estrutura econômica e produtiva, ao aspecto patrimonial e mercantil da organização social; o <<ser>>, que resguarda o aspecto existencial da pessoa com os seus direitos e deveres. A primeira categoria inclui a problemática da propriedade, da iniciativa econômica privada e da empresa e, em parte, do trabalho como elemento da produção; a outra, a problemática dos direitos fundamentais da pessoa: direito ao trabalho, à educação, a uma vida livre e digna, à igualdade substancial frente aos outros cidadãos, ao respeito da dignidade. (grifo do autor)

Estabelecida a dicotomia entre situações jurídicas existenciais e situações jurídicas patrimoniais, tendo como fio-condutor a dualidade entre o “ser” e o “ter”, percebe-se também a possibilidade de, a partir de então, levar a efeito e ao cabo qualificações ao substantivo terra, de sorte a caracterizar terra mercadoria, terra cultura, terra trabalho, terra valor cultural e patrimonial.

Boff (1999, p. 11), ao falar sobre a terra num sentido amplo, diz que “ethos em seu sentido originário grego significa a toca do animal ou casa humana, vale dizer, aquela porção do mundo que reservamos para organizar, cuidar e fazer o nosso habitat.” E sob a ótica dessa dimensão mais ampla de terra, credencia-a como meio apto a receber as mais variadas qualificações de acordo com o ambiente em que ela esteja inserida. Noutros dizeres, esse sentido amplo a que se dá ao substantivo terra, que se destaca pelo seu enorme espaço físico, apõe-se a interação entre valores econômicos, culturais, humanos, naturais etc., de sorte a (re)modelá-la frente ao contexto a que se submete.

Assim, desde tempos imemoriais, as sociedades humanas valeram-se da terra (natureza) para a satisfação de suas necessidades, inclusive, disse Barros (2018, p. 127), a terra é colocada “à disposição dos homens por Deus, para que dela todos pudessem tirar o seu sustento.” As necessidades dos seres humanos são saciadas, não raramente, pela obtenção de frutos e utilidades retirados da terra. Eles vivem da terra, direta ou indiretamente, segundo Marés (2003, p. 11):

As sociedades humanas sempre tiveram, em todas as épocas e formas de organização, especial atenção ao uso e ocupação da terra. A razão é óbvia: todas as sociedades tiraram dela seus sustento. E entenda-se sustento tanto o pão de cada dia como a ética refundidora da sociedade. A argamassa espiritual que une uma sociedade flui a partir das condições físicas do território em que o povo habita.

Não são poucas as culturas que têm na terra uma divindade especial e todas lhe dedicam tributo. Algumas a chama de pai, pátria, e outras de mãe, pacha mama. Mas toda sociedade humana tem se organizado segundo as possibilidades que lhe dá a terra em que lhe coube viver, aprende a conviver com o vento gelado dos polos ou o calor sufocante dos trópicos, modifica, constrói, interfere, mas vive da terra.

O uso da terra, pois, no seu início foi generosamente acessível a todos, de onde retiravam o sustento, as necessidades básicas, pelo que mantinham com ela relação especial. Sabiam da sua importância e da sua essencialidade. Ora o povo se alimentando da caça e da pesca, da criação de animais e da agricultura; ora o uso comunal da terra; ora o uso para a defesa do território, de modo que, para os índios, não é a terra que pertence aos homens, mas muito mais os homens à terra (LÔBO, 2017c). Sob essa ótica, Ost (1995) denominou-a de propriedade-usufruto, na qual se percebia uma solidariedade entre os diversos utilizadores e se contrapunha à propriedade-exclusiva.

Terra durante muito tempo foi o *locus* privilegiado onde a pessoa humana obtinha os meios para subsistência, onde se respeitava os recursos naturais, onde aceitava as peculiaridades dos animais, das plantas, ou seja, dos seres vivos. A pessoa humana adequava às vicissitudes destes, e não o contrário. A domesticação, por exemplo, dos animais era exceção. O aprisionamento deles era incogitável. Sobre a terra não recaía a sistemática de apropriação exclusiva, na medida em que o sistema de trocas ainda era marginalizado. A utilização da terra exclusiva e plena à época da produção voltada ao consumo não se fazia necessária nem a produção voltada ao mercado que, por sua vez, ensejou a utilização exclusiva e total da terra por número restrito de pessoas (CORTIANO JÚNIOR, 2002).

Marés (2003, p. 113), ao justificar o porquê que a função social recai sobre a terra, traça o seguinte:

A função social, nesta interpretação, seria um privilégio do proprietário que ao não cumpri-la pode ser admoestado pelo Poder Público, mas não perde a propriedade. Quando, ao contrário, se diz que a função social é da terra (objeto do direito) e não da propriedade (o próprio direito) ou do proprietário (titular do direito), se está afirmando que a terra tem uma função a cumprir independentemente do título de propriedade que possam lhe outorgar os seres humanos em sociedade. Entretanto, é sempre bom lembrar, que é a sociedade humana que reconhece essa função, pela consciência e pela lei.

Nesse sentido, terra objeto de direito que é, independe de qualquer formalidade jurídica constitui-se por si só. Independe, por exemplo, do disposto no art. 1.245 do CC (BRASIL, 2002). Terra é natureza. Por isso, “a terra fértil, apta a produção das mais variadas espécies de

animais e vegetais, acolhedora da vida humana, do meio ambiente, enfim, ‘*condictio sine qua non*’ para o desenvolvimento sustentável das futuras gerações” (REZEK, 2011, pp. 25/26). Já se disse, inclusive, “que o homem é aquele que deriva da terra: Adão, o primeiro homem, foi feito do barro” (*ibidem*, p. 27).

Terra, natureza que é - pois, encontra-se voltada, inicialmente, à satisfação das necessidades humanas. Objeto que advém naturalmente, na medida em que não se centra na atividade intelectual do homem. Noutros dizeres, não o é objeto construído; não é criação advinda do intelecto do ser humano. É dado posto. Abre-se, neste momento, um parêntese para destacar que neste trabalho leva-se em consideração o instituto terra, e não pura e simplesmente a titularidade proprietária, na medida em que esta é criação do homem para materializar a sua apropriação sobre as coisas. Ou seja, exteriorizar a sua noção de pertencimento sobre a coisa. Grossi (2006, p. 5) esclarece o seguinte:

[...] a “propriedade” deve ser somente um artifício verbal para indicar a solução histórica que um ordenamento dá ao problema da relação jurídica mais intensa entre um sujeito e um bem, ou a resposta jurídica à questão central sobre a consistência mínima do “meu” jurídico; soluções e respostas que são duplamente múltiplas, segundo os vários climas históricos e segundo os vários conteúdos que um mesmo clima histórico dá àquele invólucro aberto e disponível que convencionalmente identificamos como propriedade. (grifo do autor)

Então, a despeito de se referir constantemente à categoria terra, as premissas de sua funcionalização são aplicáveis portanto à titularidade proprietária, ao imóvel rural ou ao solo rural, na medida em que esses nomes jurídicos que caracterizam manifestações da referida categoria (terra).

Nessa toada, a terra inicial e originariamente caracterizou-se como elemento indissociável do homem. A natureza, num sentido mais amplo, era indissociável do homem. Não era objeto a ser usado, descartado e substituído quando aprouver ao homem (GAMEIRO; MARTINS, 2014). Era, em verdade, o *locus* de subsistência digna do homem e, certamente, possível de dizer que era o assento no qual ele desenvolvia a sua personalidade, alcançava seus anseios sociais.

A sobrevivência do próprio ser humano dependia direta e imediatamente do modo pelo qual ele cuidava da terra. Inclusive pessoas há que a tratam como mãe-terra, tal como “os quechuas a chamam (pacha mama) e que é representada por uma figura humana, uma mulher levando ao colo sua criança” (MARÉS, 2003, p. 11).

Esse sentimento é descrito por Oliveira (2010 *apud* ZOIA; PERIPOLLI, 2016, p. 256), da seguinte forma:

A terra no mundo ameríndio é elemento comum e central em todas as culturas latino-americanas. Para incas, maias, astecas, guaranis e todas as outras culturas originárias da América a terra é o lugar sagrado, lugar de encontro com Deus. A terra mãe dá bons frutos, é o lugar onde descansam os antepassados, é a raiz da economia do povo, de sua cultura e espiritualidade. A Pachamama andina não é um simples meio de produção, mas algo sagrado, centro da vida comunitária. Um índio sem terra é um índio morto. É parte do corpo pessoal e social do povo. Entre os aimarás a Pachamama ou Wirjina (virgem) também merece respeito. Oferecem-lhe libações pela colheita e partilha dos frutos. Família, terra e animais estão ligados. Há relação entre os frutos da terra e o comportamento das famílias. A terra é objeto de contemplação. No mundo guarani a terra é principalmente a floresta, que inclui animais, rios, lagos, etc. é o substrato donde brota a selva. É corpo vivo (tekohá). Mas ela também está cheia de males, que é o rompimento desta harmonia, por parte dos seres humanos. Ganha importância aí o mito utópico da busca da terra sem males.

Vê-se então que a terra, considerando-a como atmosfera, solo, água e biota (conjunto de seres vivos de um ecossistema) (ZIBETTI, 2005), possuiu e ainda possui papel importante na história das civilizações. As sociedades, rente à forma organizativa em que elas estivessem inseridas, sempre se valeram do usos e da ocupação da terra. Atribuíram direta ou indiretamente, mediata ou imediatamente, uma qualificação à terra, diante de que “a terra tem sua importância maior na medida em que traz, na sua essência, o sentido de vida. Vida tem o sentido/significado do viver humano, sua referência, sua história, sua utopia e seu sonho” (ZOIA; PERIPOLLI, 2016, p. 261).

Há tempos a ocupação e o uso da terra pelos povos traz consigo, naturalmente, a ideia de a terra ser vida, vez que, direta ou indiretamente, todos se acabam dela se beneficiando. Até se disse que “a terra como bem público universal, colocado à disposição dos homens por Deus, para que dela todos pudessem tirar o seu sustento é concepção primeira que atribui uma relação entre sujeito superior, abstrato: ‘Deus’ e uma coletividade: ‘homens’” (BARROS, 2018, p. 127).

Segundo Zoia e Peripolli (2016, p. 262), ao explicar a terra como um direito além do aparato legal, traçam:

Quantas e quantas vezes ouve-se falar que terra é sinônimo de vida. Quantos se beneficiaram e continuam a se beneficiar dela. Não há como nos separarmos dela. Não há como afirmar, em sã consciência que, de alguma ou outra forma, não estamos nos beneficiando dela. Independentemente se somos ou donos/proprietários, se vivemos no campo ou na cidade, se plantamos ou não, se colhemos ou não; há alguém trabalhando a terra (campo), lançando sementes, cultivando, colhendo e fazendo chegar até nós os frutos dessa atividade.

É, nessa toada, do acesso à terra de onde vem a subsistência e a sobrevivência dos seres humanos. Dela que se extrai a água e o alimento, mínimo existencial para a sobrevivência do ser humano; para a perpetuação dos povos. Não se pode, é de se ressaltar, deixar de levar em consideração que também é dela de onde retira condições mínimas para sobrevivência e

perpetuação de espécies outras de seres vivos. Noutros termos, o uso adequado da terra implica sustentabilidade no abastecimento das populações e na perpetuação das várias espécies de seres vivos ora existentes.

Por isso que Rezek (2011, pp. 27/28) é claro ao dizer:

A expressão terra fértil comporta interpretação ampla, que abarca os recursos minerais que a compõem, as águas que dela brotam, a atmosfera que a circunda e que dela depende. É o meio rústico onde se processa a grande maioria dos atos agrários, especialmente em países de larga extensão territorial como o Brasil, com abundância de terras de boa qualidade para a produção agrícola e pecuária.

Com isso, a sociedade humana sempre assentou sobre a terra, sobre ela construiu suas bases, desenvolveu-se seus costumes, suas culturas; enfim, levou a efeito e ao cabo suas peculiaridades e as moldou de acordo com o momento histórico-social.

A partir dessa contextualização histórico-social a terra caracterizou-se, e ainda se caracteriza, como “um nó de convicções, sentimentos e certezas especulativas” (FARIAS; ROSENVALD, 2018b, p. 256), pelo que a moldura que se apõe à terra é fruto da cultura. Os significantes da terra (signo) são obtidos por força das necessidades sociais, mas isso não a descaracteriza como *locus* de vivência e sobrevivência.

Por outro lado, o Estado moderno, sob o signo da racionalidade iluminista, permitiu, diante da necessidade ínsita à pessoa humana, do seu trabalho e da liberdade, a apropriação exclusiva da terra por parte do homem, de sorte a explorá-la economicamente de maneira mais rentável. Pode-se dizer que, até então, “o homem pertencia à terra; com o tempo a terra passou a pertencer ao homem” (FARIAS; ROSENVALD, 2018b, p. 267), ensejando a construção da titularidade proprietária, tendo como elemento condutor a necessidade de imprimir segurança nas relações complexas e plurais que incidem sobre as coisas. À pessoa humana “consagra o direito de abusar da coisa, ao ponto de a deixar deteriorar ou mesmo de a destruir” (OST, 1995, p. 53).

Esse livre direito de dispor da coisa, pano-de-fundo de uma economia de mercado e, portanto, capitalista, enseja o surgimento de um contexto individualista e, assim, egoísta. A terra então passa a ser considerada como situação jurídica patrimonial, daí brotando a propriedade-especulação que, nos dizeres de Ost (1995, p. 73), “compreende o direito de dispor da coisa (incluindo o direito de a deixar deteriorar ou de a destruir)”. A propriedade-especulação fundamenta-se na liberdade de empreender. Diz-se que “o verbo ‘ter’ marca indelevelmente o direito subjetivo de propriedade, sendo inerente a qualquer ser humano o anseio pela segurança propiciada pela aquisição de bens” (FARIAS; ROSENVALD, 2018b, p. 267). É a partir do

conjunto de posições jurídicas ativas e passivas, de cunho eminentemente patrimonial, que se analisa a terra como situação jurídica patrimonial e, a reboque, o seu parcelamento.

Diz assim que a terra como categoria ou instituto jurídico¹⁶ recebe diversas concepções tal como se dá com a concepção liberal-individualista, a socialista ou comunista, ou até mesmo a comunal. O que não se deve, em verdade, é imprimir concepção unívoca da terra, a partir do sujeito abstrato, descolado dos sentimentos para com o restante da sociedade e para consigo, de modo a pretender, arrogantemente, estabelecer *a priori* significantes herméticos, enclausurados em uma realidade não condizente com os fatos sociais, nem com as transformações da sociedade e tampouco com os problemas que a circundam. Os significantes da terra, cujos resultados patrimoniais ou sejam existenciais, pressupõem a análise do contexto fático-jurídico em que ela se insere ou inseriu.

Portanto, análise da terra como situação jurídica existencial e/ou situação jurídica patrimonial perpassa, sem dúvidas, pelos contextos históricos em que ela esteja inserida, na medida em que a sua estruturação e a sua finalidade encontram-se moduladas frente a ideologia levada a efeito e ao cabo pela sociedade. Não resta dúvida, como se verá, de que o parcelamento da terra rural caracteriza-se como manifestação dos atributos da titularidade proprietária e o exercício desses atributos traz consigo de igual modo essa dicotomia entre o “ter” e o “ser”, de modo que os significantes dele advindos podem assumir o viés de situação jurídica patrimonial ou o caráter de situação jurídica existencial, na medida em que ele pode servir de *locus* para o desenvolvimento da atividade econômica (desmembramento para a venda da parte destacada) ou, por exemplo, de *locus* para o exercício da liberdade de crença, nos termos do inciso VI, art. 5.º, da Constituição da República (BRASIL, 1988), tal como se dá na permissão de desmembramento de imóvel rural, ainda com fração menor do que o parcelamento permitido para a região, para a implantação de igreja na zona rural.

2.1 Terra como situação jurídica existencial

A essa grande extensão do globo que denominamos terra atribui-se também valores existenciais, vale dizer, que ao lado da função econômica da terra, a terra também se caracteriza a partir de valores culturais e históricos. Noutros termos, ainda que na sociedade capitalista há redução dos objetos à mercadoria, e aí se inclui a terra, valores outros são atribuídos a esta.

¹⁶ Pode-se também, rente à criação humana, dizer o mesmo da titularidade proprietária (ou propriedade), do solo rural ou urbano ou até mesmo do imóvel rural ou urbano, o que, só por si, não infirma a necessidade, como se apresentará, de funcionalizá-la.

São valores que consideram a pessoa humana na sua concretude, na medida em que ela é dotada de desejos, medos, incertezas e paixões. Valores esses ligados à cultura, aos saberes, aos hábitos e às tradições das pessoas humanas. É a “terra como patrimônio cultural e histórico, pois há valores morais a ela atribuídos, a serem transmitidos, de geração a geração, nos quais ela não é percebida apenas como objeto em si mesma de trabalho e de propriedade” (MAGALHÃES, 2013, p. 413).

Ora, esses valores morais atribuídos à terra ensejam sua ressignificação a partir do concreto, do plural e do solidarismo (CORTIANO JUNIOR, 2002), especialmente se levar em consideração as incertezas decorrentes da atual sociedade complexa. Impõe-se: não considerá-la abstratamente como mais uma mercadoria do sistema capitalista.

É por isso que Boff (1999, pp. 11/12) evoca o seguinte:

Temos que reconstruir a casa humana comum - a Terra - para que nela todos possam caber. Urge modelá-la de tal forma que tenha sustentabilidade para alimentar um novo sonho civilizacional. A casa humana hoje não é mais o estado-nação, mas a Terra como pátria/mátria comum da humanidade. Esta se encontrava no exílio, dividida em estado-nações, insulada em culturas regionais, limitada pelas infindáveis línguas e linguagem. Agora, lentamente, está regressando de seu longo exílio. Está se reencontrando num mesmo lugar: no planeta Terra unificado. Nele fará uma única história, a história da espécie *homo*.

Esse *ethos* (modelação da casa humana) ganhará corpo em morais concretas (valores, atitudes e comportamentos práticos) consoante as várias tradições culturais e espirituais. Embora, diversas todas as propostas morais alimentação o mesmo propósito: salvaguardar o planeta e assegurar as condições de desenvolvimento e de co-evolução do ser humano rumo a formas cada vez mais coletivas, mais interiorizadas e espiritualizadas de realização da essência humana.

De onde vamos derivar o novo *ethos* civilizacional? Ele deve emergir de natureza mais profunda do humano. De dimensões que sejam por um lado fundamentais e por outro compreensíveis para todos. Se não nascer do cerne essencial do ser humano, não terá seiva suficiente para dar sustentabilidade a uma nova florada humana com frutos sadios para a posterioridade.

Devemos todos beber da própria fonte. Auscultar nossa natureza essencial. Consultar nosso coração verdadeiro. Essa dimensão fontal deverá suplantar a desesperança imobilizadora e insuficiente referidos acima. Quer dizer, essa dimensão fontal será base para um novo sentimento religioso. Criará um novo sentido ético e moral. Propiciará uma nova razão, instrumental, emocional e espiritual que transformará à ciência, a tecnologia e a crítica em medicinas para a Terra e para a humanidade. Uma nova ética nascerá de uma nova ótica. (grifo do autor)

Nessa perspectiva, a terra é analisada como patrimônio cultural e histórico. Exemplo claro disso se extrai da Constituição da República (BRASIL, 1988) no art. 231 pelo qual se reconhece a territorialidade indígena. A organização social indígena, seus costumes, línguas, crenças e tradições são reconhecidas na medida em que esses atributos agregam a sua personalidade e são exteriorizados nas terras ocupadas originariamente. Em interessante acordo

extrajudicial levado a efeito pelos índios da etnia Kayapó e a Gol Linhas Aéreas¹⁷, cujo intermediador foi o Ministério Público Federal de Mato Grosso (MPF-MT), tendo como pano-de-fundo o acidente com o voo 1907 da Gol e o atingimento da territorialidade dessa etnia, a empresa aérea em questão se dispôs a pagar a quantia de R\$4.000.000,00 (quatro milhões de reais) ao Instituto Raoni¹⁸, na medida em que o local onde o acidente se deu tornou uma “casa de espíritos” (“mekaron nhyrunkwa”), localidade¹⁹ em que é vedada a caça, pesca, roça ou construção de aldeia, o que implicou, além de danos materiais, perdas imateriais.

Com efeito, as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver das pessoas humanas materializadas na terra assumem o feitiço existencial. É a referência à identidade das pessoas humanas visualizadas perante a terra. É enxergar e considerar a pessoa humana a partir das qualidades, dos saberes e dos ensinamentos que elas são capazes de repassar aos demais integrantes da sociedade, na medida em que se reconhece e legitima uma territorialidade, histórica e antropológicamente construída e preservada, voltada a uma identidade cultural, de saberes e costumes de grupos étnicos ou locais (LÔBO, 2017c). Criam-se “diferentes territórios produtores e produzidos por relações e classes sociais distintas” (FERNANDES, 2015, p. 29), na medida em que “território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações de sua existência” (SANTOS, 1999, p. 9).

Destarte, a terra caracteriza-se como *locus* de desenvolvimento da personalidade. Pode-se, inclusive, dizer que ela assume uma função eudemonista, uma vez que a pessoa humana, com raízes nela fincadas, almeja a felicidade.

¹⁷ Acessado em 2.1.19. Disponível em <http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2016/11/gol-vai-pagar-r-4-milhoes-indios-de-mt-por-acidente-com-vo-1907.html>.

¹⁸ Acessado em 2.1.19. Disponível em <http://www.madeinforest.com/?ong/home/oid/1283>. O Instituto Raoni foi fundado oficialmente em Abril de 2001 quando sete aldeias (citadas acima) das três Reservas Mekranoti no Brasil Central decidiram criar sua própria organização não governamental sem fins lucrativos para elaborar projetos de conservação e desenvolvimento e obter fundos externos para realizá-los. Ao Instituto foi dado o nome de seu fundador, Raoni, o renomado cacique Kayapó. Raoni é um líder Kayapó, culturalmente conservador, que se preocupa com a preservação do conhecimento tradicional, instituições sociais, e modo de vida de seu povo. Por mais de três décadas, ele tem liderado a luta pela proteção das terras e recursos dos Kayapós. Em 1991, Raoni ficou conhecido internacionalmente quando ele e o astro de rock Sting se engajaram numa turnê mundial para angariar fundos para demarcar a Reserva Mekragnoti e apoiar projetos nas comunidades indígenas. Residentes das sete comunidades nas Reservas Mekranoti percebem que as mudanças culturais são inevitáveis e às vezes, indispensáveis. De um lado, eles se prendem a suas tradições ancestrais e desejam manter seu habitat natural tão intacto quanto possível; por outro lado, eles desejam ter uma participação construtiva no seio da sociedade nacional e ter acesso a recursos que os ajudem a preservar sua identidade cultural e soberania territorial. Por essas razões, o Instituto Raoni está elaborando um conjunto de políticas realísticas e de longo alcance para melhorar as condições de vida atuais e futuras dos Mekranoti mediante a promoção da independência econômica das várias comunidades.

¹⁹ Em torno de 1200km² da Terra Indígena Capoto-Jarina.

A terra como situação jurídica existencial, ao contrário da dissociação entre o homem e a terra levada a efeito e ao cabo pela economicidade que o capitalismo lhe imprimiu (terra), recebe o color de unicidade com a pessoa humana, pelo que:

O ser humano, nas várias culturas e fases históricas, revelou essa intuição segura: pertencemos à terra; somos filhos da Terra; somos Terra. Daí que homem vem de húmus. Viemos da Terra e a ela voltaremos. A Terra não está à nossa frente como algo distinto de nós mesmos. Temos a Terra dentro de nós. Somos a própria terra que na sua evolução chegou ao estágio de sentimento, de compreensão, de vontade, de responsabilidade e de veneração. Numa palavra: somos a Terra no seu momento de auto-realização e de autoconsciência.

Inicialmente não há, pois, distância entre nós e a Terra. Formamos uma mesma realidade complexa, diversa e única. Foi o que testemunharam os vários astronautas, os primeiros a contemplar a Terra de fora da Terra. Disseram-no enfaticamente: daqui da Lua ou a bordo de nossas naves espaciais não notamos diferença entre a Terra e humanidade, entre negros e brancos, democratas e socialistas, ricos e pobres. Humanidade e terra formamos uma única realidade esplendida, reluzente e, ao mesmo tempo, frágil e cheia de vigor. Essa percepção não é ilusória. É radicalmente verdadeira.

Dito em termos da moderna cosmologia: somos formados com as mesmas energias, com os mesmos elementos físico-químicos, dentro da mesma rede de relações de tudo com tudo que atuam há 15 bilhões de anos, desde que o universo, dentro de uma incomensurável instabilidade (big-bang = inflação e explosão), emergiu na forma que hoje conhecemos. Conhecendo um pouco esta história do universo e da Terra, estamos conhecendo a nós mesmos e a nossa ancestralidade. (BOFF, 1999, p. 32)

Terra como valor cultural e histórico tem o fito de implementar, preponderantemente, a dignidade da pessoa humana. Construir uma sociedade justa, livre e solidária. Erradicar a pobreza e toda forma de marginalização. Desenvolver a personalidade, de sorte a assegurar o direito à própria diferença. Tratar a terra diferentemente das pessoas que a tratam pura e simplesmente como mercadoria. Terra é meio de acesso à cidadania. Terra é *locus* privilegiado de subsistência e vivência, onde não rara as vezes se finca suas raízes numa identidade étnica e cultural.

Treccani (2006, p. 13), ao cuidar do procedimento de titulação das terras dos quilombos e ao ressaltar o afastamento por parte da Constituição da República (BRASIL, 1988) da visão monolítica e etnocêntrica, adotando um olhar pluriétnico e multicultural, destaca que “nos territórios quilombolas se consagra não só uma “propriedade” que garante aos seus detentores o domínio da terra, mas se expressa uma forma peculiar de apossamento e uso dos recursos naturais, caracterizada como “propriedade coletiva, fruto de uma identidade coletiva.”

Esse “lugar de fala” pluriétnico e multicultural, decorrência natural da atual sociedade complexa, conduz-nos à adoção de princípios e normas materializantes de uma cidadania plena. Reconhecimento das identidades culturais, históricas e econômicas de grupos étnicos também se dá por meio do direito à terra como acesso. Como valor cultural, histórico e de afirmação da

personalidade de grupos étnicos, de sorte que a terra, também, é patrimônio histórico-cultural brasileiro, e não uma simples mercadoria (TRECCANI, 2006).

Então, a terra não assume simplesmente o contexto mercadológico, nela de igual modo as pessoas humanas, grupos étnicos - por exemplo -, desenvolvem hábitos, tradições e culturas típicas, certo de que ela (terra) recebe o colorido existencial. Passa a ser um direito de acesso, acesso ao desenvolvimento da personalidade, à identidade, à cidadania plena, à efetivação da solidariedade, voltando-se ao aspecto extrapatrimonial. Terra como depositária da história cultural de um povo.

Nesse sentido, cita-se a seguinte passagem:

Acompanhar a História de cada um destes povos após o contato é escrever uma saga épica que nos leva a reflexões muito profundas sobre a própria humanidade e sua trajetória na terra. Cada povo neste pedaço de mundo que veio a se chamar Brasil tem uma história peculiar que começa muito antes da chegada dos europeus e é fortemente alterada por ela. É preciso conhecer, entender e respeitar a história, os mitos e a concepção de mundo de cada povo para concluir hoje sobre os seus direitos. Assim é, por exemplo, que antes de condenar o povo Guarani por viver em Parques e outras áreas de preservação ambiental, é necessário estudar sua história recente e então se verá que estas são as áreas que restam de seu vasto território tradicional, aquele criado por seus deuses para que vivessem como povo. Os Guaranis afirmam que só podem viver onde estão as plantas e os animais que sobraram das intervenções antrópicas vizinhas, por isso não estão invadindo os parques e outras unidades de conservação, mas foram expulsos para dentro deles, confinados e condenados a viver somente neles, com as plantas e animais autóctones. Este povo foi se tornando prisioneiro de seu próprio habitat cada vez mais transformado, desfigurado, inservível. O território, para o povo guarani, significa não uma fronteira arbitrária, mas uma composição de biodiversidade, na qual o povo se integra. Assim, na concepção deste povo, os europeus não invadiram o seu território, não é uma questão de respeito de fronteiras, todos podem usar a terra, homens animais e plantas, os europeus não foram invasores, mas destruidores, o seu pecado não foi de invasor de domínios alheios, mas de destruidor, os guarani não entendem que vítima tenha sido eles, mas a terra (MARÉS, 2003, pp. 50/51)

Com efeito, a cultura de povos específicos, por exemplo os indígenas, envolve relação de vida, vale dizer, a relação do índio com a terra é de fiel depositária de seus hábitos, costumes e tradições. Não se caracteriza como um cultura de aproveitamento máximo ou até mesmo desproporcional do solo, dele extraindo frutos e produtos com o fim específico de acúmulo. O índio desenvolve, é bom esclarecer, a personalidade na relação intermediada com a terra, com base em que Silva (1993, p. 47) escreve:

A questão da terra se transforma no ponto central dos direitos constitucionais dos índios, pois, para eles, ela tem valor de sobrevivência física e cultural. Não se amparará seus direitos se não se lhes assegurar a posse permanente e a riqueza das terras por eles tradicionalmente ocupadas.

[...]

A base do conceito acha-se no art. 231, §1.º, fundado em quatro condições, todas necessárias e nenhuma sozinha, a saber: 1.ª) serem, por eles habitadas em condições permanentes; 2.ª) serem por eles utilizadas para suas atividades produtivas; 3.ª) serem

imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; 4.^a) serem necessárias a sua reprodução física e cultural, tudo segundo seus usos, costumes e tradições, de sorte que não se vai tentar definir o que é habitação permanente, modo de utilização, atividade produtiva, ou qualquer das condições ou termos que as compõem, segundo a visão civilizada, a visão do modo de produção capitalista ou socialista, a visão do bem-estar do nosso gosto, mas segundo o modo de ser deles, da cultura deles.

A terra para os índios, de igual forma para os quilombolas (TRECCANI, 2006), assume preponderantemente o caráter existencial. Os valores que irradiam da relação entre esses povos e a terra não possuem conteúdo patrimonial, recebem os efeitos das suas experiências, tradições, hábitos e costumes, caracterizando-se o seu *habitat* natural e o respeito a sua ascendência genética. Em verdade, cuida-se do *locus* de produção e reprodução física, cultural, espiritual e econômica desses povos, voltando-se ao desenvolvimento da personalidade.

Essa relação de produção e reprodução física, espiritual, cultural e econômica entre os povos e a terra, pelo que, repita-se, o olhar sobre esse espaço físico do globo terrestre carregasse de aspectos extrapatrimoniais, não pode ser descurada, desrespeitada, malversada, pelo poder público nem pela iniciativa privada. Vale dizer, a relevância para a cultura brasileira da terra como patrimônio cultural e histórico deve ser preservada, protegida, especialmente se considerar os costumes e tradições nela assentados. Por isso que várias culturalidades dão e ensejam várias adjetivações da terra, vale dizer, a terra pode assumir várias territorialidades, tais como a indígena, a dos quilombolas, as dos camponeses e a das quebradeiras de coco babaçu.

Pode-se dizer que noutras situações a terra, e não só nas relações entre ela e certos povos, assume o caráter extrapatrimonial, ainda mais se a finalidade for preservar a memória histórico-cultural do povo. É a tutela jurídica do patrimônio histórico e cultural.

A proteção do patrimônio histórico e cultural da sociedade brasileira envolve tanto bens móveis, como bens imóveis - Decreto-Lei n. 25 (BRASIL, 1937), possuindo inclusive assento em nível constitucional - art. 5.º, inciso LXXIII; art. 23, inciso III; art. 24, incisos VII e VIII; art. 30, inciso IX; art. 215; art. 216-A (BRASIL, 1988). A proteção dá-se essencialmente no âmbito do Direito Administrativo, por meio, exemplificando, das restrições estatais à titularidade proprietária. Contudo, rente ao fato de a proteção do patrimônio histórico e cultural recair de igual modo sobre bens imóveis (terra), importante destacar alguns aspectos ainda mais se considerar que está a proteger situações jurídicas existenciais existentes nesses bens imóveis.

O tombamento, então, caracteriza-se como uma das formas pelas quais o poder público busca preservar o bem imóvel (não só: bens móveis, materiais e imateriais) dotado de valor cultural e histórico (FERRAZ; MARRARA, 2014). O bem imóvel, terra - diga-se -, ao ser

dotado de características existenciais (valores culturais e históricos) passa a ser inscrito no Livro de Tombo²⁰ e ser protegido como tal. O aspecto mercadológico desse bem não é mais preponderante como dantes da inscrição ou da absorção desses valores.

Claro que, a reboque da instituição dessa restrição administrativa e do reconhecimento de que o bem passa a integrar o patrimônio cultural brasileiro, obrigações positivas, negativas e de suportar surgem, tais como:

- Obrigações positivas: o proprietário deve promover a conservação do bem, caso não disponha de recursos para proceder às obras de conservação e reparação necessárias, deve levar ao conhecimento do órgão ou entidade competente a necessidade das mencionadas obras, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que foi avaliado o dano sofrido pela coisa (art. 19 do Dec.-lei 25/1937); (b) assegurar direito de preferência da União, Estados e Municípios, nos casos de alienação onerosa do bem, oferecendo-o pelo mesmo preço, sob pena de nulidade do ato, sequestro do bem e aplicação de multa no valor de 20% do bem (art. 22 do Dec.-lei 25/1937).
- Obrigações negativas: o proprietário não poderá destruir, demolir ou mutilar a coisa tombada, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, repará-las, pintá-las ou restaurá-las, sob pena de multa (art. 17 do Dec.-lei 25/1937); o proprietário também não poderá retirar bem móvel tombado do país, senão por curto prazo, para fins de intercâmbio cultural, a juízo do Iphan (art. 14 do Dec.-lei 25/1937).
- Obrigações de suportar: o proprietário da coisa tombada fica sujeito às fiscalizações do Poder Público, cabendo aplicação de multa em caso de oposição. (FERRAZ; MARRARA, 2014, p. 410)

Enquanto, em relação ao Poder Público, surgem os deveres descritos nos arts. 19, § 1.º, e 20 do Decreto-Lei n. 25 (BRASIL, 1937).

É perceptível que os atributos da titularidade proprietária (CC/02, art. 1.228), os quais são exteriorizações preponderantes do aspecto mercadológico da terra, são ressignificados a partir de situações jurídicas existenciais. Os valores culturais, históricos, as tradições, os hábitos e os costumes do povo, da sociedade brasileira, são resguardados e reverenciados diante de uma análise da terra como patrimônio cultural e histórico.

Nesse contexto, permite-se uma concepção de terra em que a pessoa humana é apenas a sua depositária, visa à exploração familiar (subsistência, vivência e sobrevivência), ao desenvolvimento da personalidade, à preservação da memória cultural e histórica do povo, certo de que:

Bem características do choque cultural que esta nova relação com a natureza representava para os povos, que continuavam a partilhar uma concepção sagrada do mundo, são as respostas de inúmeros chefes índios às propostas de venda das suas terras, que lhes faziam os Brancos no século passado (no melhor dos casos, convém que se diga; na maior parte das vezes, a eliminação física das tribos índias ou, pelo

²⁰ “No plano federal de tutela do patrimônio cultural o bem poderá ser registrado no: (a) Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; (b) Livro do Tombo Histórico; (c) Livro do Tombo das Belas Artes; (d) Livro do Tombo das Artes Aplicadas. Além desses livros, outros podem ser criados de acordo com o interesse público e a conveniência regional ou local.” (FERRAZ; MARRARA, 2014, p. 404)

menos, o seu confinamento em <<reservas>> resolvia o problema de forma mais expedida). <<Como se pode comprar ou vender o céu?>>, respondia o chefe Seattle, da tribo dos Sioux. <<Como se pode comprar ou vender o calor da terra? A ideia parece-nos estranha. Se a frescura do ar e o murmúrio da água não nos pertencem, como podemos vendê-los?>> Um outro chefe, o chefe Joseph, responderá, quanto a ele: <<A terra foi criada sem fronteiras, não pertence ao homem estabelecê-las. O único que tem o direito de dispor da terra é Aquele que a criou.>> Um outro responderá ainda que <<a terra é a mãe da vida>>; que, <<tal como não se venda a vida dos animais e dos homens, não é possível vender a terra que é a fonte da vida>>. (OST, 1995, p. 71, grifo do autor).

Então, a terra como patrimônio histórico e cultural escapa da lógica da Codificação brasileira, especialmente a de 1916 (que, como dito, assentou raízes no ideário burguês frente ao qual a relação entre o homem e a natureza - terra - é marcada profundamente pelo individualismo), que procura reduzir grande parte das coisas, senão à totalidade, à lógica mercadológica, fazendo-as objeto de apropriação, de sorte a serem comercializadas. Vale ressaltar, que a terra como situação jurídica existencial absorve valores extrapatrimoniais, dignificantes da pessoa humana; realçam a sua identidade.

Nessa linha de raciocínio, ao parcelamento da terra rural, seja na modalidade loteamento, seja na modalidade desmembramento, ainda com a inserção da terra rural na zona de expansão urbana (como demonstrará: ocorreu em grande parte no Município de Inhumas no período descrito), tem que atribuir, à linha da metodologia da constitucionalização prospectiva do direito agrário, os influxos de valores existenciais, e não considerá-lo pura e simplesmente como mero fim mercadológico, realizando um direito inclusivo, promovedor da dignidade da pessoa humana, da cidadania plena e da solidariedade social.

2.2 Terra como situação jurídica patrimonial

A análise da terra, à luz da perspectiva da corrente metodológica adotada, pode-se dar sob dois vértices, quais sejam: o de situação jurídica patrimonial e o de situação jurídica existencial. A terra, como situação jurídica patrimonial, assume o desenho, ao lado do trabalho e do dinheiro, de mercadoria fictícia.

Nesse sentido, Polanyi (2000, p. 94), ao tratar das origens de nossa época, é claro ao estabelecer:

[...] trabalho, terra e dinheiro são elementos essenciais da indústria. Eles também têm que ser organizados em mercados e, de fato, esses mercados formam uma parte absolutamente vital do sistema econômico. Todavia, *o trabalho, a terra e o dinheiro não são mercadorias*. O postulado de que tudo o que é comprado e vendido tem que ser produzido para a venda é enfaticamente irreal no que diz respeito a eles. Em outras palavras, de acordo com a definição empírica de uma mercadoria, eles não são mercadorias. Trabalho é apenas um outro nome para a atividade humana que

acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda, mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. *Terra é apenas outro nome para a natureza que não é produzida pelo homem.* Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. *A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia.* (grifo do autor)

Na atual sociedade capitalista, onde há apropriação da terra com a qualidade de mercadoria, cuja finalidade é a reprodução de valor e o seu acúmulo, ocorre o destacamento entre o homem e a terra. A apropriação com o fim de acumulação pressupõe a dissociação entre estes, isso porque originalmente a terra era tida como elemento do “corpo inorgânico” do homem (MARX, 1981), época na qual o homem dela se valia apenas para a vivência e a subsistência. Não havia, diante da inexistência até então de regimes de acumulação, apropriação para fins de cúmulo, motivo pelo qual Gameiro e Martins (2014, p. 3) tratavam a terra como meio de trabalho, o que fizeram da seguinte forma:

Não existindo, em épocas pré-capitalistas, como conceitos separados, natureza e homem eram tidos em relação dialética, mediada pelo trabalho. Esta relação implicava na apropriação dos elementos naturais pelo homem, de tal modo que a propriedade da terra já estava presente nas formações econômicas pré-capitalistas, constituindo a unidade natural do trabalho do homem com seus pressupostos materiais (MARX, 1981). Naquelas comunidades, o trabalhador tem uma existência objetiva; ele se relaciona consigo mesmo e com os demais membros da comunidade como proprietário das condições de sua realidade. Cabe pontuar, como faz Hobsbawm (1981), que este conceito de propriedade não deve ser, de forma alguma, identificado com a forma específica de propriedade privada capitalista, pois implica apenas numa apropriação, em retirar algo da natureza, ou determinar um tipo de uso para alguma parte da natureza (inclusive o próprio corpo). De tal modo, representa originalmente, apenas, um aspecto do trabalho, cuja finalidade não é a criação de valor, mas sim a manutenção do proprietário individual, da sua família, e da comunidade como um todo.

A sociedade capitalista dela se apropria como se mercadoria fosse, constituindo-se, pois, em mercantilização da terra. Esta, em verdade, se caracteriza como natureza e, diante da essência que lhe é ínsita, não seria crível a sua separação do homem; lado outro, a premissa essencial do capitalismo consiste na separação do homem dos meios de produção, o que, só por si, torna uma paradoxo. Como se leva a efeito e ao cabo a separação entre a pessoa humana e terra, *locus* de vivência e de subsistência, se não for considerá-la como mercadoria fictícia, na medida em que não é produzida pelo homem, e sim “as relações do homem com a terra são ingênuas: eles se consideram como proprietários comunais, ou seja, membros de uma comunidade que se produz e reproduz pelo trabalho vivo” (MARX, 1981, p. 67).

A terra, analisada a partir da concretude do sujeito, foi (é) “como a própria pele, como são seus órgãos sensoriais, pois toda a pele, e todos os órgãos dos sentidos são, também, desenvolvidos, reproduzidos, no processo da vida” (MARX, 1981, p. 78).

Então, percebe-se que, desde o século XVII, a sociedade passou a aparelhar a terra de modo exclusivo e privado, de sorte a excluir tudo aquilo que não fosse desejado, inclusive o homem. A esse fenômeno atribui-se o nome de cercamento (*enclosure*) e teve origem no capitalismo inglês. É a pessoa humana dando-se como apta a cercar e a utilizar de forma exclusiva e excludente a terra, atribuindo-lhe de igual forma valor pecuniário. A terra passa, então, a ser norteada pela lei da oferta e procura.

O citado fenômeno inglês implicara a transição do uso comum da terra (terra comunal) para o uso privado. Consiste, em essência, na base mundial do surgimento da propriedade privada, daí a advir a mercantilização da terra. Nos dizeres de Lefebvre (2001, pp. 163/164):

O antigo monopólio feudal deu lugar ao novo monopólio capitalista; em algumas regiões eles coexistiram ou cooperaram por meio de alianças. Nessas condições, a propriedade da terra retoma uma influência que parecia ter perdido. Ela age de muitas maneiras. A terra e mais ainda o espaço inteiro se vendem por parcelas. [...] O processo que subordina as forças produtivas ao capitalismo se reproduz aqui, visando à subordinação do espaço que entra no mercado para o investimento de capitais, isto é, simultaneamente o lucro e a reprodução das relações de produção capitalistas. Os lucros são imensos e a lei (tendencial) de queda da taxa de lucro médio é muito eficazmente bloqueada.

Com isso, o único ser humano apoderou-se do direito individual de cercar a terra (natureza), de sorte a expulsar tudo aquilo que não lhe aproovesse, seja por inutilidade, seja por desinteresse. Quer dizer que, o agora proprietário absoluto e individualista passa usar, fruir, dispor e reaver de forma incondicionada e ilimitada a coisa (terra), inclusive expurgando as plantas, animais e outros seres do seu seio.

Pode-se, em síntese, dizer que a forma pela qual a terra ingressa no meio jurídico, bem como no econômico, é o cercamento (inglês) ou a demarcação (português). Para Marés (2003, p. 96):

Cercada, demarcada e medida, a terra deve ser melhorada, isto é, plantada com sementes e mudas úteis ao ser humano e desejadas ou permitidas pelo proprietário, proibidas aos demais animais e plantas concorrentes, este cuidado de cumprir a proibição, matando as invasoras, se chama trabalho. A proibição, obviamente, não é só a natureza, é também aos outros seres humanos. Entrada do mundo jurídico, ou na sociedade civil, a terra deixou de ser a provedora de todas as necessidades da vida, para ser reprodutora do capital individual. Com isso fica marcada, medida e registrada, passa a ser um objeto, coisa, mercadoria e, enquanto a natureza, expulsa a sociedade humana.

É bom ressaltar que, no caso brasileiro, a concessão de sesmarias atendeu de igual forma aos preceitos capitalistas que norteavam os interesses da Coroa portuguesa, interesses esses que ela se encontrava à época envolvida (SMITH, 1990).

Com efeito, o fenômeno inglês do cercamento veio a se expandir pelo mundo, chegando inclusive à América Latina, por meio de Portugal, França e Espanha. Advieram, de igual modo, as consequências negativas acima referidas. Mais uma vez, repita-se, os seres humanos (e no Brasil ganha relevo os índios) foram expulsos da terra, levando a reboque as respectivas culturas, hábitos e tradições, em detrimento do uso exclusivo, e não comunal. Para alguns, o cercamento não acarretava pura e simplesmente a delimitação no uso da terra, ele ia além: consistia no óbice a retirada do próprio sustento, pode-se mencionar:

A mesma ética dos melhoramentos podia ser usada para justificar certos tipos de expropriação não apenas nas colônias mas na metrópole inglesa também. Isto nos traz para a mais famosa redefinição de direitos de propriedade: os cercamentos. O “enclosure” é freqüentemente visto simplesmente como a privatização e o cercamento de terras comunais, ou dos “campos abertos” caracteristicamente presentes em algumas regiões do campo inglês. Mas “enclosure” significou, mais precisamente, a extinção (com ou sem o cercamento das terras) dos direitos de uso baseados nos costumes dos quais muitas pessoas dependiam para tirar o seu sustento. (WOOD, 1998, p.15)

É de se ressaltar que o cercamento não incidia apenas sobre terras agrárias. Ele é mais: a medição, a demarcação e a atribuição de uso exclusivo recaía também sobre terras comunais urbanas. Thompson (1998, p. 104) alertara que “a disputa intramuros pelo exercício dos direitos surgia quando a própria municipalidade empreendia a alienação das terras comunais urbanas.”

Com efeito, o cercamento acarretava restrição de direitos de outrem sobre a terra. Como sabido, o uso desta era comum a uma comunidade específica, passando, com o devido processo parlamentar²¹, ao uso exclusivo de poucas pessoas, e não raras as vezes de uma única. Thompson (1998, pp. 119/123) assim escreveu:

E os cercamentos certamente punham o direito em perigo, deslocando a colheita dos imensos campos abertos sobre os quais os costumes da comunidade rural eram comumente exercidos, para a propriedade individual dos “campos fechados” por sebes ou cercas com sua noção de acesso controlado e espaço privado.

[...]

Mas com os cercamentos (continuava o correspondente) essas faixas e bordas “se transformam numa única mercadoria com o resto [...] para o uso e ocupação de uma só pessoa”.

²¹ “Pois “o primeiro projeto de lei de cercamento” foi aprovado no Parlamento em fevereiro de 1710.

[...]

Quando a lei do cercamento se tornou possível, ficou claro que esses só poderiam ser realizados com o devido processo parlamentar, mesmo que apenas um proprietário impertinente discordasse.” (THOMPSON, 1998, pp 94/95)

Esse processo, é importante destacar, desenvolveu-se num contexto de movimentos sociais. Não se pode descurar que a privatização do uso da terra, e conseqüentemente a sua mercantilização, não ocorrera num meio pacífico; ao contrário, ela veio impregnada de reivindicações, movimentações e pleitos sociais pelo uso comunal em relação à propriedade, inclusive houve decisão permissiva de ingresso no interior de terra cercada por pessoas não-proprietárias, ao invocar o costume²² no uso comunal da terra. A título de exemplificação, Thompson (1998, p. 97) descreveu:

O juiz sumariou os argumentos apresentados em favor da acusação, e John Lewis ganhou o caso. Ao lhe ser oferecida a possibilidade de acesso pelos portões ou por degraus ou escada de mão, ele optou pelo segundo caso, por considerá-lo o modo de acesso mais livre. (Como havia cervos no parque, os guardas manteriam os portões fechados e poderiam facilmente trancá-los). Quando Lewis retornou ao tribunal com a queixa de que a distância entre os degraus nas escadas era demasiadamente grande para as crianças e os velhos, Sir Michael Foster replicou: "Eu próprio já observei esse problema, e desejo, sr. Lewis, que cuide para que sejam construídos de modo a permitir que não só *as crianças e os velhos*, mas também AS MULHERES IDOSAS possam subir as escadas." (grifo do autor)

Portanto, o fenômeno do cercamento corresponde à transição do sistema feudal para o capitalismo, certo de que este (capitalismo) é estudado, para alguns, a partir do referido fenômeno (ingleses-marxistas). Por meio dele, a terra de uso comunal passa a ser de uso privado (exclusivo), o que implicara a privatização da propriedade, trazendo, a reboque, a sua mercantilização. O processo não navegou em águas mansas, houve reivindicações dos excluídos em relação aos beneficiados, embora se diga que se tratou de uma "revolução dos ricos em face dos pobres" - estes, é de se ressaltar, não foram totalmente derrotados nesse procedimento, na medida em que decisões favoráveis aos seus acessos no interior das terras cercadas eram constantes - (THOMPSON, 1998). A expropriação privada da natureza por meio do cercamento, a despeito de alguns tratarem como progresso, retrata uma ofensa ao meio ambiente e ao próprio direito à vida, de sorte a privatizar os direitos mais mezinhos da comunidade humana (privatização da água, por exemplo).

A terra deixa de ser um direito da pessoa humana, direito esse com fins existenciais, e passa a ser um dos meios necessários para a circulação de riquezas. A moldagem do regime de acumulação advindo do capitalismo encontra-se caracterizada e, de igual forma, apta a surtir efeitos econômicos, diante do que:

²² O conceito de costume descrito por Thompson (1998) não difere, na subsistência, do que hoje conhecemos. Para ele o costume repousa em quatro pilares, quais sejam, a antiguidade, a constância, a certeza e a razão, assumindo força de lei. Ao passo que, atualmente, costume vem a ser o conjunto de normas de conduta social, advindas da sociedade, de observância constante, reiterada e uniforme, cuja obrigatoriedade o Estado reconhece.

É claro que os capitalistas retoma do proprietário fundiário o máximo possível das rendas que aquele lhes subtrai, que aliás, fazem aparecer a “passividade completa” desse proprietário, do qual toda atividade consiste em explorar o progresso para o qual ele em nada contribui e pelo qual ele nada arrisca, contrariamente ao capitalista industrial. Quando este último chega a se apossar do solo e da propriedade imobiliária, quanto ela se concentra nas mesmas mãos do capital, os capitalistas detêm um poder tão grande que eles podem até impedir os operários em luta “de escolher o domicílio sobre a terra” (LEFEBVRE, 2001, pp. 162/163)

Com isso, a elevação da terra como mercadoria fictícia conduziu ao discurso de uma titularidade proprietária privada abstrata, na qual o ideário burguês preponderava. Cortiano Junior (2002, p. 129), ao tratar o mercado como opção política e não como resultado natural ou construção evolutiva da sociedade, diz:

A autonomia do econômico origina-se numa decisão política que se dá em quatro passos: a abolição da ordem tradicional, a construção da propriedade livre (desvinculada a todos), a imposição do mercado e da troca como o único mediador possível das relações entre os homens e a atribuição do monopólio da força ao Estado, para garantir paz social.

Por isso que, da terra comunal à terra privada, a titularidade proprietária passou a ser produtora e reprodutora de valor (patrimonial, diga-se), na medida em que a relação jurídico-pessoal passou a ser econômica, à luz da pretensão, inicialmente, de desenvolvimento da economia industrial. Portanto, caráter patrimonial, de sorte a considerar o sujeito-proprietário na sua abstração, e não na sua concretude. “O homem concreto não existe, o que existe é aquele desprovido de fomes, sonhos, paixões” (CORTIANO JUNIOR, 2002, p. 131).

No Estado brasileiro, a mercantilização da terra recebeu contornos mais nítidos com a edição da denominada Lei de Terras, Lei n. 601 (BRASIL, 1850), pela qual, em nível legal, se permitiu a cessão onerosa de terras. O negócio jurídico de compra e venda de terras estava com os contornos delimitados pelo art. 14 e seguintes da referida lei, pelo que a terra exclusiva e individual estava protegida pelo aparato jurídico.

A concepção da terra como situação jurídica patrimonial, vale dizer, terra como mercadoria decorreu das premissas do capitalismo, frente ao qual os objetos/coisas, inclusive os tidos como originalmente indissociáveis do homem, podem ser mensurados economicamente. A terra, ao lado de outras mercadorias, torna-se mais uma forma de circulação de riquezas.

E, como se verá, o parcelamento da terra rural no Município de Inhumas de 2007 a 2017 prestou-se, sob o signo da liberdade de empreender, a fins exclusivamente patrimoniais. Houve assim coisificação das relações jurídicas travadas conduzindo a pessoa humana à abstração. Caracterizou-se o cúmulo pelo cúmulo, implicando, de acordo com o exposto à frente, em excessiva mercantilização, na medida em que, por si só, o parcelamento recebe inicialmente,

diante da ideologia econômica que norteia o Estado brasileiro, o viés patrimonial. Vale dizer, de início assume o conteúdo econômico, mas não de modo exclusivo ou excessivo.

2.3 Terra como situação jurídica patrimonial funcionalizada a partir de valores existenciais

A realidade complexa e plural da atual sociedade, aí incluindo a economia de mercado na qual ela se encontra inserida, faz com que a terra assuma em regra o caráter patrimonial. O atributo “ter”, vale dizer, o conteúdo patrimonial incidente sobre as relações jurídicas da pessoa humana sobre a terra, deve receber a devida importância no ordenamento jurídico brasileiro. E se percebe a relevância do conteúdo patrimonial quando se procura nomear e tipificar várias espécies de negócios jurídicos com o fito de realizar a circulação de riquezas, tais como compra e venda, permuta, dação em pagamento, doação onerosa, locação, hipoteca, alienação fiduciária e anticrese.

É verdade, é de destacar, que as descritas situações jurídico-patrimoniais devem ser afetadas, ou seja, direcionadas à busca de fins existenciais. Não se concebe a busca, pura e simples, do lucro pelo lucro, com o menoscabo a valores extrapatrimoniais. Cabe dizer, a situação jurídica patrimonial não seria um fim em si mesmo, de sorte a não prestar a coisificação da pessoa humana, na medida em que esta não é um ser cujas características dão-se de modo abstrato, neutras, e sim “um ser” aferível diante de suas características concretas. Sujeito real, concreto, dotado de sentimentos. Isso porque situações jurídico-patrimoniais não podem conduzir “os homens a uma mercantilização infinita e ao conflito contínuo que não pode encontrar uma redução ou uma mediação na política sem limitar as liberdades econômicas, sem corromper o quadro das liberdades civis e, portanto, a própria democracia” (PERLINGIERI, 2008, p. 503)

Volta-se, assim, à análise da terra como situação jurídica patrimonial na perspectiva funcionalizada. Não se descuida do aspecto estrutural (diga-se, situação jurídica patrimonial), mas lhe afeta a um fim. Remodelar, eis aí a mola propulsora da funcionalização dos institutos e das categorias do direito, a partir da finalidade emprestada pelo ordenamento jurídico e pelos anseios sociais. Farias e Rosenvald (2018b, p. 73), ao cuidar da função social da posse, esclarecem:

Atualmente, a ciência jurídica volta o olhar para a perspectiva da finalidade dos modelos jurídicos. Não há mais um interesse tão evidente em conceituar a estrutura dos institutos, mas em direcionar o seu papel e missão perante a coletividade, na incessante busca pela solidariedade e pelo bem comum. Enfim, a função social se

dirige não só à propriedade, aos contratos e à família, mas à reconstrução de qualquer direito subjetivo, incluindo-se aí a posse, como fato social, de enorme repercussão para a edificação da cidadania e das necessidades básicas do ser humano.

Em verdade, a terra como situação jurídica patrimonial, ou seja, a terra como mercadoria, independentemente do nome a que se dê (titularidade proprietária, por exemplo), caracteriza-se como direito fundamental ao mínimo existencial. Constitui-se, pois, numa situação jurídica de acesso rente às transformações e exigências sociais, vez que a terra reflete “a gerência dominante das forças sociais, muito embora, o Direito tanto condiciona quanto pode ser condicionado” (FACHIN, 1988, p. 9). Como visto, a terra, a despeito de estar inserida numa economia de mercado, assume a tarefa de fio-condutor da promoção à dignidade da pessoa humana, à cidadania, à solidariedade, à construção de uma sociedade justa, livre e solidária e à materialização da igualdade e da liberdade materiais. Quer dizer que a terra não é, por si só, mercadoria apta a acarretar quaisquer consequências fático-jurídicas, especialmente aqueles de cunho pecuniário que venham a menoscabar valores existenciais. Ela como mercadoria, e não resta dúvida de que na maioria das vezes ela seja, deverá estar em conexão com os princípios e as regras constitucionais, especialmente os que retratam valores extrapatrimoniais. Isso é funcionalizar a terra como mercadoria.

É bom destacar que a funcionalização do instituto terra traz consigo a pretensão, a partir de então, de estabelecer premissas maleáveis para que o seu fim seja adequado e coerente à contextualização social, isto é, pertinente aos anseios sociais. Aqui se tem que funcionalizar não constitui o estabelecimento *a priori* e genérico dos requisitos totalizantes e aptos a tanto, de sorte a colocar cabo a abertura conceitual. Por isso que:

O maior problema talvez não resida propriamente nas múltiplas acepções que a abertura conceitual permite apreender – o que poderia, em uma visão otimista, ser considerado como uma aptidão para oferecer a necessária maleabilidade conceitual para adaptar-se às diversas demandas da sociedade em cada momento histórico – mas, sim, nas pretensões de oferecer sentido unitário às noções de bem comum e de interesse coletivo, com base em ideias de solidariedade como coesão social [...] (RUZYK, 2011, p. 189)

Trabalha, então, com uma teoria problematizante, forjada diante de um problema ou de uma questão jurídica, cuja resposta seja dada, nas bases anteriormente citadas, atendendo às características do caso concreto. Resposta essa em observância aos anseios sociais. Nesse sentido, não funcionaliza a terra com base na preponderância prévia do coletivo ou social sobre o individual, e sim com o desenvolvimento de uma perspectiva de alteridade (ELIAS, 1994), vale dizer, as relações jurídicas individuais são analisadas perante um aspecto relacional, considerando de igual modo o outro, e não de modo abstrato. Na linha de raciocínio de Ruzyk

(2011, p. 199) ao cuidar da redefinição dos sentidos da função dos institutos do direito civil, pode-se dizer:

[...] Essas possibilidades se inserem na rede complexa da sociedade, com suas convergências e seus conflitos, mas não se confundem nem com “O” interesse coletivo sem face (ou que recebe a face que aquele exerce o poder político pretende a ele impor) nem com particularismos atomizados, que excluem o indivíduo da rede social.

Então, com isso, destaca-se que funcionalizar não seria, à luz do pensamento liberal, estabelecer, de antemão, a prevalência do interesse coletivo/social sobre o individual, nem tampouco, sob a ótica de discursos marxistas, legitimar a perpetuação da propriedade privada nas mãos de poucos (RUZYK, 2011). Funcionalizar seria, pois, redesenhar os institutos do direito privado, e aqui se destaca a terra (em regra e à exaustão, situação jurídica patrimonial na atual economia de mercado brasileiro), por força dos anseios da realidade atual e complexa da sociedade em que vivemos e observando os princípios e as regras constitucionais.

Acrescente-se, ainda, que a funcionalização da terra, ao contrário do adotado por alguns autores (COELHO, 2006; DINIZ, 2002), não assume o caráter de função-limite, para a qual os atributos da titularidade proprietária, especialmente o de “usar”, encontram-se externamente reduzidos a certos limites. A titularidade proprietária recebe, ao lado de outras limitações (direito de vizinhança e regulamentos administrativos, por exemplo) a limitação advinda da sua funcionalização. Adota-se, portanto, o sentido de função-contributo, elemento interno do próprio conteúdo da titularidade proprietária. Lôbo (2017c, p. 124) é firme ao se posicionar da seguinte forma:

A propriedade e a posse não são limitadas negativamente pela função social, pois esta as conforma e determina em sentido positivo. Nos seus primórdios, a ideia de função social esteve comprometida com a de limites negativos ou externos ao direito de propriedade, ao lado de outros institutos, principalmente os direitos de vizinhança, o abuso do direito e as limitações administrativas. Os limites externos ainda refletem a concepção de intocabilidade do direito de propriedade, segundo o modelo moderno do individualismo liberal, ou seja, pode ser soberanamente exercido até onde confine com esses limites.

Na contemporaneidade, a função social afastou-se da concepção de limites externos, passando a integrar os próprios conteúdos da propriedade e da posse. Esta é a orientação que se adotou na Constituição de 1988. Integra como conjunto de deveres que devem ser cumpridos pelo titular sempre que exerça seus poderes de fato ou de direito. Não é mais algo externo, mas sim interno a essas titularidades, determinando suas próprias naturezas e seus exercícios.

A ressignificação, pois, das situações jurídicas patrimoniais diante de valores de cunho existenciais ocorre, sem descurar de sua essência, ao lado das transformações e dos anseios sociais (FACHIN, 2015). Insere-se (a citada ressignificação) numa Constituição mais humana e solidária, cuja pessoa humana passa a ser o centro do ordenamento jurídico. Passa a

considerar, no caso da terra, como situação jurídica patrimonial de acesso ao mínimo vital ao desenvolvimento da personalidade da pessoa humana. A visão que recai sobre a terra há de ser crítica rente aos valores que informam os institutos jurídicos, ainda mais se considerar o fim exacerbado do individualismo oitocentista (FACHIN, 1988).

A força do termo “funcionalização” oferece-nos a tendência de afetar o aspecto econômico ao desenvolvimento da pessoa humana. Não há a finalidade nem a pretensão de expurgar de maneira provisória ou definitiva o conteúdo econômico dos institutos do ordenamento jurídico; pretende, em verdade, retirar a impregnação de ele (conteúdo econômico) ser tido como um fim em si mesmo. O viés econômico tem sua importância, e não se pode dele afastar definitivamente, porém ele não pode ser levado ao fim e ao cabo de modo indiscriminado a despeito das consequências que podem surgir.

Nessa medida, o parcelamento da terra, exteriorização dos atributos desta, deve ser funcionalizado frente aos anseios e às necessidades sociais. Isto é, o conteúdo econômico que dele se extrai não deve ser um fim em si mesmo, mas deve ser voltado ao desenvolvimento da personalidade humana, considerando-a na sua concretude, na medida em que é dotada de paixões, medos, anseios, dores etc. E pretende, sob essa premissa, apresentar a necessidade ou não de ressignificar o parcelamento da terra no Município de Inhumas, com a aferição minuciosa do fenômeno jurídico no período descrito (2007 a 2017). É a despatrimonialização do instituto do direito agrário em questão.

Interessante a seguinte exposição de Perlingieri (2007, p. 33) ao enfrentar a questão de despatrimonialização do direito civil:

Com isso não se projeta a expulsão e a “redução” quantitativa do conteúdo patrimonial no sistema jurídico e naquele civilístico em especial; o momento econômico, como aspecto da realidade social organizada, não é eliminável. A divergência, não certamente de natureza técnica, concerne à avaliação qualitativa do momento econômico e à disponibilidade de encontrar, na exigência de tutela do homem, um aspecto idôneo, não a “humilhar” a aspiração econômica, mas, pelo menos, atribuir-lhe uma justificativa institucional de suporte ao livre desenvolvimento da pessoa.

Diante da funcionalização da terra, enquanto situação jurídica patrimonial, o instituto jurídico em questão volta-se para a materialização, efetivação, dos princípios e das regras constitucionais.

É de destacar, então, que a função social da terra é tida aqui como uma dimensão da sua funcionalização, mas não a sua totalidade funcional, na medida em que, como exposto, a funcionalização dos institutos do direito privado não se enclausura a aspectos fático-jurídicos herméticos, de sorte a estar submetida aos constantes e permanentes fluxos advindos dos

anseios sociais. A função social, pois, é uma parte da funcionalização da terra, e não sua totalidade.

Com efeito, a Constituição da República (BRASIL, 1988) estabelece o conteúdo mínimo da função social da terra, como se lê do art. 182, § 2.º, no que diz respeito à terra urbana (titularidade proprietária urbana), e do art. 186, relativamente à terra rural (titularidade proprietária rural). Fala-se em conteúdo mínimo vez que se pode extrair de outros princípios e regras constitucionais finalidades outras que não previstas expressamente nos referidos artigos, como se percebe com a função econômica e função ambiental (arts. 170, inciso II; 225) da terra. Isso porque a dimensão funcional do instituto da terra envolve a dignidade da pessoa humana, a cidadania, a liberdade e a igualdade materiais, a solidariedade, entre outros valores previstos na sociedade brasileira, voltando-se à implementação de seu objetivo fundamento de construir uma sociedade justa, livre e solidária.

É certo dizer que, tal como a funcionalização do instituto da terra, a função social desta é processo inconcluso, e assim deve ser. Em cada tempo, em cada localidade, rente às aspirações sociais, a função social, tal como a funcionalização, revela-se com um significante. O signo terra se mantém, mas seus significados variam de acordo com a sua contextualização, na medida em que o conteúdo mínimo estabelecido em nível constitucional (arts. 182 e 186) é exemplificativo, de sorte a não açambarcar hipóteses outras advindas da complexa e atual sociedade, que advém de casos concretos (problemas ou questões) levados à apreciação da autoridade judiciária (LÔBO, 2017c).

O que se tem no momento como certo é que a funcionalização da terra e, a reboque, a sua função social, caracterizou-se como meio apto a levar a efeito e ao cabo a ruptura do modelo liberal da titularidade proprietária, vale dizer, a forma como os elementos analíticos desta (atributos) eram desenvolvidos sob o ideário liberal foi ressignificada, pelo que Lôbo (2017c, p. 122) disse:

Na contemporaneidade, quando o modelo moderno e liberal da propriedade deixou de existir, em ordenamentos legais como o brasileiro, a função social cumpre duas finalidades pela: (1) Harmonização dos interesses individuais do titular da posse ou da propriedade com os interesses sociais e supraindividuais (como preservação do meio ambiente); (2) Remoção dos obstáculos à emancipação das pessoas não proprietárias ou possuidoras, notadamente com a redução das desigualdades sociais, cumprindo-se o mandado constitucional de justiça social.

Corroborando com essa ruptura, Cortiano Júnior (2002), ao cuidar do ensino jurídico da propriedade, destaca que a análise da funcionalização da propriedade, especialmente no que diz respeito à sua função social, pressupõe a verificação do “concreto” a partir da repersonalização

do sujeito que, por sua vez e a reboque, traz as noções de despatrimonialização, pluralismo e solidariedade.

É nesse sentido que se procura funcionalizar a terra. E a função social, como dito, caracteriza-se como uma parte, e não a totalidade, dessa funcionalização. No caso brasileiro, a função social da terra, cujas bases se encontram em nível constitucional (arts. 182 e 186), estabelece previamente a sua noção da seguinte forma:

A função social, portanto, é princípio básico que incide no próprio conteúdo do direito de propriedade, somando-se às quatro faculdades conhecidas (usar, gozar, dispor e reivindicar). Em outras palavras, converte-se em um quinto elemento da propriedade. Enquanto os quatro elementos estruturais são estáticos, o elemento funcional da propriedade é dinâmico e assume um decisivo papel de controle sobre os demais. Stefano Rodotà explica que não há confronto dialético entre a estrutura do direito de propriedade e a sua função, pois ela é um aspecto interno daquele direito subjetivo, um componente da própria estrutura.

Todo e qualquer ato de uso, gozo e disposição da coisa será submetido ao exame de finalidade, bem como eventual pretensão reivindicatória poderá ser paralisada se o proprietário não conceder destinação relevante ao bem, apesar de ostentar a titularidade formal. (FARIAS. ROSENVALD, 2018b, p. 323)

A função social da propriedade envolve a adequação do direito de propriedade ao interesse coletivo, de modo a lhe retirar o caráter visto essencialmente sob o prisma individualista, excludente e absoluto que se formou ao longo da Idade Moderna. (RIZZARDO, 2013, p. 47)

Com efeito, a função social caracteriza-se como elemento constitutivo do conceito jurídico de propriedade (SILVEIRA, 1998; MARÉS, 2003), diante da qual a instituição jurídica terra deve ser focada perante as indagações “a que e a quem serve” e “para que serve”. Vale dizer, o instituto jurídico terra encontra-se funcionalizado para a exteriorização de quais contribuições para o atendimento dos anseios e necessidades sociais. É função-contributo. Inclusive se disse que a “doutrina da função social da propriedade corresponde a uma alteração conceitual do regime tradicional” (FACHIN, 1988, p. 18).

E como a função social e outros elementos que se possam social e juridicamente acrescentar à dimensão funcional do instituto da terra encontram-se aptos a modelar e remodelar o conceito jurídico de terra, ou seja, construir, destruir e reconstruir os significantes dos institutos e das categorias jurídicas de acordo com as transformações sociais. Diz-se que a titularidade proprietária rural não atende a função social (CR/88, art. e 186) não se encontra submetida a desapropriação (CR/88, art. 184), e sim ao seu perdimento, na medida em que a propriedade que não cumpre a função social (elemento interno do conceito jurídico) “propriedade” não o é (MARÉS, 2003).

É bom destacar, na linha de pensamento de Silveira (1998), que a funcionalização da terra não se caracteriza como exercício retórico e confusionista, pelo fato de, ao funcionalizá-

la, o operador do direito tem como fio-condutor o art. 93, inciso IX, da CR (BRASIL, 1988) e art. 489, §1.º, do CPC (BRASIL, 2015), pois o estabelecimento do seu significante parte da eficácia normativa dos princípios e das regras constitucionais (CR/88, art. 5.º, §1.º), bem como do seu texto e contexto diante das transformações sociais. Cria-se então um significante diante da pré-compreensão do instituto da terra e do contexto no qual ele atualmente se encontra inserido, na medida em que “fatos sociais são criações históricas do povo, que refletem os seus costumes, tradições, sentimentos e cultura” (NADER, 2018, p. 28).

Vale dizer que a funcionalização do instituto da terra traz, a reboque, dinamicidade à sua conceituação, realizando a travessia entre o conceito estático ao conceito dinâmico de terra. A situação jurídica patrimonial em questão deixa de ser o direito de fruir e dispor de modo absoluto e também sagrado, retratado pelo individualismo oitocentista, passando a ser instituto jurídico de acesso ao mínimo existencial, ou seja, instituto voltado ao desenvolvimento da personalidade humana. O instituto não é mais inviolável e absoluto, de sorte que tais características (atributos) são relidas perante as transformações sociais.

2.4 Terra rural

É importante destacar a necessidade de obter uma pré-compreensão do que se entende por terra, solo ou imóvel rural, urbano e agrário, na medida em que, a partir da obtenção dos respectivos significantes, se verifica a possibilidade ou não de ressignificá-los rente às transformações sociais. Noutros termos, para se analisar certos institutos jurídicos, além de partir de problemas ou questões jurídicas que os envolvem, é preciso compreendê-los previamente como procedimento existencial, e não como produto de uma subjetividade do sujeito (STRECK, 2017b).

A pré-compreensão dos temas em questão, vale ressaltar, ainda recebe um viés da dogmática jurídica levada a efeito no século XIX e início do século XX, na medida em que a noção conceitual que deles extrai envolve-se com uma técnica engessada, imune aos anseios sociais. Pode-se dizer que, na linha de pensamento de Farias e Rosendal (2018a, p. 73), tais temas advêm de “um ordenamento concebido em laboratório e baseado em uma pretensa completude de suas normas, de sorte a não ser capaz de captar os influxos emanados de outros sistemas e nem seria sensível aos apelos da sociedade que visa alcançar”.

De modo geral, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta dois critérios para a distinção entre imóvel rural e urbano, quais sejam, o da localização e o da destinação econômico-social. Pelo primeiro critério (localização) será considerado imóvel rural aquele que

se encontrar fora dos limites da zona urbana ou da área de expansão urbana do município respectivo, vez que, nos dizeres da Lei n. 5.172 (BRASIL, 1966), denominada de Código Tributário Nacional (CTN), são áreas não-urbanizáveis (art. 29 e ss.); enquanto pelo critério da destinação será imóvel rural a gleba de terra na qual se explora atividade agrícola, pecuária, extrativa ou agroindustrial, independentemente de sua localização (área urbana, urbanizável ou não-urbanizável), rente à noção conceitual estabelecida no art. 4.º, inciso I, da Lei n. 4.504 (BRASIL, 1964). Essa antinomia de critério serve, nos dizeres de Xavier (1998), para estreitar, negativamente, as fronteiras entre o direito tributário e o direito agrário, dá a entender que existe um cerceamento da autonomia deste último ramo jurídico, pelo que seria interessante e necessário aviventar os limites de tais categorias.

Diz então que imóvel rural para o Estatuto da Terra, ao contrário do estabelecido para efeitos fiscais (CTN), (i) deve possuir potencial para exploração agropecuária, agroindustrial ou extrativista; (ii) não perde sua característica tão somente por estar localizado no perímetro urbano; e (iii) deve ter área contínua (AUGUSTO, 2013).

Este é o panorama, por certo confuso, da legislação brasileira:

Portanto, este é o cenário legislativo da situação: a) o Código Tributário Nacional e a Lei 9.393/96, atual legislação do Imposto Territorial Rural, adotam o critério topográfico ou da localização plena: é rural o imóvel localizado na zona rural definida em lei municipal; b) os arts. 14 e 15 do Dec.-lei 57/66 adotam o critério da localização relativa: é rural o imóvel localizado na zona rural – desde que não seja sítio de recreio – e, excepcionalmente, o imóvel localizado na zona urbana que se destine efetivamente à atividade agrária; c) o Estatuto da Terra e os Decretos 55.891/65 e 59.428/66 adotam o critério da destinação efetiva: é rural o imóvel destinado à atividade agrária; d) a Lei 8.629/93 adota o critério de destinação potencial: é rural o imóvel efetiva ou potencialmente destinado à atividade agrária. (REZEK, 2011, p. 41)

Esse emaranhado de noções conceituais trazido pela legislação conduz-nos a certa dificuldade na aplicação dos institutos e das categorias do direito agrário e até mesmo para uma adequada condução da política agrícola e fundiária. “Por vezes, o intérprete fica deslocado, sem poder identificar qual o conceito de imóvel rural que a lei, naquela previsão, está utilizando. O próprio legislador confunde” (REZEK, 2011, p. 37). São vários os exemplos em que as pré-compreensões dos temas em análise devem ser esclarecidas e delimitadas. O art. 53²³ da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), que dispõe do parcelamento do solo urbano e dá outras providências, aplica-se ao imóvel rural sob que perspectiva? A descrição de cada vértice do imóvel por meio das coordenadas georreferenciadas aplica-se ao imóvel rural classificado a partir de que

²³ “Todas as alterações do uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.”

critério²⁴? A qual tipo de imóvel se aplica à obrigatoriedade do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)²⁵? Poderia ressignificar, frente às transformações e aos anseios sociais, o que se entende por imóvel rural para fins de aquisição por estrangeiros²⁶? Qual é a base conceitual de imóvel rural para fins de reforma agrária? Qual é o critério para aplicar a função social descrita no art. 186 da Constituição da República? Aos Estados-Membros que efetivaram o comando constitucional de implementar uma Justiça agrária especializada (art. 126), a sua competência será determinada a partir de qual critério definidor de imóvel rural se deste decorrer conflitos? E a usucapião rural terá objeto que tipo de imóvel? Com efeito, esses critérios díspares para a caracterização dos imóveis colaboram sobremaneira para a dificuldade na lida com o direito agrário.

Ora, se partir de uma vertente de que há hierarquia entre normas ordinárias e normas complementares - visão essa adotada preponderantemente pelos tributaristas -, o critério da localização previsto no CTN (BRASIL, 1966) há de prevalecer, na medida em que esse diploma legislativo, a despeito de ter sido promulgado como lei ordinária, fora recepcionado, desde a promulgação da Constituição da República (BRASIL, 1967), como lei materialmente complementar, o que vem a ser corroborado pelo disposto art. 34, § 5.º, dos atos da disposições constitucionais transitórias (ADCT) da vigente Constituição (BRASIL, 1988). Ou seja, o CTN (BRASIL, 1966) é formalmente lei ordinária, mas materialmente lei complementar. Por outro lado, visão dos agraristas e aí inclui os constitucionalistas, não haveria, *a priori* e abstratamente, prevalência de um critério sobre o outro, seja pelo fato de o imóvel rural ser caracterizado rente à especialidade do direito agrário, seja pelo fato de inexistir hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, já que os assuntos por elas tratados são devidamente estabelecidos no rol de competências constitucionais, de modo a caracterizar campos distintos de atuação e aplicação (XAVIER, 1998).

²⁴ Constitui o “georreferenciamento, mais tecnicamente denominado “georreferenciamento ao Sistema Geodésico Brasileiro” (SGB), a referência de um ponto mediante coordenadas geográficas. Leva-se a efeito a descrição do imóvel rural em suas características, limites e confrontações por meio do levantamento das coordenadas dos vértices com precisão posicional. Procura-se obter as coordenadas de pontos de uma imagem ou mapa, pontos esses que são locais que se externam com uma aparência identificável, sendo os mais comuns as estradas, os rios, as represas, as pistas de aeroporto, os edifícios, de grande porte ou facilmente identificáveis, os topos de montanhas, os vales, e outros acidentes da natureza. A partir de tais pontos busca-se conseguir as coordenadas por intermédio de levantamentos topográficos, de Sistema de Posicionamento Global – GPS e de mesas digitalizadoras, e outras imagens ou mapas georreferenciadas.” (RIZZARDO, 2013, p. 92)

²⁵ A Lei n. 10.267 (BRASIL, 2011), incluiu o § 2.º ao art. 1.º da Lei n. 5.868 (BRASIL, 1972), criando o CNIR, Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, “que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.”

²⁶ Lei n. 5.709 (BRASIL, 1971), que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências.

Essa discussão ganha relevância, como observa Almeida (1986), quando envolve a problemática do imposto territorial rural (ITR), “em que se mesclam previsões relativas à ruralidade do imóvel com as precisamente voltadas à sua característica agrária.” Isto é, envolve os dois critérios.

A doutrina agrarista, no que diz respeito aos critérios aptos a caracterizar o imóvel rural, assim posiciona:

Já que a nota marcante está na destinação à produção, o imóvel que interessa ao direito agrário é aquele visto como “bem produtivo”, não como um mero “bem patrimonial”. Ou seja, a terra rural que forma o imóvel rural não é considerada como um mero bem a ser contabilizado no patrimônio de uma pessoa ou de uma empresa, mas é apresentada como um meio de produção sujeito ao bem comum, ao cumprimento de sua função social. (RIZZARDO, 2013, p. 53)

Há divergências no tocante à conceituação de prédio urbano e rústico. Querem alguns que seja a destinação o elemento diferenciador. De modo que, se destinado à residência, é urbano, embora fique fora do perímetro da cidade; se destinado à agricultura e pecuária, é rural ou rústico, embora fique dentro do perímetro urbano. Portanto prédio rural é o imóvel destinado à exploração das indústrias agrárias, incluindo-se as edificações necessárias àquele mister. (BARBOSA OPTIZ; OPITZ, 2012, p. 60)

Realmente, foi por efeito da incorporação do princípio da função social no texto constitucional brasileiro que o Estatuto da terra absorveu o critério da destinação como elemento diferenciador entre imóvel rústico e urbano. (MARQUES, 2015, p. 31)

Essa divergência de critérios identificadores do que se entende por imóvel rural assumiu, em recente precedente do Superior Tribunal de Justiça²⁷ (STJ), novos contornos, na medida em

²⁷ TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IPTU. AÇÃO ANULATÓRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. IMÓVEL LOCALIZADO EM ÁREA URBANA, CONFORME LEI MUNICIPAL. AUSÊNCIA DOS MELHORAMENTOS INDICADOS NO ART. 32, § 1º, DO CTN. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES DO STJ. DESTINAÇÃO DO IMÓVEL. ATIVIDADE RURAL. INEXISTÊNCIA. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão monocrática publicada em 01/03/2018, que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015. II. Não há falar, na hipótese, em violação ao art. 1.022 do CPC/2015, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida. III. O Tribunal de origem julgou cabível a incidência de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana - IPTU sobre imóvel de propriedade do ora agravante, localizado em área urbana, conforme definido em lei municipal. IV. Na forma da jurisprudência, “a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel estão sujeitos à incidência do IPTU ou do ITR, a depender da classificação do imóvel considerado, em urbano ou rural. Para essa finalidade, a Primeira Seção, em sede de recurso especial repetitivo (art. 543-C do CPC), decidiu que, “[a]o lado do critério espacial previsto no art. 32 do CTN, deve ser aferida a destinação do imóvel, nos termos do art. 15 do DL 57/1966” (REsp 1.112.646/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 28/8/2009)” (STJ, AgRg no AREsp 259.607/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/06/2013). Outrossim, “a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que é legal a cobrança do IPTU dos sítios de recreio, localizados em zona de expansão urbana definida por legislação municipal, nos termos do arts. 32, § 1º, do CTN c/c arts. 14 do Decreto-lei nº 57/66 e 29 da Lei 5.172/66, mesmo que não contenha os melhoramentos previstos no art. 31, § 1º, do CTN” (STJ, AgRg no REsp 783.794/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/02/2010). V. No caso, encontrando-se o imóvel em área urbana, e não de expansão, conforme a Lei 7.032/98, do Município de São José

que, para fins de incidência do ITR, considera, a despeito do estabelecido no art. 29 do CTN (BRASIL, 1966), o imóvel ainda localizado na zona urbana, desde que seja utilizado para exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial. No âmbito do referido Tribunal o critério da “destinação” é o definidor de imóvel rural, inclusive para efeitos fiscais, demonstrando assim inexistir hierarquia entre as leis complementar e ordinária. Por outro lado, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) houve decisão no bojo do recurso extraordinário (RE) n. 93.850-8/MG²⁸, pela qual, diante do cotejo entre o disposto no art. 6.^o²⁹ da Lei n. 5.868 (BRASIL, 1972) e o art. 29³⁰ da Lei n. 5.172 (BRASIL, 1966), prevaleceria a última (critério localização) na medida em que (*sic*) era hierarquicamente superior à primeira (critério destinação).

Rezek (2011, p. 74), ciente das divergências levadas a efeito e ao cabo pelo ordenamento jurídico brasileiro, propôs a seguinte noção conceitual:

Tendo em vista a caracterização do imóvel agrário mencionada no capítulo anterior, o classificaremos a partir de três critérios fundamentais, os quais entendemos sejam úteis para a consideração do futuro legislador. Quanto à localização, como: a) imóvel rural; b) imóvel urbano. Quanto à qualificação do meio para o exercício da atividade agrária, como: a) imóvel rústico; b) imóvel edificado. Quanto à política agrária governamental, como: a) minifúndio; b) imóvel de empresa agrária – pequeno (familiar ou patronal), médio ou grande; c) latifúndio; d) imóvel devoluto. Será rural, como já defendido, o imóvel localizado na zona rural do município, definida na lei local por exclusão. Será urbano o imóvel agrário localizado na zona urbana definida pela mesma lei. Enquanto o primeiro é a regra, o segundo é sempre exceção que, por isso mesmo, não pode passar despercebida de um estudo sério sobre o tema, frente às novas realidades que surgem dia a dia, permitindo cada vez mais a diminuição do espaço físico para a consecução de atividade agrária. Comum em nossas cidades são os terrenos destinados exclusivamente à cultura de verduras para ao venda no mercado municipal, constituindo-se típico exemplo de imóvel agrário urbano.

Assim, na linha do exposto, reserva-se, ao se referir ao solo (CC/02, art. 79) - ou terra - , a terminologia imóvel, qualificando-o como rural se encontrar localizado na zona rural e como

do Rio Preto, com mais razão a incidência do IPTU, considerando que sequer há notícia, nos autos, de desenvolvimento de qualquer atividade rural na propriedade, aliada à circunstância de que o tributo é devido, ainda que ausentes os melhoramentos indicados no art. 32, §1º, do CTN. VI. Agravo interno improvido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo interno no agravo em recurso especial n. 1197346/SP. Relatora Ministra Assusete Magalhães. Segunda Turma. Data do Julgamento: 8.5.18; data da publicação/fonte: DJe 15.5.18).

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 93.850/MG. Relator Ministro Moreira Alves. Recorrente: Jair Rodrigues Pereira; recorrida: Município de Belo Horizonte. Tribunal Pleno. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=187342>. Acessado em 9.1.19.

²⁹ Para fins de incidência do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, a que se refere o art. 29 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare.

³⁰ O imposto de competência da União sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil, ou a posse do imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do município.

urbano se estiver localizado na zona urbana, de acordo com diretrizes propostas pelo respectivo município. Silente, portanto, no que diz respeito à zona de expansão urbana.

Conduz aqui os substantivos terra e solo como expressões sinônimas porque, na essência, não há elementos fático-jurídicos para diferenciá-los. Terra ou solo rural, bem de produção que é, vez que apta a produção e reprodução das mais diversas espécimes de animais e vegetais, *locus* de desenvolvimento, como visto, da personalidade da pessoa humana. O solo rural encontra-se localizado na zona rural. Diz-se que a obtenção da zona rural é feita por meio de procedimento de exclusão, ou seja, seria o espaço geográfico não inserido na zona urbana, de sorte que a caracterização destas se dá por meio do processo legislativo municipal, por imposição da competência constitucional de os municípios cuidarem das matérias de interesse local (art. 30, inciso I), segundo se depreende da análise dos arts. 29 e 32, § 1.º, do CTN (BRASIL, 1966). Isso porque, de acordo com Torrinha (*apud* REZEK, 2011, p. 45, grifo do autor), identifica-se “o radical *ager*, de onde provém *agrarius*, ao campo ou terra cultivada, enquanto o radical *rus*, de onde se originam *rusticus* e *ruris*, relacionava-se ao campo em geral, em oposição a *urbs* (cidade)”.

O outro critério, cujo cerne seja o desempenho da atividade agrária, não incide necessariamente sobre o solo rural, podendo, de igual modo, recair sobre o imóvel urbano, na medida em que nem sempre o solo rural é essencial ao exercício de toda e qualquer atividade agrária (REZEK, 2011). Daí surge o imóvel agrário, cujas raízes estão assentadas na “teoria agrobiológica, como a atividade humana de cultivo de vegetais e de criação de animais, exposta à presença de um processo orgânico de desenvolvimento desses vegetais e animais, sujeito às leis naturais - e, portanto, não totalmente controlado pelo homem -” (*ibidem*, p. 189). De modo diferente, Rizzardo (2013, p. 320) destaca que “os conceitos de solo urbano e solo rural não se confundem com os de zona urbana e zona rural. Enquanto os dois primeira referem-se à destinação de uso dada ao solo, os dois últimos dizem respeito à localização do imóvel, independentemente da finalidade que envolve a utilização.” Opta-se, aqui, até mesmo para reforçar a especificidade do direito agrário, pela terminologia imóvel/solo/terra agrária (destinação) em oposição à imóvel/solo/terra rural (localização).

Com efeito, a caracterização do imóvel rural levada a efeito e ao cabo pelo Estatuto da Terra, o que para este trabalho e neste momento denomina-se imóvel agrário, na medida em que nele se desenvolvem as atividades agrárias, independentemente se ele esteja cravado na zona rural ou inserido na zona urbana, visou realçar o elemento caracterizador do direito agrário, vale dizer, a agrariedade nos termos acima expostos quando se cuidou de sua especificidade em relação a outros ramos jurídicos (cf. item 1.2), especialmente ao direito civil.

Este ramo jurídico, é de se ressaltar, não veio apartar o imóvel rural do imóvel urbano, seja na legislação esparsa, seja nos Códigos de 1916 e 2002.

Portanto, aplica-se a designação de imóvel agrário ao imóvel localizado na zona urbana, na zona de expansão urbana ou na zona não-urbanizável (ou zona rural), ou seja, independentemente de sua localização, onde se desenvolve atividade agrícola, pecuária ou agroindustrial (fator técnico: agrariedade como elemento especificador do direito agrário); ao passo que a designação de imóvel rural (aqui considerada como expressão sinônima das terra ou solo rural) restringe-se ao imóvel cravada dentro dos limites da zona rural definida na lei do respectivo Município. É o critério geográfico que prepondera neste caso.

3 PARCELAMENTO RURAL NO MUNICÍPIO DE INHUMAS

De acordo com o aporte teórico estabelecido nos capítulos anteriores, de sorte a demonstrar que os institutos e as categorias do direito agrário encontram-se submetidos à constante modificações à medida que o contexto em que eles estão inseridos transforma-se, por força dos anseios e das necessidades sociais. Busca, então, neste capítulo, aferir a história contextual do parcelamento do solo rural no Município de Inhumas, de 2007 a 2017, com o fim de buscar os significantes atribuídos a este instituto, seja na origem do fenômeno, seja na aplicação no período descrito. É como, nos dizeres de Streck (2017a), o fenômeno jurídico do parcelamento do solo fosse “raspado” para ver o que está por trás dos seus pressupostos fático-jurídicos.

Isso se torna importante, de acordo com o que se expôs no segundo capítulo, para aferir se o significante atribuído ao parcelamento do solo rural na origem, isto é, de acordo com o contexto em que ele surgiu e se desenvolveu inicialmente, é igual ao contexto acima delimitado (contexto de aplicação, vale dizer, de 2007 a 2017). E se o significante for idêntico e o contexto for diferente, o instituto do parcelamento rural há de ser ressignificado à luz da metodologia adotada, pelo que se torna, reiterar-se, essencial o estabelecimento da noção conceitual acerca do direito e do direito agrário (capítulo 1).

Destarte, ainda que o ordenamento jurídico leve ao cabo o uso indiscriminado da expressão imóvel rural (terra ou solo rural), ora se referindo ao espaço geograficamente delimitado, ora se referindo à agrariedade, o instituto jurídico do parcelamento da terra ou solo rural destina-se apenas à gleba cravada na zona rural, ou seja, o referido parcelamento não tem suas disposições fático-jurídicas incidentes sobre os imóveis urbanos nos quais se desenvolvem a agrariedade (imóveis agrários localizados na zona urbana ou de expansão urbana), ainda mais que à época em que os institutos jurídicos do parcelamento (loteamento e desmembramento) foram regulamentados - Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979) -, por exemplo, a discussão acerca da especificidade do direito agrário era embrionária, ou seja, não se encontrava consolidada como nos moldes atuais (cf. item 1.2). Aos imóveis urbanos nos quais desenvolvem a agrariedade (imóveis agrários - cf. item 2.4) aplicam-se especial e preponderantemente as disposições da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), na medida em que ela cuida do parcelamento do solo urbano e dá outras providências, segundo a sua ementa e o art. 2.º. Portanto, o parcelamento ora a ser tratado recai sobre o imóvel rural nos moldes acima propostos. Essa, portanto, é a leitura que se faz do texto, caracterizando o senso comum, uma vez que “as coisas sempre foram assim por aqui!” (STRECK, 2017a, p. 101). E dessa forma, independentemente de ser ou não imóvel

agrário, o Município de Inhumas conduziu o parcelamento do solo, como se percebe dos loteamentos Setor Santana (13.5.93), matriculado sob o n. 9.433, e Residencial Porto Seguro (16.8.04), matriculado sob o n. 15.462, ambas matrículas do Registro de Imóveis de Inhumas.

É importante se preocupar com o parcelamento do solo rural, na medida em que é do interesse do legislador, e da população como um todo, o resguardo com as células rurais produtivas e com a diminuição do aproveitamento inadequado do uso da terra rural para fins outros que não os rurais (FERREIRA, 2011).

Então, ao contrário do parcelamento do solo urbano, para o qual se tem a Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), o parcelamento do solo rural não possui uma lei que o trata específica e exclusivamente. Existem esparsamente vários dispositivos no ordenamento jurídico que cuidam do assunto. São diplomas legais ou infralegais que tratam da matéria: o Decreto-Lei n. 58 (BRASIL, 1937), a Lei n. 4.504 (BRASIL, 1964), O Decreto n. 62.504 (BRASIL, 1968), a Lei n. 5.868 (BRASIL, 1972) e a revogada Instrução Normativa n. 17-b (INCRA, 1980)³¹.

Ex vi legis, o instituto do parcelamento constitui-se gênero do qual são espécies o loteamento e o desmembramento. A noção conceitual levada a efeito pelo Município em tela e pelo INCRA acerca do loteamento advém da subdivisão da gleba-mãe em lotes, com a abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamentos, modificação ou ampliação das vias existentes, enquanto a do desmembramento decorre da divisão da gleba-mãe em lotes com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos nem o prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes, segundo se depreende da leitura dos itens 1.1, 1.2 e 1.3. da revogada Instrução Normativa 17-b (INCRA, 1980). Noção essa prevista também nos §§ 1.º e 2.º do art. 2.º da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979). Ferreira (2011, p. 747), ao falar acerca da configuração dos

³¹ A Instrução Normativa n. 17-b (INCRA, 1980) a que se faz referência, veio a ser formalmente revogada pela Instrução Normativa n. 82 (INCRA, 2015), conforme se depreende da leitura do seu art. 35. Contudo, opta-se por lhe fazer remissão diante dos seguintes fundamentos: (i) os parcelamentos do solo rural conduzidos no Município de Inhumas, de 2007 a 2017, encontram-se, com exceção do “loteamento Solar Park Boa Vista” e “Residencial Palmeira”, inseridos no período de sua vigência; (ii) a inserção das áreas destes loteamentos anteriormente citados na área de expansão urbana deu-se à época de sua vigência; (iii) as noções conceituais por ela estabelecidas ainda permanecem intactas por força da legislação esparsa, tais como as Leis ns. 4.504 (BRASIL, 1964), 4.947 (BRASIL, 1966), 6.513 (BRASIL, 1977), 6.766 (BRASIL, 1979) e 6.803 (BRASIL, 1980) e bem assim o Decreto n. 59.428 (BRASIL, 1966); (iv) a instrução normativa revogadora não veio a regulamentar a matéria em questão; e, por fim, (v) na Nota Técnica n. 2 (INCRA/DF/DFC, 2016), que cuida de “esclarecimentos a respeito da revogação da Instrução INCRA n. 17-b, de 22 de dezembro de 1980”, reconhece que o órgão que editou a instrução revogadora (Coordenação-Geral de Cadastro Rural) não possui “competência” para regulamentar projetos de parcelamento rural, cuja atribuição cabe ao órgão da Divisão de Obtenção de Terra, pelo que, como preceito básico de direito administrativo, “se não há competência para regulamentar, consequentemente não há para revogar”. Portanto, pelas breves considerações, resolve-se manter ainda remissão a Instrução Normativa n. 17-b (INCRA, 1980) na medida em que as suas noções conceituais ainda são eficazes, ainda mais se considerar que a sua função precípua é aclarar os preceitos existentes em normas legais, o que ainda não se deu.

loteamentos rurais, diz que “loteamento, em seu sentido amplo, confunde-se com o parcelamento, que é a transformação de um terreno em dois ou mais de dois outros terrenos, modo que o terreno velho desaparece, para surgirem terrenos novos.” Em suma, a distinção entre o loteamento e o desmembramento, espécies do gênero parcelamento (ou loteamento no sentido amplo), reside na abertura ou não de vias, no prolongamento ou não destas ou ainda na respectiva ou não modificação das vias já existentes. Essas noções abstratas, genéricas e enclausuradas no contexto originário são aplicadas indiscriminadamente pelo Município e pelo INCRA. Estes obedecem à literalidade da normatização. Restringem-se, ao analisarem o fenômeno jurídico parcelamento, ao aspecto textual.

Com efeito, o parcelamento do solo rural não se confunde com o instituto jurídico da colonização, na medida em que:

A colonização é uma forma de política agrária dirigida ao povoamento de terras desabitadas ou pouco povoadas, virgens ou incultas, objetivando introduzir nelas a infraestrutura necessária para permitir a organização de um parcelamento de terras que permita o racional aproveitamento ou utilização, bem como a introdução de serviços públicos e privados adequados para o assentamento de uma população rural. (LIMA, 1975, pp. 79/80)

Resta evidente que, não raras as vezes, para se colonizar, ou seja, povoar certo espaço geográfico com reduzida presença de pessoas, ou na sua totalidade desabitada e sem desenvolvimento econômico (RIZARDO, 2013), o parcelamento do solo deverá ser antecedente a essa política agrária, na medida em que a distribuição de lotes ou extensões de terras assim pressupõe. Contudo, repita-se, são institutos diversos.

Assim, o primeiro aspecto a ser observado, de extrema relevância - destaque-se, é o disposto no art. 65 da Lei n. 4.504 (BRASIL, 1964), pelo qual se proíbe a divisão do solo rural em dimensões inferiores ao módulo de propriedade rural ou, analisando conjuntamente com o art. 8.º, §1.º, da Lei n. 5.868 (BRASIL, 1972), inferior à fração mínima de parcelamento³² (FMP), parâmetro esse que se encontra inserido no certificado de cadastro de imóvel rural (CCIR). É certo que, ainda que a transmissão advinha de sucessão *causa mortis* (CC/02, art. 1.784) ou decorra de partilha judicial ou amigável (CPC/15, art. 647 e ss.), a observância dessa dimensão mínima é obrigatória, na medida em que “equivale à área mínima necessária ao aproveitamento econômico do imóvel rural para o sustento familiar, com a finalidade de implementar o princípio constitucional da função social da propriedade, proclamado no art. 5.º, XXIII, da Carta Federal” (RIZZARDO, 2013, p. 66). E a aferição do necessário aproveitamento

³² No Município de Inhumas, Estado de Goiás, espaço geograficamente delimitado nesta pesquisa, a fração mínima do parcelamento (FMP) é de 20.000m² (vinte mil metros quadrados), isto é, 2 (dois) hectares.

econômico do imóvel dá-se nos moldes do estabelecido no §1.º do art. 8.º da Lei n. 5.868 (BRASIL, 1972), cuja atribuição cabe única e exclusivamente ao INCRA, e esse aproveitamento econômico mínimo não é afastado pela autarquia federal no Município diante, mais uma vez, da literalidade do dispositivo.

Contudo, existem situações no ordenamento jurídico brasileiro, as quais realçam sobremaneira o viés da terra como situação jurídica patrimonial, que permitem o parcelamento do solo rural em medidas inferiores às previstas no CCIR. São situações previstas no art. 2.º do Decreto n. 62.504 (BRASIL, 1968), que veio a regulamentar, dentre outros dispositivos, o art. 65 ora em análise, quais sejam: (i) instalação de estabelecimentos empresariais; (ii) empreendimentos de fins industriais; e (iii) instalação com fins comunitários. Em regra, as exceções analisadas envolvem situações jurídicas patrimoniais, na medida em que o caráter pecuniário prepondera, tais como postos de gasolina, lojas, garagens e oficinas. O fio-condutor para tanto é o pretenso desenvolvimento da zona rural, pelo que se destinam à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio.

Vale dizer que a inobservância do critério, diga-se objetivo, estabelecido pelo legislador quando do parcelamento abaixo da área mínima implica nulidade dos atos notariais praticados e, como consequência, ineficácia de seus termos, inclusive perante o Registro de Imóveis, vez que viola “interesses e valores sociais ou públicos, considerados pelo direito” (LÔBO, 2017a, p. 310), de acordo com o art. 8.º, §3.º, da Lei n. 5.868 (BRASIL, 1972). Noutros termos, “estamos diante de atos jurídicos ‘pleno jure’ e, como tais, insanáveis, irratificáveis, seja por ataque frontal ao princípio da indivisibilidade, seja por força de lei específica prevendo a sanção” (BASTOS, 2011, p. 1208). Agregue-se ainda que tal situação enseja ao tabelião ou ao registrador, e bem assim aos prepostos, a possibilidade de responder civil, administrativa e penalmente.

Na linha de raciocínio desenvolvida por Farias e Rosendal (2018a) ao tratar do plano da eficácia, a apuração da fração mínima do parcelamento ou do módulo mínimo dá-se no momento em que o título é levado a registro, na medida em que este se relaciona com a aptidão de o ato ou o negócio produzir efeitos, especialmente se considerar que no Brasil o registro possui, em regra, o caráter constitutivo de propriedade. Com efeito e tecnicamente correto, é art. 8.º, §5.º, da Lei n. 5.868 (BRASIL, 1972), que veio a estabelecer taxativa e rigorosamente o seguinte: “o disposto neste artigo aplica-se também às transações celebradas até esta data e ainda não registradas em Cartório, desde que se enquadrem nas condições e requisitos ora estabelecidos.” Leva ainda a efeito a discussão se o parcelamento do solo rural deverá ser precedido sempre de autorização da autarquia federal, uma vez que dispensa expressa somente

há no caso de o titular do imóvel rural for transferir, em caso de desmembramento, a parcela desmembrada. Por caber ao INCRA o gerenciamento da estrutura fundiária do país, nos termos do Decreto n. 1.110 (BRASIL, 1970), e do seu Regimento Interno - Portaria n. 49 (INCRA, 2017), o parcelamento rural, salvo as situações previstas em lei, deve ser submetido previamente à sua aprovação.

Então, na esteira do descrito no art. 53 da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), pelo qual “todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do órgão metropolitano, se houver, onde localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura, ou do Distrito Federal se for o caso”, o operador do direito pode deparar com as seguintes situações: (a) parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana; (b) parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana; (c) parcelamento, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, nos termos da revogada Instrução Normativa n. 17-b (INCRA, 1980).

Antes da análise específica, vale dizer, que o ordenamento jurídico mais uma vez traz consigo a antinomia (destinação *versus* localização) levada a efeito e ao cabo pelo que se entende por imóvel rural. Lembrem-se que o critério utilizado neste trabalho é de que imóvel rural é aquele localizado na zona rural, ao passo que imóvel agrário consiste no imóvel no qual desenvolve a agrariedade, independentemente da sua localização (zona rural ou zona urbana).

Na primeira hipótese (letra ‘a’) não se cuida a rigor de imóvel rural, na medida em que se encontra na zona urbana ou na área de expansão urbana, nem se trata de imóvel agrário, vez que o seu fim é para urbanização (fins urbanos), motivo pelo qual a autarquia federal (INCRA) não anui com o parcelamento (Lei n. 6.766/79, art. 3.º), a sua atividade se restringe, mediante certidão expedida pelo município, certidão de inteiro teor do imóvel expedida pelo Registro de Imóveis local e laudo de profissional habilitado atestando a não utilização agrícola, pecuária ou agroindustrial, a atualização cadastral por meio da retificação ou cancelamento do cadastro rural do imóvel. Atualização cadastral porque o parcelamento não alcançou toda a área, de modo a existir área remanescente; cancelamento cadastral pois o parcelamento açambarcou a totalidade da área. Essa é a função literal que compete à autarquia federal.

A segunda hipótese (letra ‘b’) envolve imóvel rural, uma vez que se encontra encravado na zona rural do respectivo Município ou Distrito Federal, isto é, fora da zona urbana ou de expansão urbana definida em lei local, mas não cuida de imóvel agrário, na medida em que ausente a agrariedade. O INCRA, nos termos do art. 96 do Decreto 59.428 (BRASIL, 1966) e art. 53 da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), deve ser ouvido previamente, inclusive a analisar a

veracidade dos pressupostos aptos a tanto, tais como declaração de zona de turismo ou caracterização de estância balneária ou hidromineral. Realizando, ao final, a atualização do cadastro do imóvel rural nos moldes acima ressaltados.

A última hipótese (letra 'c') que engloba, nas significações das categorias adotadas, tanto imóvel agrário (fins agrícolas) como imóvel rural (localizado na zona rural conforme lei local), encontra-se regida pelos seguintes dispositivos: art. 61 da Lei n. 4.504 (BRASIL, 1964), art. 10 da Lei n. 4.947 (BRASIL, 1966), art. 93 e ss. do Decreto n. 59.428 (BRASIL, 1966) e art. 8.º da Lei n. 5.868 (BRASIL, 1972). Aqui o INCRA, de acordo com a terminologia extraída dos dispositivos em referência, especialmente o art. 10 da Lei n. 4.947 (BRASIL, 1966), aprova o projeto de parcelamento.

Em todas as hipóteses de parcelamento de imóveis rurais, no que diz respeito à formalidade, devem ser apresentados os seguintes documentos: (i) requerimento do proprietário com as respectivas firmas reconhecidas; (ii) memórias descritivas das áreas a serem parceladas; (iii) planta do imóvel com as áreas especificadas; (iv) anotação de responsabilidade técnica (ART) do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia ou registro de responsabilidade técnica (RRT) do Conselho de Arquitetura e Urbanismo, com o comprovante de pagamento; (v) último certificado de cadastro de imóvel rural (CCIR); e (vi) comprovação de pagamento do imposto territorial rural (ITR) relativo aos últimos cinco anos ou a equivalente certidão negativa (SOUZA, 2014).

Das noções conceituais trazidas a colação percebe-se a pretensão de o legislador, e da mesma forma se vê com a regulamentação realizada no âmbito da autarquia federal (INCRA), estabelecer respostas abstratas, genéricas e *a priori* a questões ou a problemas submetidos à apreciação do operador do direito. Pretendeu, assim, atribuir significantes herméticos ao instituto parcelamento do solo de modo a enclausurá-los no contexto geográfico e social em que eles foram editados, eis o senso comum.

Assim, o Município de Inhumas e o INCRA conduzem o parcelamento da terra rural de acordo com as diretrizes previamente traçadas pelo órgão competente, deduzindo, num modelo clássico de positivismo, lei e direito como se fossem a mesma coisa (STRECK, 2017a), na medida em que a lei pretendia abarcar prévia e abstratamente todas as hipóteses possíveis.

Percebe-se então que o contexto em que as regulamentações observadas pelos entes públicos acima referidos foram editadas é diverso daquele em que elas são atualmente aplicadas. As regulamentações foram editadas num contexto em que o positivismo jurídico clássico vigia, de sorte que texto e contexto confundiam-se. Os atributos da titularidade proprietária eram exercidos de modo absoluto e oponível a todos; ela era considerada sagrada

(cf. item 1.3.1), de sorte a não se cogitar de sua dimensão funcional, o que caracterizava inclusive exclusão de direitos de terceiros. À sociedade de então não se apresentava tão complexa nem se reconhecia essa pluralidade de direitos hoje recorrentes. Porém, atualmente, com a promulgação da Constituição da República, a pluralidade de princípios e regras constitucionais, com a respectiva eficácia irradiante para todo o ordenamento, a complexidade da sociedade atual (cf. introdução) e, a reboque, o reconhecimento do pós-positivismo (STRECK, 2017b). Portanto, o contexto institucional, social, econômico etc. vigente à época do parcelamento do solo rural (2007 a 2017) é diverso do que assentou as citadas regulamentações.

3.1 Institutos afins ao parcelamento da terra rural no Município de Inhumas

Os institutos em questão levados a efeito e ao cabo no Município de Inhumas envolvem-se mais com fins urbanísticos do que com fins agrários, porém se torna importante essa abordagem, na medida em que (i) pode também aplicar ao parcelamento do solo rural tais institutos³³ (ii) o fio-condutor para que os Municípios insiram o imóvel rural na zona urbana ou de expansão urbana é a pretensa urbanificação; e, por último, (iii) a implantação desses institutos pode implicar reflexos agrários (cf. item 1.2).

Viu-se acima que a terra rural na forma como se concebe neste trabalho pode ser objeto de parcelamento para fins urbanos. Com efeito, a separação ou o apartamento técnico-jurídico dos institutos faz-se necessário para saber quais os significantes foram extraídos em certo e localizado contexto, inclusive para fins de aferir a sua dimensão funcional. No que diz respeito à urbanificação, fio-condutor da inserção do imóvel rural na área de expansão urbana, há de entendê-la como:

Atividade deliberada de beneficiamento ou rebeneficiamento do solo para fins urbanos, quer criando áreas urbanas novas pelo beneficiamento do solo ainda não urbanificado, quer modificando o solo já urbanificado. (SILVA, 2008, p. 289)

Por fim, talvez o mais importante fundamento para cuidar dos institutos afins do parcelamento do solo rural, é que a implementação desses institutos pode implicar reflexos no meio ambiente, nos recursos hídricos e no patrimônio cultural (terra como situação jurídica existencial). E doutrina não falta para inserir, e com razão na medida em que terra é *locus* de

³³ Ao parcelamento do solo rural que deu ensejo ao loteamento denominado Residencial Vivendas San Marino atribui-lhe os contornos do loteamento fechado, diante de autorização para fechar seu perímetro emitida pelo respectivo município.

vivência, sobrevivência e de desenvolvimento da personalidade na busca pela felicidade, o meio ambiente dentro do direito agrário (ZELEDÓN, 2014), de sorte que institutos e categorias supostamente protetivas do meio ambiente são preponderantemente aplicáveis àquele que desenvolve atividades agrárias, tais como reserva ambiental, reserva florestal e cadastro ambiental rural (cf. capítulo 1). Ora, sem descurar que existe uma travessia entre o ruído natural para o ruído artificial³⁴, que, de igual modo, é questão agrário-ambiental. A proteção dos recursos hídricos é também matéria que envolve tanto o direito agrário como o direito ambiental e essa proteção assume foro de importância na medida em que se dá parcelamento do solo rural para fins urbanos. Por fim, como exposto no capítulo 2, a terra, além de ser considerada como mercadoria, é situação jurídica existencial, como se percebe e presencia nas terras indígenas e quilombolas.

Então, pelo breve exposto, os institutos afins do parcelamento do solo rural existentes no Município de Inhumas se impõe, na medida em que a implementação deles poderá acarretar reflexos no direito agrário, incluindo aí como seu objeto, numa visão ampla, o meio ambiente, os recursos hídricos e terra como situação jurídica existencial, e bem assim que eles (institutos) podem ser inseridos no parcelamento do solo rural com fins urbanos.

Portanto, com efeito de separar, a partir de então, conceitos, institutos e categorias jurídicos diversos, demonstrar-se-ão resumidamente as peculiaridades e os caracteres de cada um, o que se faz da seguinte forma (é a forma como o Município de Inhumas leva a efeito, diante do texto legal, independente das consequências):

3.1.1 Do loteamento convencional urbano

Como dito, a Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), conceituou, em seu art. 2.º, § 1.º, loteamento como “a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.”

Dessume-se do dispositivo em tela, para caracterização de loteamento e para separação deste do instituto denominado desmembramento³⁵, a essencialidade de arruamento. Noutros dizeres, importante se faz área destinada à abertura de novas vias de circulação ou

³⁴ “Ruído urbano é aquele típico do meio ambiente artificial e ruído natural é aquele causado no meio ambiente natural.” (FRANGETTO, 2011, p. 753)

³⁵ “Não se consideram *loteamento* nem a divisão de um lote maior em dois menores nem mesmo a divisão de uma quadra em lotes como o aproveitamento das vias públicas existentes. No primeiro caso temos simples *desdobro de lote*; no segundo, *desmembramento*.” (SILVA, 2008, p. 332, grifo do autor)

prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes. No desmembramento, segundo exposto no art. 2.º, § 2.º, da lei em referência, existe o aproveitamento da malha viária existente, nos exatos moldes já estabelecidos.

Com efeito e repita-se, tanto o loteamento, como o desmembramento, são espécies do gênero parcelamento do solo, inclusive a ementa da lei em estudo assim estabelece: “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”. São duas, pois, as maneiras de parcelar o imóvel urbano.

O loteamento do solo, então, obedecerá aos pressupostos balizados pela lei de regência, tais como os ditados nos arts. 4.º e 5.º, a existência de projeto de loteamento (art. 6.º e ss.), aprovação do projeto de loteamento pelo poder público competente (art. 12 e ss.) e registro do loteamento (art. 18 e ss.).

Por força do art. 22 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (BRASIL, 1979), as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, passam a pertencer ao poder público municipal, pelo que, como se percebe, se formam bens privados (lotes) e bens públicos (vias, praças, área institucional e área verde, por exemplo). Não há, em rigor, bens privados de propriedade comum, salvo o condomínio forçado (parede-meia, por exemplo), motivo pelo qual não se fala em condomínio na sua essência técnico-jurídica.

Alfim, o loteamento convencional decorre da observância do procedimento especial previsto na Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), surgindo bens públicos, ora de uso comum (ruas e praças), ora para destinação de uso especial (escolas e postos de saúde), ora com fito protetivo (área verde). Os bens privados (lotes) decorrem naturalmente da subdivisão da gleba-mãe.

3.1.2 Do loteamento fechado

À luz da legislação de regência - Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), o loteamento fechado consiste na subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (art. 2.º, § 1.º), com o cercamento total de seu perímetro e a aposição de cancela.

Não há, assim, diferença ontológica entre o loteamento convencional e o loteamento fechado. O *plus* conceitual do último encontra-se no trecho “com o cercamento total de seu perímetro e a aposição de cancela”, pelo que, na essência, consiste num loteamento comum.

Nesse diapasão, a instituição do loteamento fechado pressupõe (i) a observância dos requisitos estabelecidos no Capítulo II da Lei de regência, tais como áreas destinadas a sistemas

de circulação, a implantação de equipamentos urbano e comunitário, espaços livres de uso público, metragem mínima e projeto de loteamento, (ii) aprovação do projeto de loteamento pela Municipalidade ou pelo Estado quando incidir os fatos expostos no art. 13 e (iii) registro na Serventia Imobiliária respectiva.

A diferença reside, então, no fechamento de seu perímetro e na aposição de cancela, de modo a possibilitar o controle de transeuntes no seu interior.

Vejam, assim, as peculiaridades do loteamento fechado.

Na aprovação do loteamento fechado não há regra específica para o citado fechamento e para aposição de cancela, segundo se deflui dos termos da legislação em análise.

Donde advém, para fins de caracterização do instituto *sub analise*, a permissão para o estabelecimento de seus contornos, máxime se considerar que no seu interior existem bens públicos. Ou seja, a essência do loteamento fechado é idêntica à do comum, máxime por observarem termos e moldes idênticos para a aprovação, de modo a se indagar acerca da possibilidade de se restringir o uso do espaço público (vias de comunicação e praças) a determinados números de pessoas, especialmente aos moradores do referido loteamento.

Então vejam.

Primeiro: da incorporação ao domínio público (municipalidade) das ruas, praças, vias e espaços livres: o Decreto-Lei n. 58 (BRASIL, 1937), que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para o pagamento em prestações, determina que “a inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta” (art. 3.º).

De igual modo, o art. 22 da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979) lança peremptoriamente o seguinte: “desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.”

Incorporam-se, então, os bens em voga ao domínio público, ora para uso comum, ora para uso especial, pelo que se estabelece um vínculo de dependência entre o bem e o interesse público/coletivo. Mello (2007, p. 882) destaca que a “afetação é a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial”.

Destarte, as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos serão, com o registro do loteamento, “bens jurídicos atribuídos à titularidade do Estado, submetidos a regime jurídico de direito público, necessários ao desempenho das funções públicas ou merecedores de proteção especial” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 900).

Portanto, dentro do procedimento do loteamento existe a transmutação, quando do registro - Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), art. 22; Decreto-Lei n. 58 (BRASIL, 1937, art. 3.º), de bens privados para públicos, porquanto, como sabido, passaram ao domínio da municipalidade (CC/02, art. 98).

Segundo: dos meios para o uso restrito dos bens públicos existentes dentro do loteamento fechado: ao proceder ao fechamento e à aposição de cancela no loteamento, caracterizando-o como fechado, impõe-se autorização formal do Poder Público, vez que envolve o uso restrito de bens públicos a determinado número de pessoas, normalmente os moradores do referido loteamento.

Por força do art. 30, VIII, da Constituição da República (BRASIL, 1988), compete ao Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Corroborando com o dispositivo em tela, os bens públicos são pertencentes ao Município respectivo.

Autorização essa decorrencia lógica da própria essência do direito urbanístico, que, nos dizeres de Silva (2008, p. 50) “como ciência é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis.”

Os meios adequados para tanto, a nosso sentir, são a permissão de uso e a concessão de uso, isso porque pelo primeiro atende-se aos interesses público e privado ao mesmo tempo, ao passo que pelo segundo vislumbra-se maior ou menor interesse público da pessoa concedente.

Corroborando com o exposto, o Decreto-Lei n. 271 (BRASIL, 1967), veio a regulamentar a concessão de direito real de uso, cuja aplicabilidade vem a calhar no caso em apreço.

O art. 7.º do citado Decreto-Lei estabelece o seguinte:

É instituída a concessão de uso, de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Destarte, a Municipalidade concede aos interessados o direito real de uso das áreas públicas. Fato esse que ocorre sem a respectiva licitação, vez que, como se deflui naturalmente das circunstâncias fáticas, se caracteriza como inexigibilidade licitatória.

Nesse contexto, os moradores respectivos instituem, com espeque no art. 53 e ss. do CC (BRASIL, 2002), associação de bairro, de sorte que o Município titular dos bens existentes no interior do loteamento fechado concede a esta o direito real de uso sobre tais bens.

O direito de uso das áreas públicas existentes dentro do loteamento fechado decorre, por força do art. 7.º do Decreto-Lei n. 271 (BRASIL, 1967), do direito real de uso concedido pelo Município à associação constituída pelos moradores do referido loteamento.

No Município de Inhumas há dois loteamentos nesses moldes, quais sejam, o denominado erroneamente Condomínio Porto Seguro (matrícula n. 15.462) e recentemente, como parcelamento rural para fins urbanos, o Residencial Vivendas San Marino (cf. nota de rodapé n. 33).

3.1.3 Do condomínio geral, tradicional ou voluntário e do condomínio forçado

A titularidade proprietária, como regra, cabe a uma única pessoa. Não rara as vezes, contudo, mais de uma pessoa são titulares simultaneamente de uma coisa, denominando-se, tal fenômeno, de compropriedade, indivisão, comunhão ou condomínio.

Os direitos inerentes à titularidade proprietária (CC/02, art. 1.228) pertencem, sem exclusividade, a dois ou mais sujeitos. Em outras palavras, o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha não se restringe a uma única pessoa, e sim a uma pluralidade de sujeitos, na medida de suas frações ideais.

Nesse diapasão, o Código Civil diz que “cada condômino pode usar da coisa conforme sua destinação, sobre ela exercer todos os direitos compatíveis com a indivisão, reivindicá-la de terceiro, defender a sua posse e alhear a respectiva parte ideal, ou gravá-la” (art. 1.314). Temos aí o que se denomina condomínio voluntário, tradicional ou geral, vez que só há parte comum, e não exclusiva. Extrai-se que no condomínio geral:

[...] os poderes inerentes ao domínio são titulados por duas ou mais pessoas, ou seja, a propriedade é dividida entre dois ou mais condôminos, que são proprietários de uma fração ideal do todo e, por tal razão, passam a ser denominados comproprietários, coproprietários ou, simplesmente, condôminos.

Quanto à origem, esse condomínio pode ser voluntário na medida em que decorre da vontade das partes, normalmente em razão do negócio jurídico – compra e venda – pela aquisição de um imóvel por duas ou mais pessoas.

Pode ser eventual, todavia, se a situação condominial decorre da vontade de terceiros, como no caso de doação ou testamento.

Será necessário na medida em que decorrer de determinação de lei. É o que ocorre com o condomínio decorrente do direito hereditário, enquanto não operada a partilha e condomínio de paredes, cercas, muros e valas [...]. (SCANOVE JUNIOR, 2017, p. 858)

Então, “a cada condômino é assegurada uma quota ou fração-ideal da coisa, e não uma parcela material desta. Atribui-se, por outro lado, a exclusividade jurídica ao conjunto de

comproprietários, em relação a qualquer pessoa estranha” (GONÇALVES, 2008, p. 358). Portanto, o Código Civil (BRASIL, 2002), nessa ordem de ideias, disciplina, sob a rubrica de “Condomínio Geral”, os condôminos voluntário (art. 1.314 e ss.) e o forçado (art. 1.327 e ss.).

3.1.4 Do condomínio horizontal, em planos horizontais ou de prédios (predial)

A Lei que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias é a de n. 4.591 (BRASIL, 1964), de sorte que, em seu art. 7.º, estabelece o seguinte:

O condomínio por unidades autônomas instituir-se-á por ato entre vivos ou por testamento, com inscrição obrigatória, no Registro de Imóveis, dele constando: a individualização de cada unidade, sua identificação e discriminação, bem como a fração ideal sobre o terreno em partes comuns, atribuída a cada unidade, dispensando-se a descrição interna da unidade.

O Código Civil vigente (BRASIL, 2002), em seu art. 1.331 do Capítulo VII, Título III, reza o seguinte: “pode haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos.”

Da essência, percebe-se, então, ser imprescindível a pluralidade de unidades autônomas em edifício ou conjunto de edifícios instituído por meio de negócio jurídico (ato entre vivos ou testamento, com o respectivo registro à esteira do disposto no art. 1.332 do citado Código). Vê-se, ainda, a exigência de partes autônomas e partes comuns.

Por isso, a caracterização do condomínio em voga dá-se pela existência de titularidade proprietária comum ao lado da titularidade proprietária privativa. Noutros termos, cada condômino é titular de uma propriedade privada (apartamento, loja, sobreloja, garagem, por exemplo) e titular de partes ideais de partes comuns (terreno, telhado, estrutura do prédio, redes de esgoto e de água etc.).

Nessa tocada, cada condômino utiliza autonomamente a propriedade exclusiva e, numa relação de comunhão, vale-se das propriedades comuns. Isto é, utiliza-se das últimas sem a exclusão dos demais proprietários.

Destarte, “no condomínio edilício, ao reverso, os condôminos consideram-se, ao mesmo tempo, titulares exclusivos das propriedades autônomas (proprietários individuais sobre propriedades exclusivas) e cotitulares das partes comuns” (FARIAS; ROSENVALD, 2018b, p. 509). Constituem verdadeira fusão entre titularidades proprietárias privada e comum. No mesmo sentido, Sacavone Junior (2017, p. 864) estabelece:

O condomínio edilício é definido como conjunto de propriedades exclusivas em uma edificação considerada unitária, com áreas comuns que se vinculam às unidades autônomas (apartamentos, escritórios, lojas, casas, garagens etc.)

[...]

Cada apartamento é considerado um imóvel exclusivo, independente dos demais. Ocorre que o edifício é composto de partes comuns, ou seja, de uso comum, como, por exemplo, as garagens, a piscina, a sala de ginástica, o salão de festas, os corredores, os jardins, o teto etc.

Portanto, condomínio caracteriza-se, em resumo, como ato jurídico em sentido amplo pelo qual o instituidor, pessoa natural ou pessoa jurídica, destinam titularidades proprietárias para o uso exclusivo ao lado das titularidades de uso comum. Existe mescla entre o exercício dos atributos da titularidade proprietária, ora de incidência exclusiva, ora de incidência comum. É importante ressaltar essa categoria, embora no referido Município não exista, na medida em que a constituição de um condomínio edilício em decorrência de um desmembramento de imóvel rural, inclusive com a fração mínima do parcelamento, se a finalidade for a construção de lojas (desenvolvimento econômico nos moldes acima descritos) - por exemplo, é adequadamente viável.

3.1.5 Do condomínio deitado ou de casas assobradadas

Por força do disposto no art. 8.º, alínea 'a', da Lei n. 4.591 (BRASIL, 1964), poderão, os legitimados referidos na cabeça do artigo em voga, construir casas térreas ou assobradadas, de sorte que, em vez instituírem prédios de apartamentos ou de escritórios, instituírem o que se denomina condomínio deitado, porquanto será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades.

De fácil percepção, a nítida possibilidade de se instituir, ao lado do condomínio edilício, o deitado, possuidor, de igual modo, de unidades autônomas (casas térreas, jardim e quintal respectivos) e partes comuns (vias de circulação, por exemplo).

Nessa linha de pensamento, Pereira (1976, pp. 71/72) afirma:

O princípio jurídico dominante é o mesmo do edifício urbano, guardadas as peculiaridades especiais. Cada titular é o dono da sua unidade e, como se lhe reserva um terreno à utilização exclusiva, pode cercá-lo ou fechá-lo, observando o tipo de tapume previsto na convenção. Pode aliená-lo com o terreno reservado. Mas não lhe assiste o direito de dissociar a sua unidade do conjunto condominial nem separá-la da fração ideal que lhe corresponde nesse conjunto. E muito menos apropriar-se das partes de uso comum ou embaraçar sua utilização pelos demais.

Isso porque, como salta aos olhos, condomínio em questão possui a sua disciplina estruturada na Lei n. 4.591 (BRASIL, 1964) e no Código Civil (BRASIL, 2002) no que couber, e não no regramento imposto pela Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979).

Corroborando com o exposto, o art. 68 da Lei de Condomínio em Edificações (BRASIL, 1964) impõe aos proprietários ou titulares de direito aquisitivo sobre as terras rurais ou os terrenos onde pretendam construir ou mandar construir habitações isoladas para aliená-las antes de concluídas, mediante pagamento do preço a prazo, a satisfação das exigências constantes no art. 32 do mesmo diploma.

Fica claro, com efeito, que o condomínio deitado estrutura-se nos termos da Lei n. 4.591 (BRASIL, 1964), de sorte a *(i)* se referir a casas térreas ou assobradadas, *(ii)* serem essas casas dotadas de uso exclusivo, por serem unidades autônomas, mantendo o jardim e o quintal a adjetivação em questão (autonomia); *(iii)* o adquirente da casa térrea será proprietário exclusivo dela e possuíra, ainda, fração ideal da parte comum.

À exaustão, o disciplinamento do condomínio fechado, inclusive a forma de sua instituição, encontra-se essencialmente na Lei n. 4.591 (BRASIL, 1964), certo de que o incorporador se encontra jungido aos direitos e deveres estampados no art. 32 e ss. da referida lei, de sorte também a ser aplicável ao imóvel rural, mas inexistente no Município em análise.

3.2 Das peculiaridades e das consequências do parcelamento do solo rural no município de Inhumas de 2007 a 2017

O Município de Inhumas, o qual se encontra localizado na região metropolitana de Goiânia, de acordo com informações obtidas junto ao sítio do IBGE³⁶, possui a área territorial de 615,278km² (seiscentos e quinze vírgula duzentos e setenta e oito quilômetros quadrados). No único censo, no que diz respeito a essas estatísticas, realizado no ano de 2010³⁷ no Município havia 1.047 (mil e quarenta e sete) famílias residindo na zona rural, enquanto 14.253 (catorze mil, duzentos e cinquenta e três) famílias residindo na zona urbana, o que representa proporcional e aproximadamente 7,35% (sete vírgula trinta e cinco por cento). Em comparação ao Estado de Goiás, este possuía à época 187.296 (cento e oitenta e sete mil, duzentos e noventa e seis) famílias residindo na zona rural, ao passo que 1.698.143 (um milhão, seiscentos e noventa e seis mil, cento e quarenta e três) famílias possuíam domicílio na zona rural, o que implica proporcional e aproximadamente 11,03% (onze vírgula zero três por cento). O Brasil,

³⁶ <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/go/inhumas.html?>. Acessado em 29.1.19.

³⁷ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/inhumas/pesquisa/23/24304?detalhes=true>. Acessado em 29.1.19

por sua vez, possuía 8.092.302 (oito milhões, noventa e dois mil, trezentos e duas) famílias domiciliadas na zona rural, enquanto 49.228.253 (quarenta e nove milhões, duzentos e vinte e oito mil, duzentos e cinquenta e três) famílias domiciliadas na zona urbana, o que enseja proporcional e aproximadamente 16,44% (dezesseis vírgula quarenta e quatro por cento). Apurou-se ainda que, num universo de 15.303 (quinze mil, trezentos e três) domicílios, 3.726 (três mil, setecentos e vinte e seis) domicílios (imóveis) eram alugados e 1.488 (mil, quatrocentos e oitenta e oito) cedidos. A grande parte (13.519), ressalte-se, dos domicílios eram ocupadas por duas ou mais pessoas.

Segundo o mesmo sítio (cf. nota de rodapé 35), a população, vale ressaltar, era de 48.246 (quarenta e oito mil, duzentos e quarenta e seis) pessoas em 2010, enquanto, de acordo com o censo de 2018, a população passou a ser de 52.465 (cinquenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e cinco) pessoas. A densidade demográfica em 2010 era de 78,68 hab./km² (setenta e oito vírgula sessenta e oito habitantes por quilômetro quadrado), enquanto a do Estado de Goiás era de 17,65 hab./km² (dezessete vírgula sessenta e cinco habitantes por quilômetro quadrados) e o Brasil de 23,8 hab./km² (vinte e três vírgula oito habitantes por quilômetro quadrado).

Por sua vez, o parcelamento do solo rural no Município de Inhumas no período de 2007 a 2017 deu-se essencial e preponderantemente em áreas previamente inseridas na zona urbana ou na zona de expansão urbana, imóveis esses que não se encontravam, ao menos abstratamente, afetados ao desenvolvimento de atividade agrícola, pecuária, extrativa ou agroindustrial. De acordo com a categoria trabalhada, não eram agrários (cf. item 2.4).

O fundamento invocado pelo Município, conforme se percebe do art. 2.º da Lei municipal n. 2.803 (INHUMAS, 2011), é “o controle do crescimento territorial urbano”, de sorte a evitar o crescimento desordenado e distorcido, o que pressupõe, no mínimo, urbanização.

Por força disso, eram parcelamentos do solo rural de imóveis não afetados à agrariedade nem inseridos na zona rural, pelo que não houve necessidade de prévia oitiva do INCRA tampouco a sua aprovação. Exceções ocorreram em situações nas quais se desmembrava o imóvel rural para fins de alienar a parte desmembrada a outrem, o que, por força do art. 8.º da Lei n. 5.868 (BRASIL, 1972), dispensa autorização da autarquia federal e caracteriza terra como situação jurídica patrimonial (cf. item 2.2). E uma única exceção, ser vista a frente, em que o imóvel desmembrado ficou aquém da fração mínima do parcelamento (FMP), mediante a devida autorização - art. 5.º, Decreto n. 62.504 (BRASIL, 1968), para a formação de sítio de recreio.

Então, surgiram, como consequência do parcelamento do solo rural no período em questão, 24 (vinte e quatro) loteamentos, dando ensejo a 8.669 (oito mil, seiscentos e sessenta e nove) novas matrículas. Entende-se por matrícula o *locus* em que se descreve e caracteriza o imóvel, seja no aspecto objetivo, seja no aspecto subjetivo, de sorte que, por força do princípio da unitariedade, em cada matrícula só pode haver um único imóvel (AUGUSTO, 2013). Em termos mais diretos, surgiram 8.669 (oito mil, seiscentos e sessenta e nove) novos imóveis na zona urbana ou de expansão urbana.

Desses 24 (vinte e quatro) loteamentos, são 18 (dezoito) loteadores, ora pessoas naturais, ora pessoas jurídicas, na medida em que há identidade de loteador em loteamentos diferentes. E das pessoas jurídicas constituídas para esse fim, há em duas (nomes empresariais diferentes) a mesma pessoa natural no quadro societário, considerado como sócio que avança os recursos para a elaboração da infraestrutura necessária a tanto, ao passo que o outro é o titular proprietário. Essa é a regra desse tipo de empreendimento na referida localidade, na medida em que o titular proprietário vislumbra maior lucratividade com o empreendimento imobiliário do que com o exercício da atividade agrária.

Há ainda 2 (dois) loteamentos em que o Município de Inhumas é o loteador, quais sejam, Polo do Vestuário de Inhumas e Polo Empresarial do Sabor, nos quais o citado município outorgou gratuitamente (CC/02, art. 538 e ss.) às titularidades proprietárias aos empresários e às sociedades empresárias que exercessem a atividade relacionada ao objeto do loteamento, com vistas a levar ao cabo o pretenso desenvolvimento econômico e social no município.

Esses imóveis rurais, de acordo com a classificação ora levada a efeito, foram inseridos previamente na área urbana (perímetro urbano) ou na área de expansão urbana para fins de incidência dos termos e disposições da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979). Exemplo claro disso foi a edição da Lei municipal n. 2.803 (INHUMAS, 2011), que incluiu imóveis rurais na zona urbana ou de expansão urbana, dando ensejo aos seguintes loteamentos: Residencial Portal de Inhumas I, II, III e IV, Residencial Raiza, Residencial Vivendas San Marino, Residencial Solar Park Boa Vista, Residencial Solar Park Maria de Lourdes e Residencial Clotildes Essado. Em relação a este último, o imóvel rural que lhe dera origem (matrícula n. 11.355) foi objeto de desmembramento do solo rural, inclusive com prévia oitiva do INCRA (autorização 06/2014 emitida pela Superintendência Regional do INCRA no Estado de Goiás), dando ensejo a duas novas matrículas, quais sejam, 25.905 e 25.906, certo de que a primeira (25.905) permaneceu com o cadastro de imóvel rural ativo (sítio de recreio, embora na zona de expansão urbana) e com a dimensão abaixo da fração mínima do parcelamento - de acordo com a autorização acima referida -, e a segunda foi objeto de loteamento denominado, repita-se, Residencial Clotildes

Essado. Tanto o titular do sítio de recreio como o sócio principal do loteador do residencial em questão são a mesma pessoa.

Peculiaridade interessante decorre da matrícula que dera origem ao Residencial Palmeira, a matrícula originária de n. 4.743 era de titularidade de um casal. Este casal veio a divorciar e, como objeto de partilha, cada um ficou com um percentual desse imóvel rural. A parte que coube à divorciada foi objeto de loteamento, dando ensejo ao surgimento de 457 (quatrocentos e cinquenta e sete) novos lotes, certo de que na sociedade constituída para lotear, a divorciada consta como sócia mediante a integralização do capital social feita com o referido imóvel. O remanescente do imóvel rural, parte que coube ao divorciado, permanece ainda com a designação de imóvel rural, com o recolhimento do imposto territorial rural e com a devida inscrição no cadastro de imóvel rural, porém, por força da Lei municipal n. 2.803 (INHUMAS, 2011), se encontra inserido na zona urbana, a despeito do cumprimento ou não das exigências descritas no art. 32, §1.º, do CTN (BRASIL, 1966).

Percebe-se também que a “formação vegetal natural ou artificial pré-existente ao parcelamento da gleba” (ARFELLI, 2011, p. 797), ou seja, área verde³⁸, não está protegida ou está subprotegida, perante o mínimo percentual exigido pelo poder público municipal ou inclusive ausência de percentual sem apresentar, neste caso, a fundamentação apta e adequada a tanto. Assim: situação em que não se exigiu área verde (loteamento Setor Sol Nascente III); situações em que o percentual é mínimo (Residencial Vale Azul, Polo Vestuário de Inhumas e Residencial Portal de Inhumas), reservando maior parte para as áreas institucionais que são objeto constantemente de doações a terceiros.

Quanto a doações de parte das áreas institucionais, é interessante destacar os negócios jurídicos gratuitos levados a efeito pelo Município, com o fundamento no incentivo à produção industrial, acarretando a geração de emprego e renda. Noutros termos, fomenta à produção e capacita o giro de dinheiro e mercadorias na economia local - Decreto n. 202 (INHUMAS, 2014) no que veio a denominar Polo do Alumínio, Gesso e Moveleiro de Inhumas, o que, como salta aos olhos na Lei municipal n. 2.942 (INHUMAS, 2014), não houve estudo prévio para aferir quais as consequências agrário-ambientais daí decorrentes. Esse polo foi inserido no Loteamento Residencial Maurivan Pucci.

³⁸ Aqui, ao adotar a terminologia de ausência de proteção ou proteção mínima, se faz em comparação com os percentuais mínimos essenciais a assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos e promover a conservação da biodiversidade, bem como a proteção da fauna silvestre e da flora nativa - Lei n. 12.651 (BRASIL, 2012) art. 3.º.

No que diz respeito aos recursos hídricos, percebe-se que a Companhia de Saneamento de Água do Estado de Goiás (SANEAGO) não possui condições de implementar o abastecimento de água nem o tratamento do esgoto. Mas a referida companhia emite o atestado de viabilidade técnica (AVT) diante de convênio celebrado com os pretensos loteadores, pelo qual estes, especialmente da região sul do Município de Inhumas (Residencial Portal de Inhumas I, II, III e IV, Residencial Raiza, Residencial Clotildes Essado, Residencial Vivendas San Marino e Residencial Solar Park Boa Vista), se comprometem implementar toda infraestrutura (poços artesianos e encanamentos, por exemplo) para levar o recurso hídrico aos futuros moradores, conforme se depreende do termo de compromisso n. 0155/2016.

E, ainda, considerando a terra como situação jurídica patrimonial³⁹, dessume-se uma evolução desproporcional e substancial no preço de negociação. Vejamos:

Tabela - evolução no preço de venda de imóveis no Município de Inhumas

Nome do loteamento	Data da venda	Valor da venda	Data da última venda	Valor da última venda	Evolução no preço	IPCA no período
Residencial Vale Azul	07/01/2009	R\$ 4.000,00	24/10/2017	R\$ 81.000,00	1925%	68,90%
Polo do Vestuário de Inhumas	29/10/2009	R\$ 20.000,00	05/02/2015	R\$ 90.000,00	350%	42,82%
Setor Paraíso - 3.ª etapa	01/10/2008	R\$ 6.000,00	12/01/2009	R\$ 10.000,00	66,66%	1,49%
Setor Nova Morada II	08/04/2014	R\$ 25.000,00	28/06/2016	R\$ 38.000,00	52%	20,75%

³⁹ A descrição quantitativa dos negócios jurídicos levados a efeito e ao cabo no Município de Inhumas, especialmente os que envolvam os loteamentos em questão, considerará, rente ao disposto no art. 1.245 do Código Civil (BRASIL, 2002), que não basta o negócio jurídico subjacente para a transferência da titularidade proprietária, essencial se faz que esse negócio jurídico seja levado a registro, na medida em que o sistema brasileiro de registro assume o caráter constitutivo com presunção relativa de titularidade (Farias; Rosenvald, 2018b). Portanto, negócios jurídicos com eficácia obrigacional, mas que se restringem ao âmbito de conhecimento apenas das partes ("contratos de gaveta"), não será levado a efeito para o cômputo descritivo; de outro lado, compromissos de compra e venda, levados a registro nos termos do art. 1.417 do CC (BRASIL, 2002), será considerado apto a inserir-se na estatística.

Tabela - evolução no preço de venda de imóveis no Município de Inhumas

(continuação)

Residencial Santa Bárbara - 2.ª Etapa	24/01/2013	R\$ 3.000,00	24/03/2017	R\$ 20.000,00	566,67%	34,30%
Residencial Recanto Sonhado	21/05/2007	R\$ 10.000,00	28/03/2017	R\$ 100.000,00	900%	81,80%
Residencial Maurivan Pucci	08/11/2013	R\$ 5.000,00	06/07/2017	R\$ 74.107,13	1382,14%	29,11%
Residencial Vale Azul II	14/03/2013	R\$ 30.000,00	31/08/2016	R\$ 50.000,00	66,67%	38,93%

Fonte: Dados obtidos junto ao serviço de Registro de Imóveis de Inhumas, 2018

Da referida tabela, extraem-se os seguintes dados: 1.º) **Residencial Vale Azul**: - venda de 7 de janeiro de 2009 por R\$4.000,00 (quatro mil reais); - venda de 24 de outubro de 2017 por R\$81.000,00 (oitenta mil reais). Evolução no valor: 1925% (mil, novecentos e vinte cinco por cento), ao passo que pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) a inflação da época foi de 68,90% (sessenta e oito vírgula noventa por cento); 2.º) **Polo do Vestuário de Inhumas**: - venda de 29 de outubro de 2009 por R\$20.000,00 (vinte mil reais); - venda de 5 de fevereiro de 2015 por R\$90.000,00 (noventa mil reais). Evolução no valor: 350% (trezentos e cinquenta por cento), ao passo que pelo IPCA a inflação da época foi de 42,82% (quarenta e dois vírgula oitenta e dois por cento); 3.º) **Setor Paraíso – 3.ª etapa**: - venda de 1.º de outubro de 2008 por R\$6.000,00 (seis mil reais); - venda de 12 de janeiro de 2009 por R\$10.000,00 (dez mil reais). Evolução no valor: 66,66% (sessenta e seis vírgula sessenta e seis por cento), ao passo que pelo IPCA a inflação da época foi de 1,49% (um vírgula quarenta e nove por cento); 4.º) **Setor Nova Morada II**: - venda de 8 de abril de 2014 por R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais); - venda de 28 de junho de 2016 por R\$38.000,00 (trinta e oito mil reais). Evolução no valor: 52% (cinquenta e dois por cento), ao passo que pelo IPCA a inflação da época foi de 20,75% (vinte vírgula setenta e cinco por cento); 5.º) **Residencial Santa Bárbara – 2.ª etapa**: - venda de 24 de janeiro de 2013 por R\$3.000,00 (três mil reais); - venda de 24 de março de

2017 por R\$20.000,00 (vinte mil reais). Evolução no valor: 566,67% (quinhentos e sessenta e seis vírgula sessenta e sete por cento), ao passo que pelo IPCA a inflação da época foi de 34,3% (trinta e quatro vírgula três por cento); 6.º) **Residencial Recanto Sonhado**: - venda de 21 de maio de 2007 por R\$10.000,00 (dez mil reais); - venda de 28 de março de 2017 por R\$100.000,00 (cem mil reais). Evolução no valor: 900% (novecentos por cento), ao passo que pelo IPCA a inflação da época foi de 81,80% (oitenta e um vírgula oitenta por cento); 7.º) **Residencial Maurivan Pucci**: - venda de 8 de novembro de 2013 por R\$5.000,00 (cinco mil reais); - venda de 6 de julho de 2017 por R\$74.107,13 (setenta e quatro mil, cento e sete reais e treze centavos). Evolução no valor: 1.382,14% (mil, trezentos e oitenta e dois vírgula catorze por cento), ao passo que pelo IPCA a inflação da época foi de 29,11% (vinte nove vírgula onze por cento); 8.º) **Residencial Vale Azul II**: - venda de 14 de março de 2013 por R\$30.000,00 (trinta mil reais); - venda de 31 de agosto de 2016 por R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). Evolução no valor: 66,67% (sessenta e seis vírgula sessenta e sete por cento), ao passo que pelo IPCA a inflação da época foi de 38,93% (trinta e oito vírgula noventa e três por cento).

Em relação aos loteamentos Setor Sol Nascente e Nova Morada, o preço se manteve ou houve deságio, de sorte que no primeiro o valor do negócio foi de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), tanto em 30 de janeiro de 2015, como 16 de março de 2017; enquanto no segundo o valor do primeiro negócio realizado em 28 de outubro de 2010 foi de R\$17.333,33 (dezessete mil, trezentos e trinta e três e trinta reais e três centavos) e o segundo realizado em 5 de janeiro de 2017 foi de R\$15.000,00 (quinze mil reais), o que implica deságio de 13,46% (treze vírgula quarenta e seis por cento).

Quanto aos imóveis rurais, diante de informações fornecidas pelo Setor de Fiscalização do Município de Inhumas, o alqueire era avaliado de R\$40.000,00 (quarenta mil reais) a R\$60.000,00 (sessenta mil reais) no ano de 2007, enquanto no ano de 2017 o alqueire é avaliado de R\$100.000,00 (cem mil) a R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais), o que ensejou a valorização na base de cálculo do respectivo imposto de 100% (cem por cento) a 150% (cento e cinquenta por cento), certo de que a inflação, perante os índices adotados pelo IPCA, foi no período de 83,48% (oitenta e três vírgula quarenta e oito por cento). Esses valores são fornecidos para fins de efeitos fiscais, o que, só por si, não significa o preço de mercado. A realidade, conforme se depreende da análise da integralização de capital da sociedade empresária SPE - Palmeira e Lobato Empreendimentos LTDA, loteadora do Residencial Palmeira, ao alqueire, para esse fim e com vistas ao valor de mercado, foi atribuído em torno de R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), o que implica valorização do alqueire, quanto se encontrar na zona de expansão urbana, de 316,66% (trezentos e dezesseis vírgula

sessenta e seis por cento) a 525% (quinhentos e vinte e cinco por cento), inclusive foi esse o valor levado em consideração para a base de cálculo do imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI). E o mesmo efeito especulativo dá-se com os imóveis rurais do entorno dessa zona de expansão.

Os loteamentos Solar Park Monte Carlo, Residencial Raiza, Portal de Inhumas I, II, III e IV, Residencial Atlântico Sul, Residencial Atlântico Norte, Residencial Vivendas San Marino, Solar Park Maria de Lourdes, Residencial Clotildes Essado e Residencial Solar Park Boa Vista não tiveram nenhum negócio jurídico cujo registro foi levado ao cabo no Registro de Imóveis de Inhumas. Em termos mais diretos, são 5.617 (cinco mil, seiscentos e dezessete) matrículas cujos proprietários sejam os loteadores, certo de que, à margem das matrículas, não existe nenhum direito real de aquisição registrado ou averbado, tal como se depreende, por exemplo, da promessa de compra e venda, pela qual, em não se pactuando arrependimento, seja formalizada por escritura pública ou contrato particular, devidamente registrada no Registro de Imóveis local, enseja o direito real à aquisição do imóvel, nos termos do art. 1.417 do Código Civil (BRASIL, 2002).

Ressalte-se, de igual modo, a existência do imóvel matriculado sob o n. 4.076, que se encontra situado ao lado da sede administrativa do Município (prefeitura) e ainda mantém os benefícios fiscais advindos do cadastro junto a referida autarquia, de sorte que inexistente coerência, por parte do Município, na caracterização do que se entende por imóvel rural, ao menos junto ao INCRA.

Por fim, na Serventia Imobiliária do Município de Inhumas existem, atualmente, em torno de 33.235 (trinta e três mil, duzentos e trinta e cinco) matrículas inseridas no sistema, além disso há transcrições⁴⁰ e matrículas nos livros físicos que ainda não foram transferidas para o sistema, certo de que transcrições há 21.024 e (vinte e um mil e vinte e quatro), das quais em torno de 30% (trinta por cento) não foram inseridas no sistema.

Diante dos dados apresentados, ora extraídos do Registro de Imóveis de Inhumas, ora buscados no sítio do IBGE, obtemos os seguintes resultados: (i) há no Município, desconsiderando os imóveis que não são registrados - imóveis, à luz do art. 1.245 do Código Civil (BRASIL, 2002), irregulares -, em torno de 40.000 (quarenta mil) matrículas e transcrições, enquanto a população é, conforme censo de 2018, de 52.465 (cinquenta e dois mil,

⁴⁰ Era espécie de sistema de escrituração de livros anterior à Lei n. 6.015/76, pelo qual “as inscrições dos direitos reais não eram feitas de maneira concentrada, por imóvel, e sim de forma esparsa: cada transação era objeto de uma transcrição, de modo que o conhecimento histórico dos títulos de propriedade do imóvel demandava a pesquisa em vários livros.” (LOUREIRO, 2017, p. 502)

quatrocentos e sessenta e cinco pessoas), de sorte a ser em torno 1,31 (um vírgula trinta e um) habitante por imóvel registrado e/ou transcrito; (ii) são em torno de 15.300 (quinze mil e trezentos) domicílios urbanos e rurais ocupados, de sorte que em 8.775 (oito mil, setecentos e setenta e cinco) domicílios residem dois ou mais pessoas (dados de 2010); (iii) são 5.617 (cinco mil, seiscentos e dezessete) matrículas decorrentes dos loteamentos analisados ainda em nome dos loteadores; (iv) o Município não se vale de critério coerente para a inserção de imóvel na zona de expansão urbana ou para a descaracterização de imóvel rural, para fins fiscais, inserido na zona urbana; (v) o parcelamento do solo rural, para fins urbanos, ensejou consequências agrário-ambientais, tendo em vista o objeto do direito agrário e a sua especificidade (cf. capítulo 1 e item 1.2); e (vi) há, ao menos objetivamente, diminuição do espaço rural no Município, com a recorrente inserção na zona de expansão urbana.

Nessa tocada, deduz-se que não há no referido município problema com relação à ocupação do solo, pelo que a inserção de imóveis rurais na zona de expansão urbana - cf. Lei municipal n. 2.803 (INHUMAS, 2011 -, sob a pretensa alegação do controle do crescimento territorial urbano do Município, torna-se duvidosa, especialmente se considerar que alguns sócios das loteadoras são empreendedores do ramo imobiliário e que a maioria dos loteamentos encontra-se sem a infraestrutura mínima. E, com essa inserção, o parcelamento da terra rural, como visto, exclui da apreciação da autarquia federal a defesa dos interesses subjacentes à política agrícola e fundiária (CR/88, art. 184 e ss.).

Faz-se então uma análise pura e simples da normatização do parcelamento do solo, considerando, repita-se, lei e direito como fenômenos idênticos. Texto e contexto, para a análise dos entes públicos, são semelhantes. Contudo, essa análise era levada a efeito e ao cabo no contexto em que os atributos da titularidade proprietária eram absolutos e sagrados, caracterizando visão individualista, patrimonialista, voluntarista e, portanto, egoísta, ou seja, sob os auspícios do Estado liberal cunhado no século XVIII, que deu ensejo à codificação oitocentista (cf. introdução e item 1.2).

Agregue-se, como fator corroborativo, o excessivo caráter mercadológico a que se atribui aos imóveis oriundos do parcelamento, cujos percentuais especulativos chegam a superar 1.900% (mil e novecentos por cento), de modo que a caracterizar a propriedade-especulação fundada na liberdade de empreender (cf. capítulo 2). Numa liberdade pura e simples, ressalte-se, sem se encontrar funcionalizada a valores existenciais (cf. item 2.1.).

Ora, o contexto atual, imerso numa sociedade plural e complexa, cujos direitos, não raras vezes contraditórios, surgem constantemente, não concebe lei e direito como expressões idênticas, de sorte que o direito é produto conformador e conformado pelos anseios e as

necessidades sociais (cf. capítulo 1). Não se fala, abstratamente, numa liberdade e igualdade formais; considera-se a alteridade (cf. item 2.3). Valoriza-se, pois, a dimensão funcional sob as diversas vertentes. Pode-se então dizer, à linha de raciocínio fundada nos aportes teóricos adotados, que o Município e bem assim a autarquia federal devem interpretar e aplicar o parcelamento da terra rural de acordo com o contexto em que ele se encontra atualmente inserido, isto é, aquele que decorre do Estado Democrático (Social) de Direito, pelo que a autarquia federal, diante das questões agrário-ambientais que surgem do parcelamento do solo rural, para fins urbanos e previamente inserido na zona de expansão urbana, deverá ser previamente ouvida, a defender um direito agrário-constitucional (cf. item 1.3).

Portanto, diante dos dados apresentados, ora extraídos do Registro de Imóveis de Inhumas, ora buscados no sítio do IBGE, o parcelamento do solo rural em Inhumas, ao menos no período analisado, é precedido, em regra, pela inserção desse solo na zona de expansão urbana da parte que interessa aos loteadores, o que implica o afastamento da oitiva prévia ou da aprovação da referida autarquia federal. Com essa inserção do imóvel rural na zona de expansão urbana, os imóveis localizados no solo rural ao entorno sofrem negativamente influência no preço, na medida em que eles acabam sofrendo uma supervalorização, tal como se percebe no Residencial Palmeira e o remanescente (este permaneceu na zona rural). Acaba por caracterizar propriedade-especulação. Corroborando com o exposto, vê-se a evolução dos preços nos lotes urbanos e a retenção da maioria dos lotes em nome dos loteadores, sem levar a efeito a pretensa urbanificação. De imóvel rural a imóveis urbanos não utilizados ou subutilizados, inclusive acarretando um problema agrário, que envolve os recursos hídricos, como se percebe do termo a que faz acima remissão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem-se que o direito é concebido rente aos anseios e às necessidades sociais. Ele é conformador e conformado pelos fatos sociais, de sorte que se encontra em constante modificação a partir do contexto em que ele se encontra inserido. Não é fenômeno imutável, enclausurado no tempo e no espaço. Da mesma forma, pode-se considerar o direito agrário submetido aos influxos sociais, políticos, econômicos, filosóficos, dentre outros saberes, de sorte a construí-lo, destruí-lo e reconstruí-lo num processo dialógico, mas não numa submissão colonial.

O direito agrário, considerando que os seus institutos e categorias jurídicas advém preponderante e essencialmente da tríplice fundante do direito privado (titularidades, contratos e famílias) - a despeito de não adotar uma clivagem absoluta, frente a pontos de contato entre o público e o privado, porém a leva a efeito e ao cabo neste trabalho -, encontra-se introduzido no ramo jurídico denominado direito privado, pelo que recebe os qualificativos deste como *locus privilegiado dos direitos civis*.

A especificidade do direito agrário, especificidade essa apta a apartar institutos e categorias jurídicas de essência comum, tais como contratos, posse e titularidade proprietária, decorre, à linha de pensamento da doutrina exposta, do elemento técnico denominado agrariedade, por força do qual a posse, a titularidade proprietária e o contrato recebem o qualificativo de agrário, distinguindo-os ao lado das relações puramente civis e das agrárias.

O direito agrário, então, por se cuidar de ramo jurídico inserido dentro do direito privado, é passível de constitucionalização, vale dizer, a metodologia da constitucionalização prospectiva do direito de Fachin (2012; 2015) serve de aporte teórico para conduzir uma ressignificação dos institutos e das categorias do direito agrário tendo como pano-de-fundo as transformações sociais e os princípios e regras constitucionais. Portanto, pode-se, a partir de então, falar num direito agrário “de acesso”.

Diante das premissas da constitucionalização prospectiva do direito agrário, faz-se, diante da dicotomia “ter” *versus* “ser”, uma perquirição do instituto da terra como situação jurídica patrimonial e como situação jurídica existencial, de modo a demonstrar, ainda que na sociedade em que vivemos prevaleça o aspecto patrimonial, que à terra como situação jurídica patrimonial deverá aplicar uma dimensão funcional, ou seja, terra como situação jurídica funcionalizada às situações existenciais, mas não de modo abstrato e apriorístico, e sim a partir dos problemas e/ou das questões jurídicas postas à análise do operador do direito.

Ao cuidar dos critérios definidores de imóvel rural, quais sejam, o da localização e o da destinação, e das confusões conceituais conduzidas ao cabo pelo ordenamento jurídico, conclui-se que imóvel, solo ou terra são terminologias sinônimas, e que a adjetivação de rural restringe-se à parte do globo terrestre localizada na zona rural, enquanto que a qualificação de urbano restringe-se à zona urbana. Ao passo que o imóvel no qual se desempenha a atividade agrícola, pecuária ou agroindustrial, em que se verifica o elemento técnico agrariedade, denomina-se imóvel agrário, independentemente da localização.

Com isso, o parcelamento do solo, terra ou imóvel rural assume três conotações: 1.^a) “imóvel rural” (ao menos na conceituação levada a efeito pelo INCRA) localizado na zona urbana ou de expansão urbana, não afetado à atividade agrária; 2.^a) imóvel rural localizado na zona rural não afetado à atividade agrária; 3.^a) imóvel agrário localizado na zona rural ou na zona urbana e “afetado à atividade agrária”. Pela primeira conotação, a atividade da autarquia federal restringe à atualização do cadastro do imóvel rural, seja pelo cancelamento, seja pela retificação; enquanto pela segunda conotação, a prévia oitiva da autarquia federal torna-se necessária, por força do art. 53 da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979); e, por fim, pela última conotação, a aprovação da autarquia federal torna-se imperiosa.

A demonstração, é de se ressaltar, dos institutos afins do parcelamento do solo rural, é importante, seja pela necessidade de se situar técnica e legislativamente o operador do direito, seja pela possibilidade de aplicá-los, como consequência inarredável, ao parcelamento do solo rural, sejam pelas possíveis consequências agrário-ambientais que deles podem decorrer.

Quanto ao parcelamento do solo rural no Município de Inhumas, percebeu-se que houve prévia e abstratamente a inserção de imóveis rurais na zona de expansão urbana, inclusive com inserções intermitentes, a beneficiar praticamente grande parte os titulares dos loteamentos levados a efeito no referido município, e que esses loteamentos implicou aumento significativo no preço da terra, de sorte a caracterizar terra como propriedade-especulação, ainda mais se considerar o número de matrículas que permanecem em nome dos loteadores (das 8.669 matrículas abertas, permanecem 7.299 em nome dos loteadores). Há, objetivamente, a diminuição da zona rural do município e, conseqüentemente, a diminuição no exercício da atividade agrária.

Comprovou-se, considerando que o tema “água” seja objeto de estudo do direito agrário, na medida em que esse recurso hídrico encontra-se ligado diretamente à terra, eventual problema agrário, a própria escassez desse recurso, seja para o abastecimento dos municípios, seja para o desempenho de atividade agrária na zona urbana, de acordo com o termo de compromisso a que se faz remissão no item 3.2.

Comprovou-se ainda, segundo interesses subjacentes escusos, que há imóveis com cadastros rurais dentro da zona urbana, imóveis rurais seccionados, de modo a inserir uma parte na zona de expansão e a manter a outra na zona rural, de sorte que a autarquia federal permitiu a inserção de sítio de recreio, e não o desenvolvimento de atividade agrária.

Por outro lado, restou frustrada a comprovação ou não de migração da população rural para a *urbes*, na medida em que o único e último censo com esse qualificativo conduzido pelo IBGE remonta ao ano 2010, de sorte que não há no espaço delimitado (Município de Inhumas) outro censo apto para utilizar como comparação.

Em resumo: o parcelamento do solo rural levado a efeito e ao cabo no Município de Inhumas no período descrito caracteriza como exercício dos atributos da titularidade proprietária nos moldes propostos no seio do individualismo, patrimonialismo e voluntarismo do Estado Liberal, no qual a titularidade proprietária era considerada como direito absoluto e sagrado, excluindo, *a priori* e abstratamente, direitos de terceiros. Visão egoística, portanto.

Portanto, rente aos aportes teóricos adotados, o parcelamento do solo rural, inclusive para fins urbanos, necessita, a partir do contexto firmado de 2007 a 2017 no Município de Inhumas, Estado de Goiás, ser ressignificado, na medida em que a autarquia federal no caso de prévia inserção do imóvel rural na zona de expansão urbana e diante das suas atribuições voltadas à política fundiária e agrícola deverá ser ouvida, a defender um direito agrário-constitucional caracterizado como ramo jurídico menos patrimonializado e, por outro lado, mais personalizado, de sorte a servir como direito de acesso à implementação dos princípios e das regras constitucionais, formando, ao final, uma resposta adequada e coerente aos anseios e necessidades sociais.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, João Ricardo Brandão; PEGHINI, Cesar Caio. Função social da propriedade e o estatuto jurídico do patrimônio mínimo: o contributo essencial de Luiz Edson Fachin. *In*: EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; CORTIANO JUNIOR, Eroulths (Coord.). **Transformações no Direito Privado nos 30 anos da Constituição**: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 295/308.
- ALMEIDA, Paulo Guilherme de. Critério para a definição de imóvel rural: localização ou destinação? **Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 10, n. 36, abr./jun. 1986.
- AMARAL, Francisco. **Direito civil: introdução**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer. *In*: DIP, Ricardo. JACOMINO, Sérgio. [Org.]. **Registro imobiliário**: modificações da propriedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral, v. 4, pp. 789/810)
- AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento**: fundamento e prática. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BAPTISTA, Sílvio Neves. Conceito do direito civil. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; STOCO, Rui. [Org.]. **Princípios e aspectos gerais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais: direito civil, parte geral, v. 2, pp. 1.291/1.303)
- BARBOSA OPTIZ, Silvia C. OPTIZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- BARROS, Maria Cláudia Machado. **Mercantilização da terra no brasil colonial**: relações conceituais e transição entre posse e propriedade. Vozes, Pretérito & Devir. Revista de História da UESPI. Ano V, vol. VIII, n. 1 (2018). ISSN: 2317-1970. Disponível em <http://revistavozes.uespi.br/ojs/index.php/revistavozes/article/view/182/193>. Acesso em 27.12.2018.
- BARROS, Wellington Pacheco Barros. **Curso de direito agrário**. 7. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BASTOS, Lúcio Flávio Camargo. **Indivisibilidade dos imóveis rurais**. *In*: DIP, Ricardo. JACOMINO, Sérgio. [Org.]. **Registro imobiliário**: modificações da propriedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral, v. 4, pp. 1205/1214)

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito; compiladas por Nello Morra; tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.

_____. **Da Estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri-SP: Manole, 2007.

BOFF, Leonardo. **Saber cuidar**: ética do humano – compaixão pela terra. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1999.

BOTH, Laura Garbini; CONRADO, Marcelo; PINHEIRO, Rosalice Fidalgo. Prefácio: premissas teórico-metodológicas da pesquisa jurisprudencial do direito civil. In: FACHIN, Luiz Edson *et al.* (Coord.). **Jurisprudência civil brasileira**: métodos e problemas. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 13/35.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em 8.3.18.

_____. **Decreto n. 59.428**, de 27 de outubro de 1966. Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 - 83 - 91 - 109 - 111 - 114 - 115 e 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei nº 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9 - 10 - 11 - 12 - 22 e 23 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59428.htm. Acessado em 15.10.18.

_____. **Decreto n. 62.504**, de 8 de abril de 1968. Regulamenta o artigo 65 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, o artigo 11 e parágrafos do Decreto-lei n. 57, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D62504.htm. Acessado em 15.10.18.

_____. **Decreto n. 1.110**, de 9 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1970-07-09;1110>. Acessado em 15.10.18.

_____. **Decreto-Lei n. 25**, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CcIVIL_03/Decreto-Lei/Del0025.htm. Acessado em 15.10.18.

_____. **Decreto-Lei n. 58**, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acessado em 15.10.18.

_____. **Decreto-Lei n. 271**, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm. Acessado em 15.10.18.

_____. **Instrução Normativa (IN) n. 17-b**, de 22 de dezembro de 1980, do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA). Disponível em

http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao/I17b_221280.pdf. Acessado em 15.10.18.

_____. **Lei 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acessado em 13.10.18.

_____. **Lei n. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4504-30-novembro-1964-377628-norma-actualizada-pl.html>. Acessado em 8.8.18.

_____. **Lei n. 4.591**, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4591.htm. Acessado em 8.8.18.

_____. **Lei n. 4.947**, Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L4947.htm. Acessado em 8.8.18.

_____. **Lei n. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm. Acessado em 10.11.18.

_____. **Lei n. 5.709**, de 7 de outubro de 1971. Regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5709.htm. Acessado em 10.11.18.

_____. **Lei n. 5.868**, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5868.htm. Acessado em 10.11.18.

_____. **Lei n. 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm. Acessado em 11.3.18.

_____. **Lei n. 6.513**, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico; sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2.º da Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6513.htm. Acessado em 10.11.18.

_____. **Lei n. 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acessado em 4.3.18.

_____. **Lei n. 6.803**, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm. Acessado em 13.11.18.

_____. **Lei n. 8.009**, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8009.htm. Acessado em 11.10.18.

_____. **Lei n. 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8629.htm. Acessado em 9.10.18.

_____. **Lei n. 10.267**, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis ns. 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm. Acessado em 11.10.18.

_____. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 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 ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acessado em 11.10.18.

_____. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acessado em 8.3.18.

_____. **Portaria INCRA n. 49**, de 31 de janeiro de 2017 (Regimento Interno). Disponível em http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20361986. Acessado em 24.1.19.

_____. Tribunal de Justiça do Mato Grosso. Plenário. **Arguição de Inconstitucionalidade 166802/2015**. Julgamento em 10.3.16, v. u. Relator Desembargador Gilberto Giradelli. Disponível em

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAmb_n.82.04.PDF. Acesso em 18.1.19.

_____. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Quinta Turma. **Ap/Reexame Necessário 0000338-51.2006.4.01.3701**. j. 3.2.16 – v.u. – Relator juiz federal convocado Evaldo de Oliveira Fernandes. Disponível em

<https://arquivo.trfl.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=200637010003475&pA=200637010003475&pN=3385120064013701>. Acesso em 18.1.19.

_____. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Quarta Turma. AC – Apelação Cível – 199701000641510. Data da decisão: 22/08/2005. Fonte: **DJ**. Data: 15/09/2005. Relator juiz federal Alexandre Vidigal de Oliveira. Disponível em

<https://arquivo.trfl.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=200134000195751&pA=200134000195751&pN=195462720014013400>. Acesso em 18.1.19

_____. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. Agravo interno no recurso especial: AIRESP 1524342. Relator Desembargador Convocado do TRF da 5.ª Região Lázaro Guimarães. **DJe: 24.8.18 DTPB**. Data do julgamento: 16.8.18; data de publicação: 24.8.18. Disponível em

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1524342&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 15.9.18.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Agravo interno no recurso especial n. 1197346/SP. Relatora Ministra Assusete Magalhães. Data do julgamento: 8.5.18; data da publicação/fonte: **DJe 15.5.18**. Disponível em

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1197346&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 15.9.18.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 93.850/MG**. Relator Ministro Moreira Alves. Recorrente: Jair Rodrigues Pereira; recorrida: Município de Belo Horizonte. Tribunal Pleno. Disponível em

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=187342>. Acesso em 15.9.18.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário: RE 1101106 AgR / DF - Distrito Federal. Relator Ministro Celso de Melo. **DJe: 161**. Data da divulgação: 8.8.18; data da publicação: 9.8.18. Disponível em

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5332684>. Acesso em 15.9.18.

CARROZZA, Antonio. **Lezioni sul diritto agrario**. Elementi di teoria generale. 2. ed. Milano: Giuffrè, 1988.

CARVALHO, Dimitre Braga Soares de. A construção jurisprudencial sobre o bem de família à luz do estatuto do patrimônio mínimo. *In*: EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; CORTIANO JUNIOR, Eroulths (Coord.). **Transformações no Direito Privado nos 30 anos da Constituição**: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Belo Horizonte: Fórum, 2019. pp. 275/293.

CASTRO, Julia Ribeiro de. SOUSA, Thiago Andrade. A dicotomia entre as situações existenciais e as situações patrimoniais. *In*: SCHREIBER, Anderson. KONDER, Carlos Nelson. **Direito civil constitucional**. São Paulo: Atlas, 2016. pp. 157/188.

CESARE, Paula Paschoal Di; OLIVEIRA, Solange de. Os direitos à educação e à alimentação adequada como determinantes sociais da saúde. **Revista de direito constitucional**. Vol. 97. Ano 24. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, setembro/outubro, 2016.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil**. Vol. 4. São Paulo: Saraiva, 2006.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**: uma análise do ensino do direito de propriedade. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. As quatro fundações do direito civil: ensaio preliminar. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade Federal do Paraná, v. 45, pp. 99/102, 2006. ISSN 2236-7284.

DANTAS, Marcus Eduardo Carvalho. Posse agrária, posse agroecológica e expansão do princípio da função social. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 81. Ano 21. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, janeiro/março, 2016.

DE-MATTIA, F. M. Noções introdutórias ao direito agrário. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 89, pp. 71/85, 1 jan. 1994.

_____. Métodos e conteúdo do direito agrário. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 93, pp. 135/225, 1 jan. 1998.

_____. Atividade agrária. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 96, pp. 121/141, 1 jan. 2001.

DINIZ, Maria Helena. **Direito civil brasileiro – direito das coisas**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

_____. **Teoria crítica do direito civil**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

_____. **Direito civil**: sentidos, transformações e fim. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: parte geral e LINDB. 16 ed. rev. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2018a.

_____. **Curso de direito civil**: direitos reais. 14 ed. rev. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2018b.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Soberania alimentar como território. *In*: TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SCHWENDLER, Sônia Fátima (Orgs.) **Conflitos agrários: seus sujeitos, seus direitos**. Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2015.

FERRAZ, Luciano. MARRARA, Thiago. **Direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014 (Tratado de direito administrativo; v. 3 / coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro).

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

FERREIRA, Érix Ferreira. Configuração dos loteamentos urbanos e rurais. *In*: MILARÉ, Édis. MACHADO, Paulo Affonso Leme. [Org.]. **Meio ambiente urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais: direito ambiental: meio ambiente urbano; v.3, pp. 747/770)

FRANGETTO, Flávia Witkowski. O direito à qualidade sonora. *In*: MILARÉ, Édis. MACHADO, Paulo Affonso Leme. [Org.]. **Direito ambiental: conservação e degradação do meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais: direito ambiental: conservação e degradação do meio ambiente; v.2, pp. 753/774)

GAMEIRO, Mariana Bombo Perozzi. MARTINS, Rodrigo Constante. Da mercantilização da natureza à criação de mercadorias verdes. **REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Araraquara**, v. 8, n. 2, jan./jun. 2014. INSS 1984-1736. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/redd/article/view/6915>, acessado em 27.12.18.

GOMES, Gedham Medeiros. Tutela de direitos indígenas como corolário da função socioambiental: uma abordagem pela ótica da sociologia do direito. **Revista de Direito Ambiental – RDA**. Coordenação Eladio Lecey e Sílvia Cappelli. Ano 21 – 84. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, outubro/dezembro, 2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. 3 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

_____. **Direito civil brasileiro: parte geral**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 9 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

INHUMAS. **Lei n. 2.803**, de 6 de janeiro de 2011. Delimita a Zona Urbana e de Expansão Urbana do Município de Inhumas, revoga a Lei Nº. 1.002, de março de 1.988 e dá outras providências (anexo F).

_____. **Lei n. 2.942**, de 30 de abril de 2014. Autoriza doação que especifica e dá outras providências (anexo D).

_____. **Decreto n. 202**, de 11 de novembro de 2014. Concede incentivo à empresa Cristiano Borges de Oliveira - ME, mediante a doação de área no Pólo do Alumínio, Gesso e Moveleiro de Inhumas para instalação de sede produtiva (anexo E).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros. A ciência do direito e a elaboração dos conceitos jurídicos. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; STOCO, Rui. [Org.]. **Teoria geral do direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais: direito civil, parte geral, v. 1, pp. 615/624)

LEAL, Fernando. Seis objeções ao direito civil constitucional. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. [coord.]. Direitos Fundamentais & Justiça. **Revista do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**. Ano 9, n. 33, pp. 123/165, out/dez/2015. ISSN: 1982-1921.

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **Direito à agroecologia**: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. **Direito agrário e colonização**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

LÔBO, Paulo. **Direito civil**: parte geral. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017a.

_____. **Direito civil**: contratos. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2017b.

_____. **Direito civil**: coisas. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017c.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Tradução Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

MAGALHÃES, Nancy Alessio. **Marcas da terra, marcas na terra**: um estudo da terra como patrimônio cultural e histórico Guarantã do Norte-MT (1984-1990). Brasília: Editora UNB, 2013.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Editor Sergio Antonio Fabris, 2003.

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

MARQUES, José Roberto. Fundamento, eficácia e vigência do direito. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; STOCO, Rui. [Org.]. **Teoria geral do direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais: direito civil, parte geral, v. 1, pp. 429/472)

MARX, Karl. **Formações econômicas pré-capitalistas**. Tradução de João Maia. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

MATTOS NETO, Antonio José de. A proteção do meio ambiente na legislação de contratos agrários, sob o olhar ético da ordem constitucional brasileira. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 83. Ano 21. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, julho/setembro, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado: parte geral: pessoas físicas e jurídicas**. Atualizado por Vilson Rodrigues Alves. 2 ed. Campinas: Bookseller, 2000, v. 1.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 40 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

NERY, Rosa Maria de Andrade; NERY JÚNIOR, Nelson. **Instituições de direito civil: teoria geral do direito privado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, volume I, tomo I.

_____. **Instituições de direito civil: contratos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016a.

_____. **Instituições de direito civil: direitos patrimoniais e reais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016b.

_____. **Instituições de direito civil: direitos da personalidade (direito da humanidade)**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Além do bem e do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Tradução por Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PEREIRA, Cáo Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1976.

_____. **Instituições de direito civil: introdução ao direito civil / teoria geral do direito civil**. Atualizada por Maria Celina Bodin de Moraes. 30 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Dicionário de direito de família e sucessões: ilustrado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional**. Tradução: Maria Cristina De Cicco. 3. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. **O direito civil na legalidade constitucional**. Tradução: Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PINTO, Carlos Alberto da Mota. **Teoria geral do direito civil**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1993.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: a origem de nossa época**. Tradução de Fanny Wrabel. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Editora Saraiva. 27. ed. 2002 [21.ª tiragem - 2017].

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário – agrariedade, ruralidade e rusticidade**. 1 ed. (2007), 3.ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito civil: parte geral**. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v.1.

RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. **Institutos fundamentais do direito civil e liberdade(s): repensando a dimensão funcional do contrato, da propriedade e da família**. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2011.

_____. A metodologia do direito civil no pensamento de Luiz Edson Fachin. *In: EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; CORTIANO JUNIOR, Eroulths (Coord.). Transformações no Direito Privado nos 30 anos da Constituição: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Pp. 27/35.

SANTOS, Milton. **O Dinheiro e o Território**. Universidade de São Paulo- USP. GEOgraphia, ano. 1, n. 1, 1999, São Paulo. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewFile/2/2>. Acesso em: 30 ago. 2015.

SCAFF, Fernando Campos. **Direito agrário: origens, evolução e biotecnologia**. São Paulo: Atlas, 2012.

SCANOVE JÚNIOR, Luiz Antônio. **Direito imobiliário: teoria e prática**. 12 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

SCHREIBER, Anderson. **Direito civil e constituição**. SCHREIBER, Anderson; KONDER, Carlos Nelson (coord.). **Direito civil constitucional**. São Paulo: Atlas, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Os Direitos indígenas e a constituição**. Coordenação de Juliana Santilli, NDI, 1993, Porto Alegre.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. XAVIER, Flávio Sant'Anna (orgs.). **O direito agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do estado: novos paradigmas em face da globalização**. 5. ed. rev., ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

SMITH, Roberto. **A transição no Brasil: a contribuição da propriedade fundiária. - Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1968.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Os imóveis rurais na prática notarial e registral - noções elementares**. 2 ed. São Paulo: IRIB, 2014.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, DANIEL. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica e jurisdição**: Diálogos com Lenio Streck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017a.

_____. **Dicionário de hermenêutica**: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do Direito. Belo Horizonte: Letramento, 2017b.

_____. **Jurisdição constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

THOMPSON, E.P. Costume, lei e direito comum. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo**: caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Girolamo.pdf>. 18/01/ 2016.

TRENTINI, Flávia. **Teoria geral do direito agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012.

XAVIER, Flávio Sant'Anna. Notas sobre o instituto do imóvel rural e o direito agrário. *In*: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. XAVIER, Flávio Sant'Anna [org.]. **O direito agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

WOOD, Ellen Meiksins. **As origens agrárias do capitalismo**. Artigo publicado originalmente em *Monthly Review*. V.50, n.3, julho/agosto de 1998. Tradução Lígia Osório Silva.

ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Fundamentos para uma “teoría pura del derecho agrario” contemporâneo**. *Campo Jurídico*, vol. 2, n. 1, p. 15-44, maio de 2014. ISSN 2317-4056. Disponível em <file:///C:/Users/User/Downloads/41-139-1-PB.pdf>, acessado em 18.1.19.

ZIBETTI, Darcy Walmor. **Teoria tridimensional da função social da terra no espaço rural**. Curitiba: Juruá, 2005.

ZOIA, Alceu. PERIPOLLI, Odimar João. Terra de negócio *versus* terra de trabalho: a terra como um direito para além do aparato legal. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 69, pp. 255/266, set. 2016. ISSN: 1676-2584. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8643924>, acessado em 27.12.18.

ANEXO A

INSTRUÇÃO N. 17-b DE 22 DE DEZEMBRO DE 1980.

Boletim de Serviço n. 51, de 22/12/80.

Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais.

1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

1.1 São formas de parcelamento do solo, o loteamento e o desmembramento.

1.2 Considera-se loteamento a divisão de gleba em lotes, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

1.3 Considera-se desmembramento a divisão de gleba em lotes, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

2. PARCELAMENTO, PARA FINS URBANOS, DE IMÓVEL RURAL LOCALIZADO EM ZONA URBANA OU DE EXPANSÃO URBANA

2.1 O parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições da Lei n.º 6.766, de 19/12/79, e das legislações estaduais e municipais pertinentes.

2.2 Em tal hipótese de parcelamento, caberá ao INCRA, unicamente, proceder, a requerimento do interessado, à atualização do cadastro rural, desde que aprovado o parcelamento pela Prefeitura Municipal ou pelo Governo do Distrito Federal, e registrado no Registro de Imóveis.

2.3 A atualização cadastral será:

a) do tipo "CANCELAMENTO", quando o parcelamento abranger a totalidade da área cadastrada;

b) do tipo "RETIFICAÇÃO", quando o parcelamento, para fins urbanos, abranger parcialmente a área cadastrada e permanecer como imóvel rural uma área remanescente.

3. PARCELAMENTO, PARA FINS URBANOS, DE IMÓVEL RURAL LOCALIZADO FORA DA ZONA URBANA OU DE EXPANSÃO URBANA

3.1 O parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições do art. 96, do Decreto n.º 59.428, de 27/10/66, e do art. 53, da Lei n.º 6.766, de 19/12/79.

3.2 Em tal hipótese de parcelamento, caberá, quanto ao INCRA, unicamente sua prévia audiência.

3.3 Os parcelamentos com vistas à formação de núcleos urbanos, ou à formação de sítios de recreio, ou à industrialização, somente poderão ser executados em área que:

- a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;
- b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balnearia;
- c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

3.4 A comprovação será feita pelo proprietário, através de declaração da Municipalidade e/ou através de circunstanciado laudo assinado por técnico habilitado.

3.5 Verificada uma das condições especificadas no item 33, o INCRA, em atendimento a requerimento do interessado, declarará nada ter a opor ao parcelamento.

3.6 Aprovado o projeto de parcelamento, pela Prefeitura Municipal ou pelo Governo do Distrito Federal, e registrado no Registro de Imóveis, o INCRA, a requerimento do interessado, procederá à atualização cadastral, conforme o disposto no item 2.3.

4. PARCELAMENTO, PARA FINS AGRÍCOLAS, DE IMÓVEL RURAL LOCALIZADO FORA DE ZONA URBANA OU DE EXPANSÃO URBANA

4.1 O parcelamento, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições do art.61 da Lei n.º 4.504, de 30/11/64, do art. 10 da Lei n.º 4.947, de 06/04/66, dos arts. 93 e seguintes do Decreto n.º 59.428, de 27/10/66 e do art. 8º da Lei n.º 5.868, de 12/12/72.

4.2 Em tal hipótese de parcelamento, caberá ao INCRA a prévia aprovação do projeto.

4.3 A aprovação de projeto de desmembramento sujeita-se, no que couber, às normas seguintes.

4.4 Para a aprovação de projeto de loteamento, o interessado deverá apresentar requerimento, instruído com os documentos seguintes:

- a) título de propriedade;
- b) cadeia dominial;
- c) quitação fiscal;
- d) memorial descritivo de todo o imóvel e do loteamento;
- e) planta de todo o imóvel;
- f) planta do loteamento;
- g) planilha de cálculos;

h) plano de aproveitamento.

4.4.1 O requerimento.

4.4.1.1 Quando formulado por pessoa física, deverá conter o nome por extenso do requerente, nacionalidade, estado civil, profissão, domicílio e residência, CPF, documento de identidade, código de cadastramento do imóvel e finalidade do projeto de parcelamento.

4.4.1.1.1 Se o proprietário for casado, o respectivo cônjuge também deverá assinar o requerimento.

4.4.1.1.2 O proprietário e, se for o caso, o respectivo cônjuge poderão ser representados por procurador, desde que juntado ao requerimento o instrumento do mandato.

4.4.1.2 Quando formulado por pessoa jurídica, deverá conter a denominação ou razão social do requerente, lugar onde tem sua sede, CGC, código de cadastramento do imóvel, finalidade do projeto de parcelamento e deverá ser ainda instruído com comprovantes:

a) de que os seus atos constitutivos, e eventuais alterações, estão registrados na competente Junta Comercial;

b) de que o signatário do requerimento representa efetivamente a pessoa jurídica e tem poderes suficientes para o ato.

4.4.1.2.1 O requerente poderá ser representado por procurador, desde que juntado ao requerimento o instrumento do mandato.

4.4.2 O título de propriedade deverá estar devidamente registrado no competente Registro de Imóveis e ser acompanhado do comprovante do registro de re-ratificação da área, quando a constante do título divergir da que figura na planta geral do imóvel.

4.4.3 A cadeia dominial consistirá em certidão do Registro de Imóveis, em ordem inversa, dos títulos de domínio até vinte anos, mencionando, quanto a cada um deles:

a) natureza e data de cada um dos títulos;

b) data, livro, folha e número de ordem, do registro de cada um deles.

4.4.4 A quitação fiscal consistirá no comprovante de quitação do último lançamento do ITR.

4.4.5 Os memoriais descritivos.

4.4.5.1 No caso do imóvel como um todo, deverá abranger:

a) denominação do imóvel e denominação do loteamento;

b) localização (Distrito, Município e Estado) e distância do imóvel ao perímetro urbano da sede do Município;

c) roteiro perimétrico, contendo o ponto de partida, rumos ou azimutes seguidos e orientação dos antigos marcos, com os respectivos cálculos, distâncias, indicação dos atuais marcos, limites e confrontações;

- d) área total do imóvel, área a ser loteada e área remanescente, se for o caso,
- e) acidentes geográficos encontrados, como valos, córregos, rios, lagoas, elevações e marcos antigos;
- f) indicação das culturas existentes, dos campos, matas, capoeiras e áreas não aproveitáveis,
- g) vias de acesso e de comunicação interna, já existentes e as que serão abertas,
- h) informações sobre o clima, vegetação e relevo;
- i) informações sobre os solos do imóvel e o seu potencial agrícola;
- j) assinatura dos técnicos responsáveis pelos serviços, mencionando os nomes, qualificação profissional e respectivos números de registro no CREA.

4.4.5.2 No caso de loteamento deverá ser apresentado em quatro vias, abrangendo:

- a) denominação do imóvel e denominação do loteamento;
- b) nome do proprietário;
- c) número de cada lote e respectiva área;
- d) marcos ou estações;
- e) rumos ou azimutes;
- f) dimensões das áreas (frente, fundo, lado direito e lado esquerdo);
- g) limites e confrontações;
- h) assinatura dos técnicos responsáveis pelo projeto, mencionando os nomes, qualificação profissional e respectivos números de registro no CREA.

4.4.6 A planta geral do imóvel deverá ser apresentada em cópia heliográfica, contendo todas as especificações técnicas e legais exigidas, bem como:

- a) laterais do perímetro, devidamente demarcadas;
- b) distâncias de um marco a outro e perímetro de todo o imóvel;
- c) área total do imóvel, área a ser loteada e área remanescente, se for o caso;
- d) delimitação e indicação, conforme título de propriedade, dos limites e confrontantes;
- e) altitudes relativas de cada estação do instrumento e a conformação altimétrica ou orográfica aproximada dos terrenos,
- f) construções existentes, com indicação dos seus fins, bem como os marcos, valos, cercas, muros divisórios e outros quaisquer vestígios que sirvam ou que tenham servido de base à demarcação;
- g) cursos d'água existentes;
- h) indicação, por cores convencionais, das culturas existentes, pastos, campos, matas, capoeiras e outros;

- i) indicação, no título da planta, de: nome do imóvel; Distrito, Município e Estado de situação do imóvel; data de confecção dos trabalhos;
- j) legenda, com a discriminação das áreas;
- l) indicação, na parte superior e à direita da planta, do Norte verdadeiro, bem como da declinação magnética do lugar;
- m) assinatura do responsável pela planta, mencionando o nome, qualificação profissional e respectivo número de registro no CREA.

4.4.7 A planta do loteamento deverá ser apresentada em quatro cópias heliográficas, elaboradas segundo as especificações técnicas exigidas para a planta geral do imóvel, e contendo os seguintes elementos:

- a) denominação do loteamento;
- b) indicação de rumos ou azimutes e distâncias em todo o perímetro a ser loteado;
- c) distâncias, áreas e numeração dos lotes, dimensões e nomenclatura das vias de comunicação;
- d) marcos, rumos ou azimutes e distâncias para cada área constante do plano do loteamento;
- e) legenda completa, localizada à direita e abaixo da planta, contendo: número e somatório das áreas dos lotes, somatório das áreas das estradas (especificando largura e comprimento), somatório das áreas de reserva florestal, somatório das demais áreas, e a área total do loteamento e a do imóvel (que deverão conferir com as que constam da planta geral do imóvel e dos memoriais descritivos);
- f) assinaturas do proprietário (ou do procurador devidamente constituído) e dos técnicos responsáveis pelo projeto, mencionando os nomes, qualificação profissional e respectivos números de registro no CREA.

4.4.8 A planilha de cálculos analíticos deverá acompanhar a planta geral do imóvel.

4.4.9 O plano de aproveitamento deverá:

- a) indicar se no imóvel será aplicada a exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa ou mista;
- b) apresentar, quando se tratar de imóvel destinado a exploração agrícola, programação consubstanciada nos seguintes critérios:
 - I - comprovação da viabilidade técnica e econômica das culturas selecionadas;
 - II - uso adequado dos recursos naturais;
 - III - especificação das técnicas de manejo do solo e dos tratamentos culturais a serem empregados;

IV - plano de exploração ajustado ao calendário agrícola determinado para a região e para as culturas programadas;

c) incluir demonstrativo da viabilidade econômica da exploração, com apresentação dos cálculos de investimentos necessários, despesas, receitas e lucros;

d) apresentar informações sobre o nível tecnológico da exploração, assistência técnica aos agricultores compradores dos lotes e comercialização da produção.

4.5 O requerimento previsto no item 4.4 deverá ser apresentado, com a respectiva documentação, à correspondente Coordenadoria, que fará as vistorias e avaliações necessárias, nos termos da Portaria n.º 783, de 30/05/75, cabendo ao Departamento de Projetos e Operações - DP as verificações finais e sua aprovação.

4.6 Poderá o INCRA, a qualquer tempo, promover vistorias, a fim de comprovar:

a) a veracidade das informações prestadas quando do requerimento;

b) a exata execução de quanto proposto.

4.7 Nos projetos de loteamento deverão ser observados os seguintes preceitos:

4.7.1 Os estabelecidos na Lei 4.771, de 15/09/65 (Código Florestal).

4.7.2 Nenhum lote poderá ser colocado à venda sem a prévia aprovação do projeto pelo INCRA e sem o respectivo registro no Registro de Imóveis.

4.7.3 A área mínima a ser loteada não poderá ser inferior a cinco vezes o módulo da exploração prevista, da respectiva zona típica.

4.7.4 A área mínima de cada lote, não poderá ser inferior ao módulo da exploração prevista ou à fração mínima de parcelamento, da respectiva zona típica.

4.8 Os loteamentos da espécie deverão estar localizados próximos a núcleos urbanos, que lhes sirvam de apoio, ou neles deverá estar prevista a formação de núcleos urbanos.

5. DISPOSIÇÕES FINAIS

5.1 Os casos omissos serão resolvidos pelo Departamento de Projetos e Operações - DP.

5.2 A presente Instrução se aplica aos processos em curso e entrará em vigor na data de sua publicação no Boletim de Serviço do INCRA.

5.3 Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Instrução n.º 17-a e as Normas DPC nos. 1L, 2L, 3L e 4L, todas do INCRA.

PAULO YOKOTA

Presidente

ANEXO B

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA SUBSTITUTO, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso VII do Art. 21 da Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 6.812, de 03 de abril de 2009, e o inciso IX do Art. 122 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria MDA nº 20, de 08 de abril de 2009, resolve:

CAPÍTULO I DO OBJETO

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece normas e procedimentos para atualização de dados no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, instituído pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, em conformidade com o art. 46 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

CAPÍTULO II DA OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO PARA CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS

Art. 2º Serão obrigatoriamente cadastrados no SNCR todos os imóveis rurais, conforme conceito estabelecido no Capítulo III.

Art. 3º O declarante será: I - o proprietário, pessoa natural ou jurídica, no caso de propriedade individual;

II - o possuidor a qualquer título, pessoa natural ou jurídica, no caso de posse exercida individualmente;

III - qualquer um dos condôminos, pessoa natural ou jurídica, no caso de propriedade em comum;

IV - qualquer um dos compossuidores, pessoa natural ou jurídica, no caso de posse exercida coletivamente;

V - o devedor fiduciante, em caso de constituição de propriedade fiduciária;

VI - o usufrutuário, o enfiteuta ou foreiro, o superficiário, o concessionário, e outros que detenham direito real de uso do imóvel, no caso de o domínio útil e o domínio direto apresentarem titularidades distintas.

§ 1º Além do declarante, serão vinculadas ao imóvel rural todas as demais pessoas que detenham algum direito real sobre ele ou o uso temporário da terra.

§ 2º Serão declarados, ainda, os dados do cônjuge ou companheiro, bem como o regime de bens e a data da celebração do casamento ou da constituição da união estável.

Art. 4º Caso a declaração não seja voluntariamente apresentada por quem esteja obrigado a fazê-lo, o INCRA, ao tomar conhecimento da titularidade do imóvel rural ou da alteração ocorrida, notificará o interessado para que providencie a atualização cadastral no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 5º Decorrido o prazo previsto no art. 4º sem a manifestação do interessado, ou não sendo possível localizá-lo, o INCRA procederá de ofício à atualização cadastral do imóvel, desde que o preenchimento dos dados estruturais e pessoais seja possível apenas com base na documentação disponível, caso contrário, adotar os procedimentos previstos no Manual de Cadastro Rural.

Parágrafo único. Nas atualizações ex-offício, a totalidade da área será informada como área aproveitável não utilizada na aba Uso e o interessado deverá ser comunicado do resultado da atualização.

CAPÍTULO III DO CONCEITO DE IMÓVEL RURAL

Art. 6º Imóvel rural é a extensão contínua de terras com destinação (efetiva ou potencial) agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, localizada em zona rural ou em perímetro urbano.

§ 1º Duas ou mais áreas confinantes, registradas ou não, que apresentem a mesma titularidade, serão cadastradas como um único imóvel rural, mesmo na ocorrência das hipóteses abaixo:

I - estar o imóvel situado parcialmente:

- a) em dois ou mais municípios ou unidades da federação;
- b) em zona rural e urbana.

II - existirem interrupções físicas por cursos d'água, estradas ou outro acidente geográfico, desde que seja mantida a unidade econômica, ativa ou potencial.

§ 2º A existência de contratos agrários (arrendamento, parceria, comodato) não interfere no conceito de continuidade para fins de caracterização do imóvel rural, nos termos desta Instrução Normativa.

CAPÍTULO IV DA FORMA DE DECLARAÇÃO

Art. 7º A Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais será prestada mediante o preenchimento do formulário eletrônico disponível na rede mundial de computadores, composto pelas seguintes seções:

I - Estrutura: contém os dados referentes à identificação, localização, área, situação jurídica do imóvel rural, entre outros;

II - Uso: contém os dados referentes à utilização e exploração do imóvel rural;

III - Pessoas: contém os dados referentes à qualificação de todas as pessoas relacionadas ao imóvel rural, bem como ao tipo de vínculo;

IV - Dado Gráfico: contém os dados referentes à geoinformação do imóvel rural.

Art. 8º Após o envio da declaração pela Internet, será gerado um arquivo do Recibo de Entrega, que conterà a identificação do imóvel e do declarante, bem como a relação dos documentos necessários para a comprovação de dados, conforme o caso.

Art. 9º No prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de envio da declaração, o interessado deverá encaminhar ao INCRA uma via impressa do Recibo de Entrega, anexando a documentação comprobatória nele relacionada.

§ 1º A documentação pertinente poderá ser encaminhada, pessoalmente ou através do serviço postal, para os endereços sugeridos no Recibo de Entrega ou em qualquer outra unidade de recepção integrante da Rede Nacional de Cadastro Rural, conforme a conveniência do interessado.

§ 2º O operador do SNCR, lotado na unidade de recepção, receberá a documentação entregue pelo interessado e informará imediatamente no Sistema.

§ 3º Caso não seja informada a recepção da documentação comprobatória, dentro do prazo a que se refere o caput, a declaração será rejeitada por decurso de prazo, devendo o interessado reiniciar o procedimento.

Art. 10. Caso a unidade de recepção não seja competente para análise, nos termos do art. 12, ou o perfil de acesso não permita o processamento, será adotado o seguinte procedimento:

I - quando a recepção for realizada por Unidades Avançadas - UAs ou Unidades Municipais de Cadastramento - UMCs, estas enviarão os documentos para a Superintendência Regional à qual estão subordinadas, para os devidos encaminhamentos;

II - recebida a documentação pela Superintendência Regional, nos termos do inciso anterior ou diretamente em sua sede, e constatada a incompetência nos termos do art. 12, será efetuada a remessa imediata para a superintendência competente.

CAPÍTULO V DA ATUALIZAÇÃO CADASTRAL

Seção I

Do procedimento geral

Art. 11. A atualização cadastral compreende as operações de:

I - alteração - quando ocorrerem alterações nos dados relativos ao imóvel já cadastrado ou às pessoas a ele vinculadas, quais sejam:

a) aquisição de área total - quando ocorrer alteração da titularidade de um imóvel rural já cadastrado, sem alteração de sua geometria;

b) alteração de área para informar desmembramento - quando ocorrer destaque de parcela de imóvel rural (área parcial) já cadastrado;

c) alteração de área para informar remembramento - quando ocorrer anexação de área total ou parcial entre imóveis confrontantes já cadastrados;

d) outras alterações - quando ocorrer anexação de área não cadastrada, alteração na exploração, alteração de endereço, alteração de dados pessoais, entre outras.

II - inclusão - para cadastrar novos imóveis, nas seguintes situações:

a) imóvel desmembrado - quando há o destaque de parcela (área parcial) de imóvel rural já cadastrado no SNCR, e o adquirente não possui imóvel confrontante cadastrado;

b) recuperação de código de imóvel - ocorre quando a área já foi cadastrada no SNCR, em suas versões anteriores, mas não consta na base de dados atual, por não haver sido recadastrada na época própria;

c) imóvel novo no SNCR - em caráter excepcional, ocorre quando a área nunca foi objeto de cadastro no SNCR em sua versão atual nem nas anteriores.

III - cancelamento - nos seguintes casos:

a) descaracterização: ocorre quando a área total do imóvel está inserida no perímetro urbano definido em Lei Municipal ou Plano Diretor, e perdeu a destinação que o caracterizava como imóvel rural;

b) multiplicidade cadastral - quando a mesma área for objeto de mais de um cadastro;
c) decisão judicial - quando houver determinação judicial para que seja efetuado o cancelamento;

d) decisão administrativa - em caráter residual, abrange os casos não enquadrados nas alíneas anteriores.

Parágrafo único. Os procedimentos a que se refere este artigo serão detalhados em instrumento específico.

Art. 12. Cada Superintendência Regional do INCRA somente poderá realizar a análise e o processamento das declarações referentes a imóveis localizados em municípios integrantes de sua área de abrangência.

Parágrafo único. Quando o imóvel se localizar em zona limítrofe, de modo que sua extensão territorial abranja mais de uma superintendência, a competência para análise será determinada pela localização da maior fração de área do imóvel. Havendo distribuição igualitária de frações, será determinante da competência a localização da sede do imóvel.

Art. 13. A análise da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais será efetuada na estrita ordem de entrega da documentação, ressalvados os casos de atendimento prioritário previstos na legislação.

Parágrafo único. Caso a documentação seja recepcionada em unidade distinta daquela responsável pela análise e processamento da declaração, nos termos dos arts. 9º e 10, será considerada como referência para os fins do disposto neste artigo a data da informação da recepção no sistema.

Seção II

Da atualização cadastral envolvendo pessoas estrangeiras

Art. 14. A atualização cadastral de imóveis rurais que envolva pessoa natural estrangeira, pessoa jurídica estrangeira ou pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira será feita exclusivamente na sede da Superintendência Regional em cuja área de abrangência se localize o imóvel, vedada a sua realização em Unidades Avançadas ou Unidades Municipais de Cadastramento.

Art. 15. Toda atualização cadastral que envolva aquisição de terras pelas pessoas a que se refere o artigo anterior será precedida de abertura de processo administrativo.

Parágrafo único. A inscrição do processo no Sistema Nacional de Aquisição de Terras por Estrangeiros - SISNATE será disciplinada em instrumento específico.

Seção III

Da atualização cadastral envolvendo parcelas certificadas por meio do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF

Art. 16. Quando a atualização cadastral envolver parcela(s) certificada(s) por meio do SIGEF, o responsável pela análise deverá consultar os dados da(s) parcela(s) através da consulta pública disponível no endereço <https://sigef.incra.gov.br/>.

Art. 17. Caso seja detectada alguma inconsistência nos dados relativos à situação jurídica e/ou ao código do imóvel no SNCR, informados pelo credenciado ao requerer a certificação, a situação deverá ser relatada ao Comitê Regional de Certificação - CRC, para adoção das providências previstas no Manual para Gestão da Certificação de Imóveis Rurais.

Parágrafo único. Em se tratando de análise efetuada em Unidades Municipais de Cadastramento ou Unidades Avançadas, a documentação deverá ser enviada ao Gestor Regional do SNCR, para os devidos encaminhamentos.

Seção IV

Da verificação de aparente irregularidade na situação jurídica do imóvel

Art. 18. Na análise da documentação apresentada, os indícios de descumprimento da legislação relativa ao georreferenciamento e aos atos registrares e notariais não constituirão impedimento para a atualização cadastral, em respeito ao princípio da presunção relativa de legalidade e legitimidade atribuída a tais atos.

§ 1º Na situação prevista neste artigo, os indícios de irregularidade serão relatados por escrito à Corregedoria Geral de Justiça e ao Ministério Público Estadual, para que seja realizada a devida apuração dos fatos e aplicação de sanção, se for o caso

§ 2º Não se aplica o disposto no parágrafo anterior aos casos relativos à aquisição de terras por estrangeiros, cujo procedimento será disciplinado em instrumento específico.

CAPÍTULO VI

DA DESCARACTERIZAÇÃO PARA FINS URBANOS DE IMÓVEIS CADASTRADOS NO SNCR

Seção I

Disposições gerais

Art. 19. Quando o imóvel perder a destinação que o caracterizava como rural, nos termos do Capítulo III, deverá ser providenciada a atualização cadastral, que corresponderá às operações de:

- I - cancelamento de cadastro, no caso de descaracterização da área total cadastrada; ou
- II - atualização cadastral da área remanescente, no caso de descaracterização de área parcial.

Art. 20. O requerimento de atualização cadastral, em virtude de descaracterização do imóvel para fins urbanos, poderá ser realizado pelo respectivo titular ou pelo Município de localização do imóvel.

Art. 21. O deferimento do pedido não implica o reconhecimento da regularidade da situação do imóvel, no que se refere aos aspectos ambientais e urbanísticos, que serão analisados pelos órgãos e entidades competentes, de acordo com a legislação de regência.

Seção II

Do requerimento efetuado pelo titular

Art. 22. O requerimento, dirigido ao Superintendente Regional, deverá conter os seguintes requisitos mínimos:

I - identificação do imóvel, com informação de denominação, município de localização, código no SNCR, dados referentes à situação jurídica, área total e área a ser descaracterizada;

II - qualificação de todos os titulares e respectivos cônjuges, com informação de nome completo, documento de identificação e CPF (pessoa natural) ou denominação e CNPJ (pessoa jurídica);

III - declaração de que o imóvel se encontra inserido em perímetro urbano, conforme legislação municipal, e que é de interesse dos titulares utilizá-lo para fins urbanos;

IV - endereço para correspondência.

Parágrafo único. Em se tratando de imóveis que possuam mais de um titular, o requerimento deverá ser assinado por todos eles, inclusive pelos respectivos cônjuges, sob pena de indeferimento.

Art. 23. O requerimento será instruído com a seguinte documentação:

I - certidão imobiliária de inteiro teor (original, cópia autenticada ou certidão eletrônica) da(s) matrícula(s) do imóvel, expedida pelo serviço de registro de imóveis no prazo máximo de 30 dias;

II - certidão de localização expedida pelo Município, atestando que o imóvel está inserido no perímetro urbano, com indicação do ato legislativo que o delimitou;

III - cópia da documentação relativa à pessoa (natural ou jurídica), relacionada no Anexo Único desta Instrução;

III - original ou cópia autenticada da procuração, se for o caso;

IV - Recibo de Entrega da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais, acompanhado da documentação nele relacionada, para fins de atualização da área remanescente, em caso de descaracterização parcial.

Art. 24. Verificada a regularidade da documentação, caberá ao INCRA:

I - efetuar o cancelamento do cadastro, quando se tratar de descaracterização de área total, comunicando a operação ao interessado, à serventia de registro de imóveis e ao Município; ou

II - proceder à atualização cadastral da área remanescente, por meio da declaração eletrônica previamente enviada, comunicando a operação ao interessado, com cópia do CCIR mais recente, à serventia de registro de imóveis e ao Município.

Seção III

Do requerimento efetuado pelo Município

Art. 25. O requerimento, dirigido ao Superintendente Regional e subscrito pelo Prefeito Municipal, deverá conter os seguintes requisitos mínimos:

I - identificação do(s) imóvel(is), com informação de denominação, código no SNCR, número da matrícula ou transcrição, área total e área a ser descaracterizada;

II - qualificação de todos os titulares e respectivos cônjuges, com informação de nome completo, documento de identificação e CPF (pessoa natural) ou denominação e CNPJ (pessoa jurídica), bem como dos respectivos endereços de correspondência;

III - declaração de que o(s) imóvel(is) se encontra(m) inserido(s) em perímetro urbano e já não se destina(m) à exploração agropecuária.

Parágrafo único. Em requerimento único, o Município poderá referir-se a dois ou mais imóveis, desde que os identifique de maneira adequada, assim como os respectivos titulares.

Art. 26. O requerimento será instruído com a seguinte documentação:

I - certidão imobiliária de inteiro teor (original ou cópia autenticada) da(s) matrícula(s) do(s) imóvel(is), expedida pelo serviço de registro de imóveis no prazo máximo de 30 dias;

II - planta representativa do zoneamento municipal, identificando a localização dos imóveis descaracterizados;

III - cópia do Termo de Posse, do documento de identificação e do CPF do Prefeito Municipal.

Art. 27. O INCRA notificará os interessados para que se manifestem sobre o teor do requerimento, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data da efetiva cientificação, comprovada mediante Aviso de Recebimento - AR.

Art. 28. Decorrido o prazo a que se refere o artigo anterior sem manifestação dos interessados ou havendo manifestação favorável à descaracterização, o INCRA procederá conforme o disposto no art. 21.

Art. 29. Em caso de impugnação por parte do(s) titular(es), incumbirá a este(s) o ônus da prova de que o imóvel se enquadra no conceito previsto no Capítulo III.

Art. 30. Havendo a demonstração de que o imóvel ainda se encontra destinado para fins rurais, o INCRA indeferirá o pedido, comunicando a decisão ao Prefeito Municipal e ao(s) titular(es).

Parágrafo único. O indeferimento não impede que seja apresentado requerimento posterior, quando houver efetiva alteração na situação de uso do imóvel.

CAPÍTULO VII DO INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES

Art. 31. Ao receber as comunicações mensais relativas a modificações ocorridas nas matrículas, conforme prevê o art. 4º do Decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002, o INCRA poderá adotar um dos seguintes procedimentos:

I - efetuar a imediata atualização cadastral de ofício, caso os dados disponíveis sejam suficientes; ou

II - proceder conforme o disposto nos arts. 4º e 5º.

§ 1º O mesmo procedimento será adotado nos casos de comunicação sobre a existência de sentenças de usucapião e o respectivo trânsito em julgado, conforme previsto no art. 22 da Lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966.

§ 2º Efetuada a atualização cadastral, será encaminhada correspondência ao Serviço de Registro de Imóveis ou ao órgão judicial prolator da sentença de usucapião, informando os novos dados cadastrais do imóvel.

CAPÍTULO VIII
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 32. À Coordenação Geral de Cadastro Rural, com aprovação da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, caberá disciplinar os casos omissos, dirimir dúvidas e expedir orientações para a correta aplicação desta Instrução Normativa.

Art. 33. Ficam aprovados os Manuais de Uso do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e o Manual de Orientação para Preenchimento da Declaração Eletrônica;

Art. 34. Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data de sua publicação;

Art. 35. Ficam revogadas a Instrução Normativa nº 66, de 30 de dezembro de 2010, e a Instrução nº 17-b, de 22 de dezembro de 1980.

MARCELO AFONSO SILVA

ANEXO C

NOTA TÉCNICA INCRA/DF/DFC/Nº 02 /2016

Assunto: Esclarecimentos a respeito da revogação da Instrução INCRA n.º 17-b, de 22 de dezembro de 1980.

Senhor Diretor,

Esta Coordenação Geral de Cadastro Rural tem recebido constantes questionamentos por parte das Superintendências Regionais do INCRA a respeito da aplicabilidade do item 3 da revogada Instrução n.º 17-b, de 22 de dezembro de 1980, que disciplinava o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana, bem como do item 4, que tratava do parcelamento, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana.

A fim de dirimir quaisquer dúvidas que ainda possam existir sobre esta matéria e uniformizar procedimentos em âmbito nacional, propomos a aprovação da presente nota técnica, nos termos seguintes.

1. ANTECEDENTES

A Instrução n.º 17-b/80 disciplinava o parcelamento de imóveis rurais, distribuindo a matéria em três categorias distintas, a saber:

- a) parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana (correspondente ao item 2 da norma): nesta modalidade, caberia ao INCRA apenas providenciar a atualização cadastral do imóvel, a requerimento do interessado, podendo ocorrer cancelamento do cadastro ou retificação de área remanescente, conforme a área parcelada;
- b) parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana (correspondente ao item 3 da norma): neste caso, caberia a prévia audiência do INCRA;
- c) parcelamento, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana (correspondente ao item 4 da norma): neste caso, caberia ao INCRA a prévia aprovação do projeto.

O referido ato normativo, fazendo alusão ao Decreto n.º 59.428, de 27 de outubro de 1966, estabelecia a possibilidade de parcelamento de imóvel rural, localizado fora da zona urbana e de expansão urbana, com vistas à formação de núcleos urbanos, ou à formação de sítios de recreio, ou à industrialização.

Já o tópico relativo ao parcelamento para fins agrícolas, na verdade, tratava dos planos particulares de colonização, tendo em vista a referência aos dispositivos pertinentes a esta matéria, contidos nas Leis 4.504, de 30 de novembro de 1964 (art. 61), e 4.947, de 06 de abril de 1966 (art. 10), bem como no referido Decreto 59.428, de 27 de outubro de 1966 (arts. 93 e seguintes).

Ao longo de seus mais de 30 anos de vigência, a Instrução 17-b/80 foi alvo de controvérsias interpretativas, o que gerou a adoção de procedimentos diferenciados entre as superintendências regionais do INCRA. A edição do Manual de Cadastro Rural, aprovado pela Portaria/INCRA/P/nº 372, de 3 de dezembro de 2009, não surtiu efeito no sentido de fixar um entendimento uniforme sobre a disciplina do parcelamento do solo. Nem mesmo o advento da Instrução Normativa 82, de 27 de março de 2015, que revogou a Instrução 17-b/80, parece ter sido capaz de pacificar entendimentos e estabelecer uma uniformidade de procedimentos, razão pela qual se faz necessária a edição da presente nota técnica

2. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

2.1. Leis Contemporâneas à Instrução 17-b/80

No tópico em que previa o parcelamento de imóvel rural para fins urbanos, a Instrução 17-b/80 especificava a destinação do empreendimento, na linha daquilo que dispunham o art. 61, § 2.º, do Estatuto da Terra, e o art. 93 e seguintes do Decreto 59.428/66: urbanização (formação de núcleos urbanos, na terminologia utilizada pela norma autárquica), industrialização e formação de sítios de recreio.

Já naquela época, todavia, tais matérias possuíam disciplina detalhada em outras leis específicas.

A Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1977, disciplinou a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico, regulando inteiramente a matéria relativa à formação de sítios de recreio em áreas declaradas como zona de turismo ou caracterizadas como de estância hidromineral ou balneária. Esta lei estabelece a elaboração e execução de planos e programas destinados a I - promover o desenvolvimento turístico; II - assegurar a preservação e valorização do patrimônio cultural e natural; I/1 - estabelecer normas de uso e ocupação do solo; IV -

orientar a alocação de recursos e incentivos necessários a atender aos objetivos e diretrizes da Lei. Acrescenta ainda o conteúdo mínimo de tais planos e programas, estabelecendo a obrigatoriedade de neles constarem I - as normas que devam ser observadas, a critério dos órgãos referidos nos incisos /I a VI/, do art. 5º, sob cuja jurisdição estiverem, a fim de assegurar a preservação, restauração, recuperação ou valorização, conforme o caso, do patrimônio cultural ou natural existente, e dos aspectos sociais que lhe forem próprios; /I - diretrizes de desenvolvimento urbano e de ocupação do solo, condicionadas aos objetivos enumerados no inciso anterior e aos planos de desenvolvimento urbano e metropolitano que tenham sido aprovados pelos órgãos federais competentes; III - indicação de recursos e fontes de financiamento disponíveis para implementação dos mesmos planos e programas.

A Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, introduziu o regulamento geral do parcelamento do solo urbano, estabelecendo que somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal. Esta previsão foi posteriormente ampliada pela Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que alterou a Lei 6.766/79, fazendo referência também às zonas de urbanização específica e à existência do plano diretor. A contrario sensu, o referido dispositivo veda o parcelamento para fins urbanos de imóvel localizado em zona rural, de acordo com o zoneamento promovido pelo poder público municipal. E, ainda que executado em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, o parcelamento somente será regular se atender aos requisitos técnicos e jurídicos previstos na legislação de regência. Tais condicionamentos também se aplicam aos denominados núcleos urbanos, a que se referia a Instrução 17-b/80.

A Lei 6.803, de 02 de julho de 1980, estabeleceu diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, aperfeiçoando consideravelmente a disciplina da destinação de imóveis à industrialização, também prevista de forma demasiadamente genérica pelo Decreto 59.428/66 e reproduzida pela Instrução 17-b/80.

Estas três leis contemporâneas à edição da Instrução 17-b/80 (promulgadas, respectivamente, nos anos de 1977, 1979 e 1980), derrogaram tacitamente as disposições do Decreto 59.428/66, ao regulamentarem de forma mais detalhada e técnica as matérias relativas à formação de núcleos urbanos (incluídos na disciplina geral do parcelamento do solo urbano), ao estabelecimento de zonas turísticas e à industrialização. Conforme se pode perceber, o fundamento normativo a que a Instrução 17-b/80 se referia era, no mínimo, incompleto.

E nenhuma das leis estabelece a participação do INCRA como condicionante da execução destes tipos de empreendimento. A única referência a esta autarquia agrária consta no

art. 53 da Lei 6.766/79, dispositivo legal alvo de profundas controvérsias interpretativas, cuja solução procurar-se-á encontrar a seguir, na presente nota técnica.

2.2. A Constituição de 1988 e a crescente preocupação com o ordenamento territorial

A Constituição Federal de 1988 elevou consideravelmente a posição do município, declarando-o entidade estatal integrante da federação, ao proclamar que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Para conferir efetividade a esta disposição, foi garantida a autonomia política, administrativa, normativa e financeira, para exercício de competências próprias daquela entidade.

No regime democrático federativo instaurado pela CF/88, não há, portanto, hierarquia entre União, Estados e Municípios: há, isto sim, uma repartição de competências, realizada levando em conta a melhor capacidade das três esferas para o exercício eficiente de determinadas atividades de interesse público, em caráter exclusivo ou colaborativo, tanto do ponto de vista material, quanto normativo. E é exatamente o campo das competências municipais que interessa à presente análise, tendo em vista que:

a) compete aos Municípios, nos termos da Constituição, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII); e

b) a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), ao regulamentar o capítulo constitucional a respeito da política urbana, enfatizou a necessidade de planejamento do desenvolvimento das cidades, a garantia da sustentabilidade, a gestão democrática, a cooperação entre atores públicos e privados, a ordenação e controle do uso do solo, a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, a preocupação com o meio ambiente e com a facilitação do acesso à população de baixa renda, entre tantas outras diretrizes, sempre com o objetivo de garantir o bem estar das gerações presentes e futuras.

Houve uma ênfase notória na ideia de que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo englobar o território do município como um todo. E ainda o plano diretor deve ser fruto da conjugação de critérios técnicos e democráticos, para sua elaboração, aprovação e execução.

A Lei 11.952, de 25 de junho de 2009 (Programa Terra Legal), ao disciplinar o procedimento de regularização fundiária em áreas urbanas pertencentes à União no âmbito da

Amazônia Legal, estabelece como requisito para que o Município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de uso um ordenamento territorial urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2.º: a) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município; b) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; c) diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e d) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural. Reforça ainda que os elementos do ordenamento territorial das áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica constarão no plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização ou em outra lei municipal.

A Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, introduziu a Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, conceituada como parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. A partir de então, o parcelamento do solo para fins urbanos pode ocorrer em zonas urbanas, zonas de expansão urbana, zonas de urbanização específica ou zonas especiais de interesse social, de acordo com o zoneamento realizado pelo município.

A Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, introduziu no Estatuto das Cidades medidas tendentes a prevenir desastres em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Especificou ainda que os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III- definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de

expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

Nota-se, portanto, a existência de vasta legislação urbanística, ressaltando a relevância da boa execução de uma política de desenvolvimento urbano, cujo instrumento principal é o plano diretor, e a primazia do poder público municipal na condução desta política, conforme competência que lhe foi atribuída pela Carta Maior.

Fica ainda evidente que o adequado ordenamento territorial é aquele que abrange o território em sua totalidade, realizando uma conjugação saudável entre os aspectos técnicos envolvidos e a gestão democrática, cabendo participação ativa do povo na elaboração e execução dos planos urbanísticos.

3. O ADVENTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 82, DE 27 DE MARÇO DE 2015

Em 2015, entrou em produção o novo Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, plataforma tecnológica que veio substituir aquela que vinha sendo utilizada desde 2002. Foi viabilizada a criação de uma declaração eletrônica, para que o declarante atualize o cadastro de seus imóveis pela internet, em substituição aos formulários confeccionados em papel, até então utilizados para coleta de dados necessários à atualização e manutenção do Cadastro Rural.

Como parte do processo de modernização do Cadastro Rural, houve a necessidade de revisão dos atos normativos então vigentes. Além de disciplinar o funcionamento do novo sistema, a linha de trabalho que norteou a elaboração e aprovação da IN 82/2015, com foco no aperfeiçoamento da eficiência administrativa, teve em mira a revisão de procedimentos até então adotados; a pacificação de entendimentos sobre questões ainda não regulamentadas em norma explícita; a atuação colaborativa entre as diversas subdivisões da administração pública, nas três esferas de governo; e a adequação de dispositivos obsoletos à ordem jurídica vigente, considerando a evolução legislativa.

A Instrução 17-b/80 não sobreviveu ao processo de revisão normativa, uma vez que não subsistia seu fundamento de validade, considerando a exposição constante nos tópicos anteriores.

O item 3 da referida norma, que disciplinava o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana, foi suprimido dos atos normativos internos do INCRA, tendo em vista a vedação deste tipo de parcelamento pelo ordenamento jurídico vigente, considerando a evolução legislativa ocorrida ao longo das

últimas décadas, em especial após a instauração da nova ordem constitucional em 05 de outubro de 1988. Não há, portanto, lacuna normativa em relação a esta questão: a matéria contida no item 3 da Instrução 17-b/80 perdeu seu fundamento de validade, sendo descabida sua reprodução na IN 82/2015.

Por sua vez, o item 2, que disciplinava o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado em zona urbana ou de expansão urbana, foi substituído pela regulamentação contida no Capítulo VI da IN 82/2015. Em síntese, os respectivos dispositivos trazem as seguintes inovações:

a) todo parcelamento para fins urbanos deve ocorrer nas áreas adequadamente delimitadas pelo zoneamento municipal, quais sejam: zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social. A denominação empregada pela legislação municipal para as referidas zonas é indiferente, desde que respeitado o respectivo regime jurídico;

b) a participação do INCRA no processo de parcelamento urbano está restrita à execução das atualizações cadastrais pertinentes (cancelamento de cadastro ou atualização de área remanescente), conforme a extensão do empreendimento a ser realizado em relação à área total do imóvel;

c) a IN 82/2015 emprega a terminologia "perímetro urbano" como gênero que engloba todas as zonas destinadas a fins urbanos, independentemente das denominações empregadas na legislação municipal;

d) há a possibilidade de realização de atualização cadastral em bloco, mediante solicitação do poder público municipal, com evidente economia de tempo e recursos e melhor eficiência administrativa, decorrente da colaboração recíproca entre os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública. Tal previsão se aplica com grande utilidade aos processos de regularização fundiária de assentamentos informais, conforme prevê a Lei 11.977/2009;

e) fica expresso que a manifestação do INCRA não implica reconhecimento da regularidade da situação do imóvel, no que se refere aos aspectos ambientais e urbanísticos, que deverão ser analisados pelos órgãos e entidades competentes, nos termos da legislação de regência. Há aqui um duplo aspecto a ser considerado:

e.1) não cabe ao INCRA atestar a regularidade de empreendimentos voltados à urbanização ou aprová-los, sendo totalmente descabida a utilização de manifestação desta autarquia como prova de regularidade, em especial nos casos de formação de sítios de recreio, industrialização ou formação de núcleos

urbanos, previstos no Decreto 59.428/66, mas integralmente superados pela legislação mais recente, conforme já ficou demonstrado; e

e.2) é dever do poder público municipal promover efetivo ordenamento territorial (levando em consideração o todo e não apenas partes isoladas do município), bem como atuar no sentido de coibir a exploração predatória do parcelamento do solo no exclusivo interesse privado, em detrimento das diretrizes de desenvolvimento urbano fixadas na legislação federal, estadual e municipal.

3.1. O item 4 da Instrução 17-b/80

Sob a nomenclatura de parcelamento, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana, o item 4 da Instrução 17-b/80 disciplinava, na verdade, os planos particulares de colonização, tendo em vista a referência ao art. 61 do Estatuto da Terra, e ao Decreto n° 59.428/66 que a eles se reporta.

A matéria afeta aos projetos de colonização oficial e particular está relacionada às ações de obtenção e destinação de terras, e assentamento dos beneficiários da reforma agrária e da colonização, assim como de desenvolvimento dos projetos de assentamento de reforma agrária, nos termos do art. 2.º, II, g, e art. 2.º, III, d, do Regimento Interno desta autarquia.

Em âmbito regional, compete à Divisão de Obtenção de Terras a aprovação dos mencionados projetos, conforme prevê o art. 116, 11,f do regimento interno, para que eles possam gozar dos benefícios previstos no Estatuto da Terra.

Considerando a substancial distinção desta matéria em relação ao conteúdo que se propunha para o novo ato normativo que regeria a manutenção do Cadastro Rural, seria uma impropriedade técnica a existência de disposições relativas a planos particulares de colonização, no corpo do referido ato normativo. Tal impropriedade se acentua quando se observa que os órgãos competentes para a normatização e execução das ditas ações são também distintos.

Por estes motivos, a matéria versada no item 4 da Instrução 17-b/80 não foi contemplada na minuta de ato normativo que deu origem à IN 82/2015. Foi então à época recomendada a criação de grupo de trabalho composto por servidores das áreas interessadas para elaboração de proposição normativa relacionada à matéria dos planos particulares de colonização, em separado dos trabalhos que estavam sendo desenvolvidos para revisão das normas relacionadas a esta Coordenação-Geral de Cadastro Rural.

Recebemos também diversos questionamentos sobre eventual lacuna normativa relativa ao parcelamento para fins agrícolas na zona rural. O papel do INCRA, no que se refere à execução destes parcelamentos, está consubstanciado nas seguintes ações:

a) fixação da fração mínima de parcelamento, ou seja, da área mínima que uma gleba rural desmembrada deve ter em determinado município, sob pena de nulidade do parcelamento, nos termos do art. 8.º, § 3.º, da Lei 5.868/72; e

b) realização das atualizações cadastrais pertinentes, conforme as alterações ocorridas no imóvel, quais sejam:

b.1) alteração das informações relativas à situação jurídica, fazendo constar no cadastro as novas matrículas abertas para cada uma das glebas, em substituição à(s) matrícula(s) de origem, enquanto não tiver sido efetuada a alienação das parcelas;

b.2) destaque das parcelas, à medida que houver a respectiva alienação, com a geração de novos códigos para as áreas destacadas (constituição de novos imóveis rurais) ou a anexação das mesmas ao cadastro da área confrontante, já titularizada pelo adquirente, se for o caso (remembramento), atentando-se para o conceito de imóvel rural expresso no Capítulo III da IN 82/2015.

A fixação da fração mínima de parcelamento, cujo valor está expresso no Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, foi levada a efeito pela Instrução Especial INCRA n.º 5-A, de 06 de junho de 1973, com as alterações introduzidas pela Instrução Especial INCRA n.º 50, de 26 de agosto de 1997. Não há necessidade de consulta prévia a esta autarquia quanto à dimensão mínima a ser respeitada para a realização de parcelamentos rurais, tendo em vista a clara identificação da mesma no próprio CCIR do imóvel que será parcelado.

Já a realização das atualizações cadastrais pertinentes está disciplinada na própria Instrução Normativa 82/2015 e constitui seu objeto principal.

Não se verifica, portanto, a alegada lacuna. Os parcelamentos para fins agrícolas, não enquadrados como planos de colonização particular independem de prévia autorização do INCRA. A possibilidade de sua execução decorre do poder de disposição, inerente à propriedade. Cabe às serventias extrajudiciais envolvidas no procedimento a verificação do respeito aos pressupostos jurídicos para a realização do parcelamento, inclusive: a) a inexistência, no projeto, de parcelas com dimensão inferior à fração mínima de parcelamento; b) a atualidade e correção dos dados contantes no CCIR; e c) a não ocorrência de indícios de parcelamento irregular do solo rural para fins urbanos (a efetiva destinação rural deve ser mantida).

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

De todo o exposto, é possível sintetizar as seguintes conclusões:

- a) somente é admitido o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado em zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social, definidas pela legislação municipal, no contexto de adequado ordenamento territorial e eficiente execução da política urbana;
- b) é vedado o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora das zonas referidas no item anterior, incluídos na vedação os empreendimentos destinados à formação de núcleos urbanos, sítios de recreio ou à industrialização, com base no item 3 da revogada Instrução 17-b/80;
- c) a competência para a avaliação da regularidade dos parcelamentos urbanos, aprovação dos respectivos projetos, acompanhamento e fiscalização da execução é do poder público municipal e dos órgãos ambientais pertinentes, nos termos da legislação urbanística e ambiental aplicável;
- d) a prévia audiência do INCRA para alteração de uso do solo rural para fins urbanos, a que se refere o art. 53 da Lei 6.766/79, deve ser interpretada como realização das operações cadastrais pertinentes, nos termos do Capítulo VI da Instrução Normativa INCRA n.º 82/2015;
- e) todos os procedimentos que porventura ainda estejam em curso nas Superintendências Regionais, relacionados à industrialização ou à formação de núcleos urbanos e sítios de recreio, deverão ser encerrados, por ausência de substrato jurídico-normativo que lhes dê guarida, em face da revogação da Instrução 17-b/80 (verificar a possibilidade de adequação do requerimento aos requisitos do Capítulo VI da IN 82/2015, em atendimento ao princípio da economia processual);
- f) todos os procedimentos que porventura estejam em curso nas Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária, relacionados à aprovação de loteamento rural, deverão ser avaliados para verificar se efetivamente trata-se de projeto de colonização particular (haja vista a referência às normas que disciplinam esta modalidade de

colonização), e, em caso afirmativo, serão remetidos ao setor competente segundo o Regimento Interno desta autarquia;

g) se for o caso de parcelamento para fins agrícolas, não caracterizado como projeto de colonização particular previsto no Estatuto da Terra, entendemos prescindir de qualquer autorização do INCRA: ocorrerão apenas as atualizações cadastrais pertinentes, após a efetivação do parcelamento, conforme esclarecido no item 3.1 desta Nota Técnica;

h) em caso de loteamento rural, deverão ser observadas pelos órgãos competentes eventuais normas restritivas, incluindo os aspectos ambientais. A observância desta matéria não é atribuída ao INCRA, mas sim ao oficial registrador na ocasião do registro do empreendimento.

Submetemos a presente Nota Técnica à apreciação da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, nos termos do art. 32 da Instrução Normativa INCRA n.º 82/2015, e, havendo a esperada aprovação, por seus próprios fundamentos, solicitamos que o inteiro teor seja encaminhado às Superintendências Regionais com a recomendação do estrito cumprimento das disposições nela contidas.

Recomendamos, por fim, o encaminhamento de cópia da presente Nota Técnica ao Conselho Nacional de Justiça, às Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, para conhecimento e uniformização de procedimentos, tendo em vista que a matéria aqui tratada é de interesse também daqueles órgãos.

Brasília, 11 de maio de 2016

ANEXO D

LEI N. 2.942, DE 30 DE ABRIL DE 2014

“Autoriza doação que especifica e dá outras providências”.

A Câmara Municipal de Inhumas, Estado de Goiás aprova e eu, Prefeito, sanciono a seguinte lei.

Art. 1.º - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado, na forma desta Lei, a proceder a doação de lotes de terreno para empresas, em Área Pública Municipal situada no Residencial Maurivan Pucci, a ser loteada, para fins de implantação e integração do POLO DO ALUMÍNIO, GESSO E MOVELEIRO “OZIAS TELES DA CRUZ”.

Art. 2.º - O donatário fica terminantemente proibido de vende, alugar, emprestar ou ceder de qualquer outra forma o imóvel a terceiros, sem a expressa autorização do Município de Inhumas, pelo período de 10 (dez) anos, sob pena de reversão do imóvel ao patrimônio do Município.

§ 1.º - Também reverterá ao patrimônio municipal, o terreno doado, se no prazo de 02 (dois) anos, a contar do recebimento do imóvel pelo donatário, não houver a construção do empreendimento, com o seu pleno funcionamento ou ainda se o imóvel objeto de alienação fiduciária junto às instituições financeiras.

§ 2.º - Da escritura de doação deverá constar que o empresário beneficiado com o incentivo não poderá alienar a área pelo prazo de 10 (dez) anos, exceto quando o próprio imóvel objeto de doação for utilizado em qualquer outra finalidade ou se houver fracionamento da área.

Art. 3.º - Fica o donatário obrigado, no prazo de 01 (um) ano, a obter Alvará de Licença para Funcionamento e Licenças Sanitária e Ambiental do empreendimento.

Art. 4.º - O donatário se compromete a obedecer às normas de segurança de medicina do Trabalho para consecução das atividades do Pólo.

Art. 5.º - As empresas beneficiárias deverão estar legalmente constituídas com atuação no mercado nos ramos de atividade de “FUNDIÇÃO DE ALUMÍNIO, GESSARIA, E INDÚSTRIA MOVELEIRA”.

Art. 6.º - As autorizações de escrituração e registro dos lotes a serem doados ocorrerão por meio de Decreto do Executivo, devendo constar os dados do empreendedor beneficiado bem como do terreno doado.

Art. 7.º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO DE INHUMAS, AOS 30 DIAS DO MÊS DE ABRIL DE 2.014.

ANEXO E

DECRETO N. 202, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2014.

“Concede incentivo à empresa CRISTIANO BORGES DE OLIVEIRA – ME, mediante a doação de área no Pólo do Alumínio, Gesso e Moveleiro de Inhumas para instalação de sede produtiva.”

O prefeito Municipal de Inhumas, Estado de Goiás, DIOJI IKEDA, no uso de suas atribuições legais e,

Considerando que o investimento de recursos públicos na iniciativa privada, como forma de incentivar a produção industrial, revela-se a melhor forma de garantir a geração de emprego e renda;

Considerando já estar comprovado que a suplementação de recursos aplicados a esses objetivos revela-se mais econômica à administração, em vista de que fomenta a produção e capacita o firo de dinheiro e mercadorias na economia local;

Considerando que, de conformidade com a Lei Municipal n. 2.942, de 30 de abril de 2.014, ficou autorizado ao Poder Executivo a conceder incentivos para instalação do Pólo do Alumínio, Gesso e Moveleiro de Inhumas;

Considerando que no caso em tela o incentivo dar-se-á na forma prevista no artigo 1.º da Lei supramencionada, ou seja, mediante doação de área, desde que a empresa interessada atenda os requisitos e cumpra as exigências que disciplinam a matéria;

DECRETA:

Art. 1.º- Fica autorizada a escrituração para a empresa CRISTIANO BORGES DE OLIVEIRA – ME, CNPJ nº 10.014.634/0001-57, do lote nº 20 da Quadra 20, do Loteamento do Pólo do Alumínio, Gesso e Moveleiro de Inhumas, situado de frente para a Alameda Ambiunas, medindo 20m x 30m, totalizando 600,00 m².

Art. 2.º- Fica o beneficiário terminantemente proibido de vender, alugar, emprestar ou ceder de qualquer outra forma o imóvel a terceiros, sem a expressa autorização do Município de Inhumas, pelo período de 10 (dez) anos, sob pena de reversão do imóvel ao patrimônio do Município.

Art. 3.º- O imóvel doado também será revertido ao patrimônio municipal se, no prazo de 02 (dois) anos, a contar do recebimento pelo donatário, não houver a construção do empreendimento, com o seu pleno funcionamento ou caso o imóvel, objeto de doação, for utilizado em qualquer outra finalidade, bem como, se houver fracionamento da área.

Art. 4.º- O imóvel doado poderá ser objeto de alienação fiduciária junto às instituições financeiras.

Art. 5.º- Fica o donatário obrigado a, no prazo de 01 (um) ano, obter Alvará de Licença para Funcionamento e Licenças Sanitária e Ambiental do Empreendimento.
GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE INHUMAS, AOS 11 DIAS DO MÊS DE NOVEMBRO DE 2.014.

ANEXO F

LEI N. 2.803, DE 06 DE JANEIRO DE 2.011

“Delimita a Zona Urbana e de Expansão Urbana do Município de Inhumas, revoga a Lei N.º. 1.002, de março de 1.988 e dá outras providências.”

A CÂMARA MUNICIPAL DE INHUMAS APROVA E EU, PREFEITO MUNICIPAL, SANCIONO A SEGUINTE LEI:

DELIMITAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO E EXPANSÃO

Art. 1.º - São os seguintes os limites e confrontações da Zona Urbana e Expansão Urbana do Município de Inhumas:

“Inicia-se no marco M-1 cravado na cabeceira do Córrego Saleiro ponto definido pelas coordenadas geográficas Latitude= 16°23'58,998100" S e Longitude= 49°29'16,093824" Wgr e coordenadas UTM N=8.186.247,0453M e E=661.482,5365m WGS -84 M.C. = -51°, daí segue com azimuth geográfico de 251°54'48" e distância de 229,34 metros até o marco M-2, cravado na Faixa de Domínio da Rodovia GO-070, daí segue por esta Faixa de Domínio no sentido Itaberaí nos seguintes azimutes geográficos e distâncias: Az= 305°25'20" – 285,64m até o marco M-3; AZ=340°24'03" – 2.897,89m até o marco M-5ª; daí segue margeando uma estrada vicinal nos seguintes azimutes geográficos e distâncias: Az=236°18'06" – 90,70m até o marco M-5B; Az=246°16'21" – 67,04m até o marco M-5C; AZ=243°56'33" – 74,07m até o marco M-5D; Az=235°36'50" – 56,05m até o marco M-5E; Az=226°22'59 – 80,09m até o marco M-5F; Az=218°19'30" – 76,10m até o marco M-5G; AZ=224°28'57" – 225,20 até o marco M-5H; Az=221°02'52" – 76,09m até o marco M-5I; daí segue nos seguintes azimutes geográficos e distâncias Az=322°42'23" – 165,32m até o marco M-5J; Az=323°03'46" – 145,20m até o marco M-5K; cravado a margem esquerda do Córrego São Miguel, ponto definido pelas coordenadas geográficas Latitude= 16°21'32, 362081" S e Longitude=49°31'03,058365" Wgr e coordenadas UTM N=8.190.685,2769m e E=658.341,2634m WGS -84 M.C. = - 51°, segue a montante do Córrego São Miguel acompanhando suas sinuosidades numa extensão de D=1.033,00 metros até o marco M-5L, ponto definido pelas coordenadas geográficas Latitude=16°21'43,761276" S e Longitude= 49°30'49,291207" Wgr e coordenadas UTM N=8.190.424,1371m e E=658.747,9107m WGS - 84M.C. = -51°, daí segue nos seguintes azimutes geográficos e distâncias: Az=303°16'57" – 483,00m até o marco M-6; Az=334°51'51" – 473,32m até o marco M-7; Az=16°47'41" –

1.330,55m até o marco M-8, cravado na Faixa de Domínio da Rodovia GO-070, daí segue com azimute geográfico $353^{\circ}20'51''$ e distância de 1.907,80 metros até o marco M-9, cravado a margem direita do Córrego Cedro, ponto definido pelas coordenadas geográficas Latitude= $16^{\circ}20'04,293455''$ S e Longitude= $49^{\circ}31'01,867338''$ Wgr e coordenadas UTM N=8.193,484,1000m e E=658.397,000m Wgs -84 M.C. = -51° , segue a jusante do Córrego Cedro acompanhando suas sinuosidades numa extensão de D=2.328,00m até o marco M-10, ponto definido pelas coordenadas geográficas Latitude= $16^{\circ}19'58,453435''$ S e Longitude $49^{\circ}29'44,067055''$ Wgr e coordenadas UTM N=8.193.646,6672m e E=660.707,3195 WGS -84 M.C. = -51° , cravado na sua barra no Rio Meia Ponte, segue a jusante deste acompanhando suas sinuosidades numa extensão de D=12.737,00m até o marco M-11, ponto definido pelas coordenadas geográficas Latitude= $16^{\circ}22'13,380609''$ S e Longitude= $49^{\circ}27'20,282563''$ Wgr e coordenadas UTM N=8.189.467,5146m e E=664.943,2315m WGS -84 M.C. = -51° , cravado na barra do Córrego Saleiro acompanhando suas sinuosidades numa extensão de D=3.146,00 metros até o marco M-12 cravado a sua margem direita, ponto definido pelas coordenadas geográficas Latitude= $16^{\circ}23'01,363725''$ S e Longitude= $49^{\circ}28'36,089844''$ Wgr e coordenadas UTM n=8.188.009,6576m e E=662.682,7043m WGS – 84 M.C. = -51° , daí segue com azimute geográfico de $138^{\circ}53'16''$ e distância de 1.722,12 metros até o marco m-13; ponto definido pelas coordenadas geográficas Latitude= $16^{\circ}23'44,514348''$ S e Longitude= $49^{\circ}27'56,480961''$ Wgr e coordenadas UTM N=8,186.674,5031m e E=663.847,9327m WGS -84 M.C. = -51° , daí segue com azimute de $244^{\circ}29'33''$ e distância de 814,32 metros até o marco M-14; ponto definido pelas coordenadas geográficas Latitude= $16^{\circ}23'56,102576''$ S e Longitude= $49^{\circ}28'21,161683''$ Wgr e coordenadas UTM N=8.186.323,8342m e E=663.112,9832m WGS -84 M.C. = -51° , daí segue nos seguintes azimutes e distâncias Az= $324^{\circ}52'06''$ – 211,93m até o marco M-15, Az= $231^{\circ}29'42''$ – 18,97m até o marco M-16; Az= $273^{\circ}32'00''$ – 497,76m até o marco M-17; Az= $273^{\circ}53'33''$ – 74,27m até o marco M-18; Az= $273^{\circ}35'15''$ – 154,13m até o marco M-19; Az= $273^{\circ}46'56''$ – 349,99m até o marco M-20; Az= $274^{\circ}04'28''$ – 30,17m até o marco M-21; cravado a margem direita do Córrego Saleiro, ponto definido pelas coordenadas geográficas Latitude= $16^{\circ}23'48,6959''$ S e Longitude= $49^{\circ}29'02,2096''$ Wgr e coordenadas UTM N=8.186.554,3760m e E=661.897,4166m WGS -84 M.C. = -51° , daí segue a montante do Córrego Saleiro acompanhando suas sinuosidades numa extensão de D=524,00 até o marco M-1 ponto inicial desta descrição.” O perímetro de 32.400,00 metros retro descrito perfaz uma superfície de 22,995825 Km².

Art. 2.º - Esta Lei rege o controle do crescimento territorial urbano do Município de Inhumas, revogando-se todas as disposições em contrário e expressamente a Lei Nº. 1.002, de 1.º de março de 1.988, entrando em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DE INHUMAS DE GOIÁS, AOS 06 DIAS DO MÊS DE JANEIRO DE 2011.