

**ESTATUTO DA TERRA -- 60 anos**  
**O Direito à Desapropriação de Terras Particulares**  
**e o Direito à Regularização da Ocupação de Terras Públicas Federais**

Manoel L. Volkmer de Castilho  
Advogado

I

A Lei 4504 de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, completa 60 anos de vigência no mês de novembro de 2024. Editada ainda antes da Constituição de 1988, na sequência da Emenda Constitucional 10 de 9.11.1964 que instituiu a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, essa lei agrária concebida e aprovada sob o regime militar consolidou regras cujo declarado propósito tinha dupla finalidade: promover o desenvolvimento socioeconômico da realidade rural do país e democratizá-la contra a alegada ‘onda socialista’ nas relações no campo.

Na *exposição de motivos* enviada ao Congresso pelo Presidente República de então, o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, o projeto valeu-se de estudos que já vinham sendo produzidos antes do golpe militar e dos quais muitas ideias foram recuperadas. Esse inesperado paradoxo ideológico impregna assim o texto de uma certa atemporalidade.

Grosso modo, porém, as disposições legais dela constantes são compatíveis com o regime constitucional depois estabelecido pela Constituição de 1988 e bem assim com o da Lei Complementar 76 de 1993 (lei do processo de desapropriação) e o da Lei 8629 de 1993 (lei de desapropriação), das quais, ao longo dos tempos seguintes, inobstante modificações pontuais, algumas importantes, não se afastou senão naquilo que por elas se fazia necessário em vista da evolução constitucional, modificação ou modernização das práticas, dos costumes e das mudanças sistêmicas nas atividades rurais.

É possível, portanto, dizer que o Estatuto da Terra *foi recebido* pela nova ordem constitucional e infraconstitucional tanto no espírito quanto nos institutos trazendo para o interior delas inúmeros conceitos e categorias inteiramente aplicáveis e compatíveis com a realidade presente muito embora outros, igualmente importantes e recebidos com a mesma força pela nova ordem, em alguma medida tenham ficado esquecidos ou ignorados.

II

O Estatuto da Terra, conforme seu artigo 1º, regula direitos e obrigações relativos aos imóveis rurais em face das normas pertinentes ao programa nacional de reforma agrária e à política agrícola.<sup>1</sup> Por conseguinte, todas as disposições nele constantes, a partir daí, têm necessariamente relação com a Reforma Agrária e à Política Agrícola e

---

<sup>1</sup> “Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. § 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. § 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.” A reforma agrária hoje está regulada nos arts. 184 a 189 da CF e na Lei 8.629 de 1993.

nessa perspectiva devem ser lidos assim os artigos que o compõem tendo sempre presente a definição e o conteúdo legal (hoje também constitucional) das categorias fundantes de reforma agrária e política agrícola.

Sem prejuízo de alguma referência a Política Agrícola, aqui nos interessa mais de perto a questão da *Reforma agrária* que é o conjunto de medidas destinadas a promover a melhor distribuição da terra, com modificações do regime de posse e uso dos imóveis rurais, para atender a justiça social e aumento da produtividade.

Pela redação adotada, desde logo fica claro que a *melhoria* futura da distribuição das terras proposta pela lei – com a aplicação das normas referentes -- supõe logicamente a existente má distribuição de modo que a lei, por si só, já declara formalmente, como dado de raciocínio, a injustiça da distribuição da terra, da posse e uso dela a ser corrigida, o que conseqüentemente passa a ser padrão de referência na interpretação das demais regras.

A antiga lei agrária foi aí específica no apontamento de que o uso e posse da terra devem ser modificados para atender a *justiça social* e a *produtividade*, donde resulta que o uso e a posse dela estão historicamente (à época, e como hoje) inadequados e esse é um juízo reitor do raciocínio hermenêutico que deve prevalecer. É, portanto, um *pressuposto legal* que orienta a interpretação do texto subsequente e deve ser tido como norma geral de interpretação, tal qual sugere a metodologia instaurada pela Lei Complementar 95/1998 (art. 7º).

Justiça social não é conceito definido ou descrito em lei (e nem o poderia pois tem conteúdo externo ao direito), mas o texto legal quando o refere permite considerar que, do mesmo modo que o afirma como conceito básico para a aplicação da lei, afirma a falta de justiça social no regime político econômico tanto das terras públicas como privadas ao qual ela se dirige, já que não seria lógico propor modificar o regime de posse e uso da terra que já estivessem conformes a ela.

A ilação natural para efeito de aplicação dela é que a lei já reconhecia um prévio estado de injustiça social e de pouca produtividade que deviam ser suplantados. Desses dois fatos que a lei tinha por pressupostos evidenciados, o segundo recebeu do agronegócio o impulso que logo destacou a produtividade que por sua vez vem respondendo às expectativas.

A injustiça social, porém, alterou-se pouco – ao menos do ponto de vista da reforma agrária – e assim atualmente ainda pode ser considerada seriamente para a análise dos demais pontos da lei, em especial os que aqui nos interessam: a) a desapropriação e o direito à redistribuição de terras privadas, e b) a regularização das ocupações de terras públicas como política alternativa de distribuição delas. A injustiça social, de acordo com o Estatuto, portanto, é um estado de coisas inconstitucional e fator legal impositivo para a política agrária.

Outra causa legal de impulso à aplicação da lei agrária se encontra no artigo 2º do Estatuto, o qual trata do acesso à propriedade.<sup>2</sup> A lei é enfática na garantia – que concede

---

<sup>2</sup> “Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam. § 2º É dever do Poder Público: a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo. § 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho. § 4º É assegurado às populações

a todos – de *oportunidade de acesso a terras*, isto é, *acesso à propriedade* delas. Na lei não há direito ao acesso e sim direito a oportunidade de acesso, no entanto, a isso corresponde um *dever* do poder público de promover e criar as condições para tanto. Esse quadro configura um direito subjetivo público comum a todos.<sup>3</sup>

Além de normas acerca das relações de uso e posse da propriedade particular sobre imóveis rurais (usualmente sujeitas às disposições de vontade dos titulares), as terras públicas mereceram na Lei 4504 uma abordagem especial em face das diretivas de justiça social (art. 3º CF) e assim a oportunidade de acesso, o próprio acesso e o exercício da posse, uso e disposição das terras originárias do domínio público assumem especial relevância, seja quando provêm de terras desapropriadas de particulares para redistribuição forçada, seja por regularização de ocupação, legitimação ou licitação de terras públicas devolutas ou desocupadas e desafetadas.

Por outro lado, o Estatuto -- para além do dever de promover o acesso à terra, do dever de criar condições para que a propriedade produza riqueza e do dever de garantir ao agricultor a permanência na terra que cultive -- como elemento *intrínseco* ao conceito de propriedade, acima de tudo explicitou e qualificou a noção de *função social da propriedade* descrevendo suas características, desenvolvendo o que apenas se fixara sinteticamente na Emenda Constitucional 10/64.

### III

Com relação *ao acesso à terra*, são pelo menos dois os pontos importantes que o Estatuto da Terra normatizou, os quais se mantêm na legislação atual e constituem modalidades de instrumentos para reforma agrária. São os que interessam neste momento: a desapropriação e a regularização da ocupação.

O regime constitucional de 1988 que disciplina a *desapropriação* por interesse social para fins de reforma agrária (arts. 184 a 186) é a continuidade do regime estabelecido pela EC 10/64 (art. 5º) e pelo Estatuto da Terra, com diversas variáveis, mas com a mesma vocação. Do mesmo modo, as normas constitucionais modernas – apesar de não tão explícitas – sugerem uma implícita política de *regularização* de ocupação (art. 189 e § ú.) em continuidade da antiga política de tolerância administrativa para com as ocupações de terras públicas (EC10/64 art. 6º) até 100 hectares.

De acordo com o Estatuto a *desapropriação por interesse social* busca condicionar o uso da terra a sua função social; promover a justa distribuição da propriedade; obrigar a exploração racional da terra; permitir a recuperação social e econômica da região; estimular pesquisas; renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; incrementar a eletrificação rural; e facultar a criação e áreas de proteção ambiental (art. 18). Ainda previu o Estatuto o dever do poder público de *extinguir* gradativamente as formas de ocupação e exploração que contrariem sua função social (art. 13).

De sua vez, a Lei 8629 que regulou a desapropriação após a Constituição, e suas alterações, restringiram-na aos casos de imóveis que incorressem no descumprimento da função social (exatamente por efeito da redação constitucional), o que significa não o abandono das demais finalidades (que foram eventualmente atendidas por outra legislação com menos rigor formal) mas deixa entrever que muitas das justificativas fortes

---

*indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.*”

<sup>3</sup> De mesma natureza e assemelhado ao que garante a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 CF).

do Estatuto teriam sido abrandadas enquanto justificação da desapropriação por interesse social, assim protegendo mais a propriedade privada.<sup>4</sup>

O quadro mostra que o governo militar autoritário produziu maior potencial de intervenção no direito de propriedade que o regime dito democrático. Basta mencionar que a desapropriação tinha no Estatuto como um dos objetivos “*promover a justa e adequada distribuição da propriedade*”, o que é muito mais abrangente, como princípio, do que a valorização da produtividade ou mesmo o satisfatório cumprimento da função social que na prática impedem a transferência forçada da propriedade ou parte dela.

Outra diferença: no Estatuto a desapropriação tinha por objetivo “*obrigar a exploração racional da terra*”, isto é, compelir o proprietário a esse comportamento, e não apenas considerar – como na Constituição e na lei atual -- que a falta “de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis ou a de preservação do meio ambiente” são indicadores do ‘déficit’ de função social. Dir-se-ia que no Estatuto havia a vontade de *repartir* a terra e *obrigar* a boa utilização; a lei moderna limita-se a *sancionar* a falta de função social.

O Estatuto, com respeito as terras obtidas por desapropriação, estabeleceu que seriam distribuídas (portanto destinadas) prioritariamente sob forma de propriedade familiar; a agricultores com imóveis insuficientes para sua subsistência; para exploração coletiva sob regime cooperativo; para fins de pesquisas; ou para fins de reflorestamento ou conservação. Na legislação pós-constitucional a preferência é para projetos de assentamento. Embora também com distribuição de lotes nunca maiores de 2 módulos, e com títulos inegociáveis por 10 anos -- nesse aspecto com alguma convergência --, há uma diferença de propósitos entre a política estatutária e a da Constituição nova, o que faz daquela uma iniciativa mais enfática quanto á erradicação da injustiça social do que no regime atual que é mais propositivo.

A Emenda Constitucional 10 de 1964 que instituiu a desapropriação para fins de reforma agrária, sob cuja matriz o Estatuto da Terra a regulou, entretanto, não tinha nenhuma regra ou diretiva mais explícita sobre o tema. Foi o Estatuto que construiu *ex novo* e normatizou toda a política de reforma agrária e a noção fundamental de função social da propriedade daí por diante. A legislação infraconstitucional subsequente desenvolveu-as e a Constituição de 1988 adotou-as de modo geral, consagrando formalmente a exigência da propriedade com *função social* (art. 5º, XXIII, art. 170, III).

Ou seja, quem tem a oportunidade ou o privilégio de adquirir propriedade deve exercê-la de maneira a fazê-la repercutir social e economicamente, e se não o fizer pode perdê-la para que outrem o faça nas condições exigidas. Por essa razão, quem não dá função social à sua relação de propriedade desatende o regime jurídico constitucional correspondente. Como já estabelecia o Estatuto no art. 12, “à propriedade privada cabe *intrinsecamente* uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo...”<sup>5</sup>, e isso significa que daí por diante ao conteúdo do seu conceito civil foi aditado esse encargo constitucional obrigatório, ao menos no que se refere a propriedade rural.

---

<sup>4</sup> Por exemplo, de acordo com o Estatuto, os imóveis até 3 módulos, os em que houvesse projetos que elevassem a categoria de empresa rural, e a empresa rural eram isentos a desapropriação (art. 19, § 3º). A Lei 4504 a definia assim: “*Empresa Rural*” é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico ... *Vetado... da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;*”. O DL 554/69, no art. 2º deu a entender que só a empresa rural seria ‘imune’ sugerindo certa redução das exceções. Na Lei 8629 reduziu-se mais ainda o âmbito de abrangência e ficaram de fora as pequenas e médias propriedades e as de qualquer dimensão que sejam produtivas e cumpram a função social (Adin 3865).

<sup>5</sup> Possivelmente inspirado na antiga fórmula adotada por El-Rei D. Fernando, em Portugal, em 28.5.1375 ao implantar a “lei das sesmarias” segundo a qual as terras abandonadas ou mal utilizadas seriam devolvidas ao patrimônio real (daí “devolutas”) para serem redistribuídas.

Portanto, depois da Constituição de 1988 prevalece a ideia de que a propriedade fundiária é um fenômeno jurídico e fático caracterizado pela posse ou detenção útil de imóvel rural, mas que só será legítima e protegida pela lei civil quando *também* tenha com ele uma relação pessoal e direta, qualificada com cultura efetiva e moradia habitual, em extensão compatível com as necessidades respectivas, e cumprindo com rigor a função social constitucional (art. 186, I a IV).

Visto assim, a terra deixou de ser pura e simples mercadoria.<sup>6</sup> Não é mais tecnicamente possível desde 1988 conceber como propriedade o imóvel abandonado para o qual nada tenha contribuído o proprietário, ou o tenha mantido como mera especulação, ou não lhe tenha dado destinação produtiva, ou não o tenha destinado para preservação sustentável com plano de manejo específico, ou cuja exploração não conserve as características e vocação do meio ambiente local.

Por isso -- levando em conta as aspirações dos trabalhadores e da população em geral, nos limites dos valores constitucionais e até mesmo quando produtivo economicamente -- ao imóvel que não apresenta resultado compatível com o meio ambiente, ou com o tipo de solo, área, vocação agrícola, situação geográfica ou que excede extensão razoável, tudo de maneira que no conjunto das circunstâncias em que se encontra também não responde socialmente como seria obrigatório esperar, o conceito de propriedade (*legítima*) de terra rural deixa de lhe ser aplicável.

#### IV

Diante dessas considerações e tendo presente que a Constituição fixou padrões de dignidade, fraternidade e felicidade, materialmente aferíveis pela conjugação de seus valores fundamentais e por regras explícitas e implícitas de comportamento entre os segmentos do poder econômico e social bem assim valores cuja proteção garantiu institucionalmente, o regime jurídico da *realidade fundiária do campo* pode e deve *ser repensado* nas bases referenciadas.

A desigualdade e a disfunção social que ainda prevalece nela se corrigem pela desapropriação para fins de reforma agrária, que é o instrumento mais importante do nosso modelo constitucional para a equação fundiária e o instrumento principal da política pública oficial de equilíbrio da distribuição da propriedade e do controle de sua função social. A desapropriação é fator essencial para a viabilização do acesso à terra.

Corolário natural dessa lógica de fundo constitucional é que a propriedade privada se afigura ontologicamente limitável. E isso pode ser demonstrado pela razão elementar -- ligada à sua própria justificação axiológica -- de que todos os cidadãos têm direito à busca da igualdade material como um dos vetores fundamentais para acesso e desfrute da dignidade pessoal garantida constitucionalmente (arts. 1º, III e 2º, IV da CF).

Por isso mesmo as ‘ocupações’ de imóveis rurais por trabalhadores rurais ‘sem-terra’ são um *indicativo importante* da falta da ação estatal e da necessidade da disponibilização pelo Estado de terras para distribuição e redistribuição o que investe os excluídos no *direito constitucional à desapropriação e à reforma agrária*.

A despeito do silêncio do Estatuto e da Constituição de 88 trata-se aqui -- é preciso ressaltar -- de reforma agrária de cunho popular que se desprende da noção de reforma agrária meramente distributiva, pois dos normativos respectivos resulta a ideia de que se trata mais do que simples redistribuição de propriedades porque promove a efetiva igualdade e inclusão dos segmentos de classe ou de populações excluídas no universo dos

---

<sup>6</sup> Souza Filho, Carlos Frederico Marés de. *A Função social da terra*, Ed. Fabris, 2003, p. 182/197; v. Delgado, Guilherme Costa. *Questão Agrária e Capital Financeiro na Agricultura Brasileira*, Caderno Prudentino de Geografia, “*Dossiê Conjuntura no Brasil: Retrocessos e Resistência*”, n. 42, v.4, p. 286-305, dez 2020.

direitos e oportunidades iguais de acesso à propriedade e os benefícios que ela produz socialmente como produção de alimentos saudáveis e qualidade de vida em harmonia com a natureza e o meio ambiente em toda as suas formas. Trata-se de um modo de transformação social pelo qual se inclui os despossuídos e se afasta usual a mercantilização da terra.<sup>7</sup>

## V

Essa linha de compreensão e afirmação da desapropriação da propriedade privada como ferramenta da reforma agrária desde o Estatuto até a Constituição de 1988, e mesmo depois com ela, no entanto, por razões ocasionais tem mais recentemente sido objeto de sustação deliberada.

A política de desapropriação e de redistribuição forçada da propriedade privada (quando esta não atende a função social), vem cedendo em favor de medidas distributivas mais fáceis ou simpáticas de *regularização fundiária da ocupação de terras públicas*. O esvaziamento oficial da política de desapropriação, no entanto, além de constituir sério retrocesso<sup>8</sup> que protege a má propriedade e objetivamente prejudica os mais pobres -- ou aqueles *que não tenham tido posse ou ocupação anterior*, isto é, os menos visibilizados - - ignora o direito à oportunidade dos destinatários da reforma agrária de terem acesso à terra e serem contemplados com a destinação das mesmas terras públicas disponíveis em igualdade de condições.

O abandono dos programas de desapropriação também privilegia indiretamente e até estimula a ocupação desordenada de terras públicas e favorece a ‘regularização’ do ocupante que por meios ilícitos ou oportunistas teve melhor acesso ou invadiu a terra pública com prejuízo dos demais sem-terra e excluídos, os quais, contudo, diante dos termos da Constituição, têm idêntico direito e na maioria não alcançam uma regularização porque antes não ‘ocuparam’ ou não ‘invadiram’ terras públicas.

Seguindo a política histórica de valorizar as ocupações suscetíveis de regularização, que vinha do Império e até antes, o Estatuto de fato assentara que a autarquia fundiária promoveria antes a discriminação das áreas ocupadas e a) quem tivesse ocupado terras devolutas por um ano *teria preferência* para adquirir um lote de um modulo da região apurada previamente na forma da lei, e b) aquele que por 10 anos ocupasse sem oposição domínio alheio (inclusive, pois, propriedade privada) trecho suficiente (hoje 50 ha conforme art. 191 CF) tê-lo-ia para cultivo familiar de subsistência com cultura efetiva e morada habitual adquirindo ambos o domínio respectivo (arts. 97, II e 98 c/c art. 99).

Trata-se a primeira hipótese de *regularização* porque depende de anuência administrativa e obediência a critérios jurídicos, e a segunda de *legitimação* porque é reconhecimento legal de direito adquirido a partir de fatos consumados.<sup>9</sup> Sob o regime

---

<sup>7</sup> “Acesso à terra; preservação da natureza; proteção da biodiversidade e das sementes; produção de alimentos para o povo; soberania energética e desenvolvimento de fontes de recursos renováveis; garantia de acesso a bens culturais, à educação de qualidade e gratuita; transformar o campo num lugar bom de se viver e com as mesmas oportunidades”, por exemplo, são diretivas adotadas pelo MST, que identificam o conceito de reforma agrária popular, as quais embora não descritas na lei são consectário lógico da reforma agrária referenciado e consignado na Constituição de 1988.

<sup>8</sup> ADPF 769, Rel. André Mendonça, requerida pela *Contag. Contraf-Brasil, PT, PSOL, Rede Sustentabilidade, PCdoB e PSB* para manter o programa nacional de reforma agrária; decisão de indeferimento da ação por decisão monocrática do então relator Min. Marco Aurélio pendente de agravo regimental.

<sup>9</sup> Essa distinção (cujo conteúdo tem variado no tempo) não é uniforme, de longa data, na legislação e na doutrina, já que se tem utilizado essas categorias indistintamente. A designação correta, parece, deve levar em conta o conteúdo próprio de cada qual. A *legitimação* de ocupação ou ‘posse’ de terras públicas é sempre ato administrativo de reconhecer direito já adquirido legalmente de modo unilateral pelo possuidor

do mesmo Estatuto mas já recentemente entre os anos 1970 e 1990, ante as dificuldades crescentes de um programa de desapropriações, seguiram-se várias leis e normativas, em maior ou menor medida permissivas de regularização muitas inclusive impulsionadas pela própria autarquia fundiária que oficialmente estimulou as ocupações através da política de reconhecimento delas com cultura efetiva e morada habitual como critério de ocupação.

A Constituição de 88 não tem dispositivo expresso sobre a regularização de ocupação de terras públicas federais, mas, em face do § único d art. 189 CF,<sup>10</sup> a disciplina infraconstitucional foi *constitucionalizada* nos termos da legislação comum em vigor naquilo que não conflitar com os princípios constitucionais.

A questão seguinte é saber se a lei admite essa modalidade atípica de alienação de bens públicos. No que diz respeito às terras devolutas da faixa de fronteira, sujeitam-se elas ao art. 20, § 2º da Constituição. De acordo com ele a ocupação e utilização da faixa de 150 km ao longo das fronteiras “*serão reguladas em lei*”. Naturalmente a utilização e ocupação da faixa em questão implica na ocupação e utilização das terras devolutas federais ali existentes que integram os bens públicos da União, mas que não estão aplicadas a alguma finalidade pública. As terras da União fora da faixa de fronteira não são devolutas e se foram adquiridas ou entregues para alguma finalidade não são mais devolutas e estão identificadas, além de logicamente afetadas, razão por que a regularização cogitada pela legislação refere-se apenas as que a União detém. De toda sorte, a ocupação de terras federais não mais devolutas sugere uma situação jurídica diferente pois haverá indícios de ocupação ilegal ou criminosa. As demais terras devolutas são estaduais (art. 26, IV da Constituição).

O art. 11 do Estatuto por sua vez já atribuía ao Incra os poderes para promover a discriminação das terras devolutas federais visando reconhecer as posses legítimas e recuperar as ilegalmente ocupadas ou desocupadas. Em princípio as terras devolutas *federais* são as que, ainda não identificadas, margeiam o território nacional na zona limite com outros países, ou, eventualmente, as já deslindadas, que estejam aplicadas ao serviço da União ou disponíveis. Assim, as devolutas que tenham sido apuradas ou incorporadas aos bens da União na zona de fronteira (e por isso, na prática, perdem o caráter de devolutas) só então podem ser objeto de disponibilidade quando não afetadas ou desafetadas.

Por conseguinte, as terras devolutas ainda não discriminadas, ocupadas por particulares, só poderiam ser objeto de disciplina especial para a regularização após prévia discriminação (art. 97, I do Estatuto). Nesse caso a discriminação é pressuposto da regularização. Resulta, portanto, dessa disciplina legal que a regularização depende da discriminação e não pode haver reconhecimento de “posse legítima” antes de definição, da dominialidade pública a qual se alcança somente pela discriminação regular – isto é, pela ação discriminatória administrativa ou judicial -- ou a discriminação sumária nos casos expressamente previstos na lei especial.

---

mediante a comprovação de fatos previstos em lei; a *regularização* de ocupação de terras públicas é o ato administrativo de admitir -- com a anuência do titular do domínio -- a existência de direito sob condição de satisfazer certos requisitos fáticos e jurídicos. A matéria está disciplinada atualmente na Lei 11.952/2009 e para ratificações Lei 13.178/2015.

<sup>10</sup> “Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos. Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, *nos termos e condições previstos em lei*.” O dispositivo mostra que as terras da reforma agrária serão distribuídas nos termos e condições *previstos em lei*, o que significa que tanto as desapropriadas quanto as que se incorporam por efeito da discriminação, poderão ser objeto regularização da ocupação, disciplinada na lei, que é uma modalidade de distribuição delas. Nesse ponto a legalidade da regularização de ocupações encontra apoio constitucional.

As terras “devolutas” quando já discriminadas e definidas como bens da União, nessa mesma faixa, podem estar ou vir a serem afetadas a fins administrativos -- excluindo-se daí a regularização --, ou caso não interessem à administração ficar disponíveis para destinação constitucional. Não é o fato de estarem disponíveis que a ocupação, apropriação se presumem leal e sua regularização se realize automática.

Cabe recordar por oportuno (o que tem sido esquecido) que a regularização de ocupação só pode referir-se à ocupação de terras devolutas que *não* estão deslindadas e identificadas, já que depois disso tecnicamente elas perdem a condição de devolutas e passam a integrar o patrimônio público como terras públicas identificadas e então afetadas ou disponíveis, mas não mais devolutas.

É que com relação as terras devolutas já deslindadas, isto é, que foram objeto da discriminação, uma vez identificadas passam logicamente a estar vinculadas a alguma finalidade administrativa ou, caso não tenham afetação especial, ficam *necessariamente* vocacionadas à destinação para a reforma agrária (art. 24 do Estatuto e art. 13, § ú. L.8629/93).

A ocupação de terras devolutas *anterior* à discriminação poderia eventualmente ser regularizada conforme expressa disposição legal, mas a ocupação *posterior* à discriminação, sobre terra identificada, não, porque constitui crime previsto no art. 20 da Lei 4947, excluída, portanto, a regularização genérica pela simples ocupação. Essa é a compreensão que tradicionalmente se recolhia da legislação anterior bem como dos princípios gerais da administração pública no que respeita aos bens públicos (as terras discriminadas não são mais ‘devolutas’, a não ser que se as denomine ‘devolutas discriminadas’).

Visto assim, no entanto, há uma certa ilogicidade nesse quadro porque antes de discriminadas as terras de fato ainda são devolutas e teoricamente podem estar incluídas em patrimônio particular ou afetadas (por exemplo, terra indígena não demarcada ou de proteção ambiental). Ora, como a lei aparentemente admite a regularização de quem está em cima de terras devolutas não discriminadas, no pressuposto de que elas não estariam ou viriam a ser afetadas (o que parece ser uma presunção ilegal) ela incorre em contradição óbvia pois depois de discriminadas estariam disponíveis apenas para a reforma agrária.

Ou seja, a disponibilização de terras para regularização sem previa discriminação constitui uma espécie de impossível lógico. Se, na presunção (ilegal) de que não estão nem serão afetadas, a lei concede aos ocupantes sobre terras devolutas não discriminadas um favor que não sabe se vai poder deferir até que sejam efetivamente discriminadas, a regularização assim operada é necessariamente ilegal. Isto é, a regularização só será legal ou legalizável e de acordo com a Constituição se for sobre terra pública definida.

Nessa linha de com preensão, a lei só poderia deferir a regularização sobre terras devolutas não discriminadas -- privilegiando uma prévia ocupação irregular à base de uma presunção infundada -- se o fizesse mediante *autorização oficial provisória* da posse ou ocupação até a outorga do título definitivo, e sempre a depender de discriminação ou avaliação da desnecessidade administrativa ou não afetação, além da verificação do cumprimento dos requisitos da função social e produtividade com moradia habitual e cultura efetiva.<sup>11</sup>

A abordagem simplificadora de regularização que a legislação mais recente introduziu sem as cautelas mencionadas, de resto, é fruto de uma simplificação interpretativa originada com a Lei 601 de 1850 que deu cabo do regime de posse sobre terra devoluta admitindo a regularização do que já houvesse e, depois, em razão o

---

<sup>11</sup> A lei 11.952 de 25 de junho de 2009 (e alterações) não adota essa cautela e na prática autoriza a concessão do título definitivo sobre terras devolutas sem previa discriminação (art. 15 c/c art. 3º, IV).



desenvolvimento do agronegócio nos anos 70 – 90 do século passado e também entre 2009/2022, por uma intensa massa de leis facilitando o processo rápido de regularização das situações de ocupação (lícitas ou ilícitas) de terras públicas, indistintamente de serem devolutas não discriminadas ou devolutas discriminadas não afetadas, já que o volume e a quantidade de ocupações praticamente obrigaram o legislador (aliada a certa motivação de classe) a promover a regularização esquecendo as limitações legais do patrimônio público e legalizando situações graves mediante condições benevolentes.<sup>12</sup>

Da mesma forma a política de *ratificação de títulos estaduais nulos* dados sobre terras federais de fronteira (muitos de um século atrás) – aqui na prática uma espécie excepcional de regularização de ocupação – estabeleceu idêntica linha da regularização como se fosse mera ocupação e igualmente sem maior preocupação sobre destinação ou afetação das terras com título original nulo, aceitando como inquestionável o direito dos ocupantes. No entanto, além da ausência de possível afetação (já que uma vez afastados os títulos estaduais nulos, as terras voltam a ser disponíveis pela União), com a recente decisão do STF (Adin 5623) para essa ‘ratificação’ exige-se a observância dos requisitos semelhantes aos de insuscetibilidade de desapropriação para reforma agrária, isto é, cumprimento da função social e a prova de moradia habitual e o aproveitamento efetivo.

Em resumo, as terras públicas de regra devem ser destinadas a finalidades públicas especialmente ao programa e plano nacional de reforma agrária. A Lei 4504 tem regra própria quando desapropriadas ou discriminadas pela qual devem ser endereçadas a distribuição exclusiva, principalmente à propriedade familiar (at. 24, I a V) as quais são consentâneas com o regime constitucional. Isso significa que o processo de regularização (isto é, fora da desapropriação ou discriminação) que também é uma modalidade de distribuição de terras públicas e pela mesma lógica também um ato de reforma agrária, fica vinculado ao mesmo critério de destinação, de limites de extensão e de condições de cumprimento e resolutive. O que significa dizer que as ocupações que não se ajustam ao perfil mencionado devem ser retomadas e rededicadas na forma da lei.

A legislação recente não faz mais referência explícita ao destino das terras regularizáveis (talvez pretendendo revogar a regra estatutária), mas a lógica da destinação aqui deve ser observada. Se a regularização de ocupação de terras públicas federais está sujeita ao mesmo regime de distribuição das terras desapropriadas para fins de reforma agrária, as ocupações regularizáveis devem ser objeto de verificação de todas essas condições. Grandes extensões ou imóveis que excedam o padrão da reforma agrária, ou não cumpram a função social ou ambiental devem ser excluídos da regularização ou, se for o caso, regularizados apenas até os referidos limites.

Apesar de não explícita a Constituição não ignorou essa última circunstância e estabeleceu (art.191), como política de reforma agrária, que aquele que sem ser proprietário de qualquer outro imóvel possuir por cinco anos uma área rural de terras de no máximo 50 hectares, nela tendo moradia e cultura habitual e tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade.

Há aí portanto uma sinalização constitucional implícita de que a dimensão *mínima* razoável para o sustento de uma família é uma área de cinquenta hectares. Esse patamar indica, em sentido contrário, que qualquer família pode viver com 50 hectares e a partir daí a extensão máxima deverá, para além disso, manter relação compatível e racional entre ocupação e exploração.

Desse modo, os limites da extensão máxima da ocupação regularizável, seja ela ou não maior que o mínimo, *devem* ser definidos pelos limites da necessidade de

---

<sup>12</sup> Essa legislação permissiva ao *generalizar* a possibilidade de regularização não faz distinção entre terras devolutas não discriminadas, ou já discriminadas que não estejam aplicadas a serviço ou finalidade administrativa e até mesmo terras do domínio público destinadas ao uso administrativo ou uso especial, que tenham sido ilicitamente apropriadas por particulares.

satisfação da dignidade pessoal, a um só tempo de cada um e de todos os cidadãos, e o que exceder dos limites materiais objetivamente necessários para essa justa expectativa individual, à luz da Constituição, pode ser injustificável como direito e pretensão à proteção ou à garantia jurídico-processual.

A lógica dessa limitação, do ponto de vista jurídico-constitucional, está em que se a alguns é dado possuir mais que outros e isso importar em exclusão ou diminuição da dignidade pessoal e da justiça social de alguém, cabe ao Estado intervir para equilibrar a distribuição da propriedade privada ou pública disponível.

Sobre o tema, já tramitaram no Congresso Nacional alguns projetos legislativos e vez por outra sugere-se um plebiscito visando a limitação da propriedade, todavia sem maior sucesso, mas cuja constitucionalidade não tem sido questionada. Durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, por exemplo, foram inúmeras as proposições de emenda para fixação de limites para a propriedade particular, seja para estabelecer limites em si seja para definir limite a partir do qual as terras seriam desapropriadas, confiscadas ou simplesmente desapossadas para entrega a terceiros. Foram diversas as propostas de limites de 30 a 60 ‘módulos’ ou de 500 a 2500 hectares conforme a localização ou região. Nenhuma das proposições foi adotada, mas ficou o registro da necessidade de limites e de uma tendência que deveria voltar a ser discutida.

No Estatuto da Terra, recorde-se, há expressa menção a limites máximos na distribuição de terras desapropriadas, o que sugere um padrão razoável (L.4504/64, art. 46, § 1º, letras ‘b’ e ‘c’) e inúmeros estudos e pesquisas tem mostrado que a esmagadora maioria dos imóveis rurais no Brasil (81,4%) não excede de 100 hectares.<sup>13</sup>

Mostra-se, pois, compatível com a boa interpretação constitucional a definição de uma área de 100 hectares (que, aliás, tem sido o módulo padrão amazônico) como o limite objetivo razoável e proporcional dentro de uma política de reforma agrária justa e compatível, nos mesmos limites do contido no art. 4º II do Estatuto da Terra que define a propriedade familiar como “... o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros...”.

Dito de outro modo, se ao particular a Constituição não impede de adquirir de outro particular imóveis de maior extensão, quando se trata de aquisição de terras públicas, por regularização ou distribuição das desapropriadas, a limitação nos termos indicados é exigência constitucional lógica tal como expressa na lei, e na falta delas a desapropriação pode limitar aquelas de domínio privado por interesse social.

De sorte que a regularização de ocupações sobre terras públicas como modalidade de reforma agrária deve observar a limitação correspondente donde resulta natural que acima dos patamares do Estatuto não é possível por essa forma reconhecer legitimidade para a alienação ou titulação com base na ocupação.

Por fim, vale assinalar que de acordo com a Constituição embora a iniciativa privada e a propriedade privada sejam livres devem necessariamente limitar-se ao ponto em que possam aniquilar ou suprimir os direitos de outros cidadãos, ou impedir a

---

<sup>13</sup> Entre vários, de particulares e públicos, IBGE Censo de 2017 (02\_00\_Texto.pdf (ibge.gov.br) : “ Outra forma de analisar a estrutura fundiária no país é relacionar a área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários com a quantidade de estabelecimentos, revelando a concentração em estratos fundiários mais elevados Dessa forma, o Gráfico 1 mostra que, em 2017, os estabelecimentos com menos de 50 hectares representavam 81,4% da quantidade total, mas ocupavam apenas 12,8% da área. Enquanto que os estabelecimentos com mais de 2 500 hectares representavam 0,3% do total de estabelecimentos e ocupavam 32,8% da área de estabelecimentos do País.” (p. 47) e adiante: “Assim, ainda que participem com apenas 12,8% da área dos estabelecimentos agropecuários, o grupo de área com até 50 hectares acolhia 71,7% de todo o pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários do País em 2017”

iniciativa ou a propriedade de outrem, ou mesmo a expectativa de qualquer outro cidadão de a elas também ter direito de acesso em idênticas condições.

De outra parte, para além das políticas de simples regularização fundiria tem sido reiterada a modalidade de ‘ocupação’ de imóveis rurais como indicativo da urgência na promoção da reforma agrária e das desapropriações que a viabilizem. Resulta daí que as ‘ocupações’ de imóveis rurais por trabalhadores rurais ‘sem-terra’ constituem um sinal *importante* da necessidade de intervenção na propriedade privada para a desapropriação ou disponibilização pelo Estado de terras suficientes para distribuição e redistribuição que responda constitucionalmente ao direito dos excluídos ao acesso às terras. Essa lógica configura tecnicamente para os sem-terra e para os sem-acesso à terra verdadeiro *direito à reforma agrária e direito à desapropriação* que se ajustam ao espírito da Lei 4504 de 1964.

## VI

O Estatuto da Terra conquanto tenha sido editado sob o regime militar e vindo qualificado como um fator de regulação das relações socioeconômicas no meio rural, declaradamente como uma ‘opção democrática’ expressa na exposição de motivos, em verdade contém conceitos e ferramentas jurídico-processuais de evidente importância e adequação ainda hoje sob a Constituição de 1989 a qual adotou-lhe muitas das inovações explicitadas a partir da Emenda Constitucional 10 de 1964, em particular no que respeita à reforma agrária e à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Ao completar 60 anos de existência a Lei 4.504 de 1964 merece a comemoração tanto de sua vigência efetiva como de sua atualidade (a despeito de alterações -- já sob o ‘regime democrático’ -- que fizeram-na retroceder em alguns pontos) e a maior homenagem que se pode hoje prestar ao seu texto é o seu exato cumprimento sob a tutela dos princípios e garantias da Constituição de 1988.

Brasília, novembro de 2024.