



CENTRO UNIVERSITÁRIO IESB  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITOS SOCIAIS E  
PROCESSOS REIVINDICATÓRIOS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

**KADMO SILVA RIBEIRO**

**PROTEÇÃO DO TRABALHADOR RURAL E OS CRÉDITOS BANCÁRIOS  
RURAIS**

BRASÍLIA-DF

2021

CENTRO UNIVERSITÁRIO IESB  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITOS SOCIAIS E  
PROCESSOS REIVINDICATÓRIOS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

**KADMO SILVA RIBEIRO**

**PROTEÇÃO DO TRABALHADOR RURAL E OS CRÉDITOS BANCÁRIOS  
RURAIS**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário IESB, como parte das exigências do programa de mestrado profissional em direitos sociais e processos reivindicatórios, linha de pesquisa “linha 1 - Direitos Sociais, Relações de Trabalho e Desenvolvimento Sustentável”, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Paulo José Leite Farias  
Orientador

BRASÍLIA-DF  
2021

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, pela vida.

Agradeço a pequena Catarina, motivo maior da minha felicidade e a minha mãe e o meu pai por tudo.

Agradeço o Prof. Paulo José Leite Farias, pessoa de grande coração e um grande estudioso das ciências.

Agradeço a Jéssica pelo companheirismo.

À freguesia da turma do IESB, sempre bons exemplos e bons debates acadêmicos.

*Gracias a la vida que me ha dado tanto  
Me dio dos luceros, que cuando los abro  
Perfecto distingo lo negro del blanco  
Y en el alto cielo su fondo estrellado  
Y en las multitudes el hombre que yo amo*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto  
Me ha dado el oído que en todo su ancho  
Graba noche y día, grillos y canarios  
Martillos, turbinas, ladridos, chubascos  
Y la voz tan tierna de mi bien amado*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto  
Me ha dado el sonido y el abecedario  
Con el las palabras que pienso y declaro  
Madre, amigo, hermano, y luz alumbrando  
La ruta del alma del que estoy amando*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto  
Me ha dado la marcha de mis pies cansados  
Con ellos anduve ciudades y charcos  
Playas y desiertos, montañas y llanos  
Y la casa tuya, tu calle y tu patio*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto*

*Me dio el corazón que agita su marco  
Cuando miro el fruto del cerebro humano  
Cuando miro al bueno tan lejos del malo  
Cuando miro al fondo de tus ojos claros*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto  
Me ha dado la risa y me ha dado el llanto  
Así yo distingo dicha de quebranto  
Los dos materiales que forman mi canto  
Y el canto de ustedes que es mi mismo canto  
Y el canto de todos que es mi propio canto  
Gracias a la vida que me ha dado tantom*

*Gracias a la vida  
Violeta Parra*

## RESUMO

O propósito desta dissertação é enfrentar o seguinte problema: em que medida a imposição de cláusulas contratuais nos contratos e títulos de créditos bancários, para a concessão de empréstimos ou créditos bancários com garantias reais poderia gerar impactos na proteção dos direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais assalariados?

Ao problema de pesquisa da dissertação formulado, levanta-se a hipótese – ao final confirmada - de que a resposta dada a essa questão é a de que as cláusulas contratuais que possuem normas que visem a garantir proteção dos trabalhadores rurais são poderosas ferramentas para uma imposição de mudança de hábitos e atitudes que impactam positivamente na defesa dos direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais, pois são condições a serem cumpridas pelos mutuários dos créditos, produtores rurais beneficiários do crédito diferenciado (maior prazo para pagamento e menor taxa), sem as quais não haverá concessão dos créditos.

Para a consecução do objetivo geral desta dissertação, qual seja analisar teoricamente o acesso ao crédito pelos produtores rurais que detêm a propriedade através do título formal de seu imóvel, bem como examinar os institutos da regularização fundiária e créditos bancários e seus impactos na formalização e defesa dos direitos dos trabalhadores rurais, o texto é dividido em quatro capítulos, cada um correspondendo a um dos objetivos específicos da pesquisa: o primeiro trata sobre os direitos sociais, direito de propriedade, land governance e sistemas registrais; em seguida um outro capítulo que trata sobre a regularização fundiária rural como medida necessária ao aumento do crédito rural; outro capítulo que fala sobre o crédito rural e a defesa do trabalhador: correlação entre o direito trabalho e o bancário, sendo por último apresentado um produto final, que é uma Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN).

**Palavras-Chave:** REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL. TRABALHADORES RURAIS. CRÉDITO RURAL.

## ABSTRACT

The purpose of this master's thesis is to answer the following problem: to what extent could the imposition of contractual clauses in bank credit contracts and securities, for the concession of bank loans or credits with real guarantees, generate impacts on the protection of rural workers' labor rights?

To the research problem formulated, the hypothesis is raised - in the end confirmed - that the answer given to this question is that the contractual clauses that have norms that aim to guarantee the protection of rural workers are powerful tools for the imposition of a change in habits and attitudes that positively impact the defense of rural workers' labor rights, because they are conditions to be met by the borrowers of the credits, farmers who are beneficiaries of differentiated credit (longer term for payment and lower rate), without which the credits will not be granted.

In order to achieve the general objective of this master's thesis, which is to theoretically analyze the access to credit by rural producers that hold the property through the formal title of their property, as well as examine the institutes of land title regularization and bank credits and their impacts on the formalization and defense of rural workers' rights, the text is divided into four chapters, each one corresponding to one of the specific objectives of the research: the first one deals with social rights, property rights, land governance and registry systems; then another chapter that deals with rural land regularization as a necessary measure to increase rural credit; another chapter that talks about rural credit and worker's defense: correlation between labor and banking rights, and finally a final product is presented, which is a Resolution from the Conselho Monetário Nacional (CMN).

KEYWORDS: RURAL LAND REGULARIZATION. RURAL WORKERS. RURAL CREDIT.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1. DIREITOS SOCIAIS, DIREITO DE PROPRIEDADE, LAND GOVERNANCE E SISTEMAS REGISTRAIS .....</b>	<b>17</b>
<b>2. ORIGEM DA PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1. OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO – BREVE ESTUDO SOCIAL – SOLO E TRABALHO.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2. OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO – BREVE ESTUDO HISTÓRICO.....</b>	<b>32</b>
<b>3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL COMO MEDIDA NECESSÁRIA AO AUMENTO DO CRÉDITO RURAL .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>37</b>
<b>3.2. APROVEITAMENTO RACIONAL E ADEQUADO: PROPRIEDADE PRODUTIVA .....</b>	<b>38</b>
<b>3.3. ADEQUADA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>42</b>
<b>3.4. PROTEÇÃO ÀS RELAÇÕES DE TRABALHO.....</b>	<b>43</b>
<b>3.5. EXPLORAÇÃO FAVORECEDORA DO BEM-ESTAR.....</b>	<b>43</b>
<b>3.6. FISCALIZAÇÃO DA UNIÃO DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>43</b>
<b>3.7. DEFINIÇÃO DE PROPRIEDADE RURAL.....</b>	<b>47</b>
<b>3.8. PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO.....</b>	<b>51</b>
<b>3.9. DESTINAÇÃO PREFERENCIAL DAS TERRAS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS: REFORMA AGRÁRIA .....</b>	<b>53</b>
<b>3.10. REGISTRO DA DESAPROPRIAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DESTINAR A ÁREA DESAPROPRIADA PELO PODER PÚBLICO .....</b>	<b>56</b>
<b>3.11. SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E FINANCIAMENTOS .....</b>	<b>56</b>
<b>3.12. INSTRUMENTOS DE TITULARIZAÇÃO DO BENEFICIÁRIO .....</b>	<b>58</b>
<b>3.13. SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS .....</b>	<b>60</b>
<b>3.14. IMPEDIDOS DE SEREM BENEFICIÁRIOS .....</b>	<b>62</b>
<b>3.15. DEVER DE CULTIVO PELO BENEFICIÁRIO.....</b>	<b>63</b>
<b>3.16. RESCISÃO DO CONTRATO E RETORNO DO IMÓVEL AO ÓRGÃO PÚBLICO.....</b>	<b>63</b>
<b>3.17. OUTRAS DISPOSIÇÕES .....</b>	<b>63</b>
<b>4. CRÉDITO RURAL E A DEFESA DO TRABALHADOR: CORRELAÇÃO</b>	

<b>ENTRE O DIREITO TRABALHO E O BANCÁRIO .....</b>	<b>65</b>
<b>4.1. TRABALHADOR RURAL .....</b>	<b>65</b>
<b>4.2. CRÉDITOS BANCÁRIOS RURAIS .....</b>	<b>72</b>
<b>4.2.1. CRÉDITO BANCÁRIO : NOÇÕES INTRODUTÓRIAS .....</b>	<b>72</b>
<b>4.2.2. ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: CMN E BACEN</b>	<b>75</b>
<b>4.2.3. CRÉDITO RURAL: FUNÇÃO SOCIAL DO CRÉDITO RURAL E CONDIÇÕES IMPOSTAS AO FINANCIADO .....</b>	<b>87</b>
<b>4.2.4. CRÉDITO RURAL: MODALIDADES DE INSTRUMENTOS DE CRÉDITO E DE GARANTIAS .....</b>	<b>91</b>
<b>5. CONCLUSÕES .....</b>	<b>97</b>
<b>6. PRODUTO FINAL: RESOLUÇÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL (CMN) .....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>104</b>

## INTRODUÇÃO

Os direitos sociais a serem facilitados pelo Estado, como aqueles atinentes aos trabalhadores, são fundamentais. Sendo a falta desses direitos “(...) especialmente sentida na pele pelas classes populares que submergem ante a realidade de exclusão material imposta pela contradição entre o ‘ótimo abstrato’ da norma e o ‘péssimo concreto’” (SANT’ANA, 2017, p. 14).

Ganha ainda mais importância a questão dos trabalhadores rurais, que sempre sofreram mais privações do que os trabalhadores das cidades no Brasil.

Ao lado desse cenário, merecidamente o beneficiário do crédito rural recebe benefícios de diversas ordens, principalmente pela importância do setor e pela sensibilidade do mesmo na economia e nas necessidades básicas, mas de qualquer sorte, recebe benefícios, devendo ter algumas contrapartidas sociais, dentre as quais a proteção dos direitos sociais mínimos, o que gerou a curiosidade necessária para a idealização do presente estudo.

Pergunta-se: em que medida a imposição de cláusulas contratuais nos contratos e títulos de créditos bancários, para a concessão de empréstimos ou créditos bancários com garantias reais poderia gerar impactos na proteção dos direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais assalariados?

Neste estudo, entende-se que a resposta dada a essa questão é a de que as cláusulas contratuais que possuem normas que visem a garantir proteção dos trabalhadores rurais são poderosas ferramentas para uma imposição de mudança de hábitos e atitudes que impactam positivamente na defesa dos direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais, pois são condições a serem cumpridas pelos mutuários dos créditos, produtores rurais beneficiários do crédito diferenciado (maior prazo para pagamento e menor taxa), sem as quais não haverá concessão dos créditos.

Todavia só se pode falar em contratos e títulos de créditos bancários garantidos por hipotecas ou outros direitos reais após a feitura de uma regularização fundiária rural, que permita que o possuidor do imóvel adquira o título formal da sua terra e possa dá-la em garantia ao banco (ou ao Estado ou a qualquer que seja a fonte fornecedora do crédito).

Assim, o banco terá o incentivo de emprestar dinheiro com a segurança da

garantia real e o beneficiário terá o incentivo de cumprir as cláusulas para a liberação dos seus créditos.

Por isso é que a falta de acesso ao crédito bancário com garantias hipotecárias ou outras garantias reais pelos produtores rurais gera impactos na proteção dos direitos dos trabalhadores rurais, pois o fornecedor de créditos inclusive já estabelece atualmente algumas cláusulas de desenvolvimento sustentável em seus contratos, a exemplo da proibição do trabalho infantil e do trabalho escravo. E a fiscalização ocorre de forma eficiente porque há o receio por parte do beneficiário de perder o crédito caso haja descoberta do órgão liberador do crédito.

O objetivo geral do presente estudo é analisar teoricamente o acesso ao crédito pelos produtores rurais que detêm a propriedade através do título formal de seu imóvel, bem como examinar os institutos da regularização fundiária e créditos bancários e seus impactos na formalização e defesa dos direito dos trabalhadores rurais.

E como objetivos específicos, analisam-se os direitos sociais, a terra no brasil e a regularização fundiária, o trabalhador rural e o crédito rural do seguinte modo: inicia-se o desenvolvimento do estudo com abordagem a respeito dos direitos das pessoas de determinado estado a reivindicarem a segurança jurídica nas relações com a terra, sendo esta uma questão que deve receber a atenção estatal através de suas políticas públicas, pois as questões fundiárias são importantes para o Estado na relação com as pessoas que desejam ver os seus direitos sociais implementados, na medida em que “o descaso para com os problemas sociais (...) gerou novas reivindicações, impondo ao Estado um papel ativo na realização da justiça social. O ideal absenteísta do Estado liberal não respondia, satisfatoriamente, às exigências(...)” (MENDES, GILMAR FERREIRA; BRANCO, 2014, p. 143) sociais, surgindo, assim, os direitos de segunda geração para combater a desigualdade extrema que “impede o acesso dos indivíduos a bens que satisfaçam as suas mais básicas necessidades” (MALARD, 2016, p. 227).

Em seguida são expostos os sistemas registrais imobiliários e a importância da governança de terras, com exposição de relatórios do Banco Mundial, fazendo-se em seguida um roteiro a respeito dos sistemas registrais imobiliários desde o direito romano e da idade média até os sistemas atuais.

Logo depois são brevemente analisadas a formação histórica e sociológica do Brasil, e como esclarece Caio Prado Júnior, os rumos que o destino de um povo pode tomar variam por vezes em virtude de acontecimentos estranhos ao povo em si, como foi o caso de Portugal, que afetou profundamente o destino do povo que passaria a ser o povo brasileiro. Até o Séc. XIV, Portugal se preocupava com a invasão árabe, todavia a partir do Séc. XV, sua história tem uma virada com o desenvolvimento das empresas marítimas que alteraram a forma em que se executava o comércio naquela época e naquele lugar, que até o Séc. XIV era basicamente pela via terrestre, e o “primeiro passo estava dado e a Europa deixará de viver recolhida sobre si mesma para enfrentar o Oceano” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 21) e como sabido, chegaram ao Brasil em 1500 para iniciarem um controverso processo colonizatório.

Esse traço inicial de colonização possui forte influência na forma de ocupação do solo brasileiro, sendo a primeira delas referente ao povoamento inicial maior do litoral, ainda que o litoral brasileiro não seja dos melhores para o estabelecimento humano, por serem muito abertos, sendo difícil de navegar e atracar, por isso que algumas costas que possuíam características mais propícias à sobrevivência do ser humano, principalmente Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, tiveram maiores adensamentos populacionais.

Serão estudados outros traços marcantes da colonização, sendo visto que como poucos portugueses se incumbiram de povoar o território, tal fato gerou uma “disseminação pasmosa e sem paralelo que aparta e isola os indivíduos, cinde o povoamento em núcleos esparsos de contacto e comunicações difíceis, muitas vezes até impossíveis” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 37), até por limitação material, pois a população de Portugal era pequena no Séc. XV, e ainda encontrava-se recuperando das baixas geradas pela peste. Para povoar o território, a coroa dividiu o espaço em capitâncias. Já para a expansão rumo ao interior do território, houve outros fatores de influencia, como o bandeirismo predador de índios e que buscava metais e pedras preciosas, que também acabaram por expulsar os espanhóis, desaguando no Séc. XVII na exploração das minas, fato que fixou núcleos estáveis no centro do continente, como em Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 37).

Já ao norte do Brasil, a ocupação se dava pelas missões catequizadoras da população nativa, sobretudo os padres da Companhia de Jesus. No nordeste,

mormente na Bahia e Pernambuco, a produção de carne fazia com que os rebanhos avançassem pelo sertão e o fossem ocupando (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 37–42).

Em seguida são estudadas as ferramentas jurídicas destinadas à regularização fundiária rural pois a Constituição Federal de 1988 exige que sejam observados critérios de preservação ambiental, de aproveitamento racional, bem como proteção aos trabalhadores para que haja o cumprimento de tal função, pois em seu Título VII, que trata da ordem econômica e financeira, a constituição reserva um capítulo para tratar da política agrícola e fundiária e da reforma agrária.

São ainda estudados os principais temas referentes à regularização fundiária rural, referentes à sua normatização legislativa, sendo estudados temas como: aproveitamento racional e adequado: propriedade produtiva, adequada utilização dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, proteção às relações de trabalho, exploração favorecedora do bem-estar, fiscalização da união do cumprimento da função social da propriedade, definição de propriedade rural, pagamento da indenização , destinação preferencial das terras da união, estados e municípios: reforma agrária, registro da desapropriação e obrigação de destinar a área desapropriada pelo poder público, seleção dos beneficiários e financiamentos, instrumentos de titularização do beneficiário, seleção dos beneficiários, impedidos de serem beneficiários, dever de cultivo pelo beneficiário, rescisão do contrato e retorno do imóvel ao órgão público.

Em seguida, trata-se do trabalhador rural e da sua relação com o crédito. Conforme ensina o Prof. Augusto César (2019), a atividade rural surgiu muito antes da indústria ou do comércio, fenômenos muito ligados à cidade. Além disso, no campo o acesso é mais difícil a bens e serviços de habitação e alimentação, lazer e transporte, que por vezes não satisfazem o homem citadino.

Finalmente, são estudados os créditos bancários, iniciando-se o estudo com as características de crédito bancário em sentido geral, que conforme apontado por Arnaldo Rizzato (2013) possuem como fatores fundamentais os fatores econômico e a juridicidade, sendo crédito toda operação monetária pela qual se realiza uma prestação presente contra a promessa de uma prestação futura.

É ainda estudada a estrutura do Sistema Financeiro Nacional, sendo formado pelo Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil, do Banco do

Brasil S/A, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e das demais instituições financeiras públicas e privadas, o que será de extrema importância para o produto final, que consistirá em uma Resolução do Conselho Monetário Nacional.

O enfrentamento do problema proposto conduzirá a pesquisa de grande utilidade para a resolução de problemas diários de brasileiros do setor rural e agrícola, que têm buscado no direito a garantia de acesso a condições materiais básicas para sua existência, como dos trabalhadores rurais, como os vaqueiros e os trabalhadores das lavouras. Além disso, serão estudadas soluções que podem incentivar o cuidado com os direitos dos trabalhadores rurais de forma sustentável, sem necessitar de se recorrer à justiça para garantir os seus direitos. Por isso justifica-se de diversos pontos de vista, a seguir expostos.

O estudo possui relevância econômica para diversos atores sociais, inicialmente para os beneficiários, pois um dos pré-requisitos para a liberação de créditos bancários com garantia real é a regularização fundiária, que atribuirá a titulação de propriedade, o que por si só faz aumentar o valor do imóvel, além de fornecer, como dito acima, crédito bancário com taxas e condições diferenciadas, de modo que existe um grande incentivo para o produtor rural tornar produtiva a sua terra, movimentando a economia. Isto leva ao segundo ator social beneficiado com a relevância econômica do estudo, que é a própria sociedade, aqui representada pelo município, que terá toda a sua economia movimentada, pois um serviço necessita dos outros para acontecer, para plantar determinada espécie de fruta e distribuir o excedente, o produtor terá necessitado de toda a prestação de serviço da cidade e do campo, desde o padeiro ao biólogo, desde o advogado ao caminhoneiro.

Também possui relevância social, pois a regularização fundiária e a liberação de créditos geram efeitos para o estado, que terá vantagens tributárias, ganhos de arrecadação de tributos, melhoria no planejamento e execução de diversas políticas públicas relacionadas com terras. E também possui relevância para a sociedade relacionadas com as melhorias ligadas aos direitos sociais e desenvolvimento sustentável.

Assim, apresenta soluções práticas, passíveis de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

A pesquisa possui relevância jurídica, pois visa a melhorar a legislação

brasileira no que diz respeito à governança de terras e registros públicos, o que gera diversas vantagens em cadeia, como já puderam ser percebidas no objetivos econômicos e sociais acima. Sem esquecer na melhoria da legislação no que diz respeito aos contratos bancários e aos direitos dos trabalhadores rurais.

Possui relevância pessoal, pois este pesquisador exerce a função de Oficial de Registro de Imóveis, e tem acesso em sua profissão a diversas fontes diretas e à realidade a ser estudada, como os contratos e cédulas a serem analisadas.

A relevância acadêmica e a contribuição para este PPG na linha de pesquisa da área de concentração do mestrado “LINHA 1 - Direitos Sociais, Relações de Trabalho e Desenvolvimento Sustentável” do IESB ocorre justamente no cenário de discussão em que se impõe falar sobre temas como os de regularização fundiária e proteção aos direitos sociais dos trabalhadores, que são mundialmente debatidos, e que inclusive transcende os limites dos muros das universidades, afetando os mais diversos países e órgãos internacionais, o que faz o PPG participar do debate. Além de colocar os trabalhadores rurais no seio dos debates mundiais.

Já o método de abordagem adotada será o hipotético-dedutivo de Karl Popper (POPPER, 1975), que partindo de um problema ao qual se dá uma solução provisória (GONÇALVES, 2014), adquirida pela observação dos diversos fenômenos analisados, passar-se-á a criticar tal solução ao longo da pesquisa com a finalidade de eliminar o erro, para depois renovar-se o processo para que surjam novos problemas (LAKATOS; MARCONI, 2017).

Os procedimentos metodológicos escolhidos para a realização da abordagem do tema serão os da revisão bibliográfica, na qual já foram privilegiadas as leituras de alguns autores referencias em suas áreas, buscando-se também os registros disponíveis, oriundos de pesquisas anteriores e de dados ou categorias teóricas já trabalhados e devidamente registrados por outros pesquisadores, conforme se vislumbra da bibliografia preliminar e da exposição dos objetivos específicos. E a revisão bibliográfica continuará por todo o período de escrita do trabalho, na modalidade de fichamentos para possível utilização no produto final da tese.

Tendo em vista que a pesquisa realizada pretende reunir documentos legais, analisar e refletir sobre o desenvolvimento da legislação nacional vigente relativa ao sistema registral brasileiro, a Constituição Federal da República Federativa

do Brasil de 1988 e a legislação correlata aos temas fundiários e contratuais bancários e direitos dos trabalhadores rurais também serão utilizadas como fontes conceituais, além de objetos da própria pesquisa. E, apesar de a proposta da pesquisa não ser um estudo de direito comparado, inevitavelmente se recorrerá a fontes do direito de outros estados ou a fontes do direito internacional.

Pretende-se utilizar o método comparativo, para identificar similitudes e diferenças entre sociedades e grupos no que diz respeito aos temas fundiários apresentados, comparando o fundo de direitos a créditos pelos produtores rurais que possuem os títulos de propriedade dos seus imóveis e dos que não possuem. O método histórico será utilizado para fazer uma arqueologia em alguns dos institutos tratados; o método monográfico será útil quando do estudo da regularização fundiária rural, créditos bancários e direitos dos trabalhadores rurais.

Serão utilizadas consulta a bancos de dados dos cartórios e instituições financeiras a fim de verificarem as diferenças entre os contratos e cédulas de cada instituição financeira que possua linhas de crédito através de cédulas hipotecárias, contratos de empréstimo com hipoteca para imóveis rurais, inicialmente com os seguintes itens de consulta: finalidade, linhas de crédito disponíveis, taxa de juros, prazos de pagamento.

E são analisadas as possibilidades de proteção que podem ser fornecidas aos trabalhadores rurais pelos instrumentos de liberação de crédito pelas intuições financeiras, objeto central do presente estudo, sendo ao final sugerida uma Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) com vistas à regulamentação do assunto para uma maior proteção do trabalhador rural.

## 1. DIREITOS SOCIAIS, DIREITO DE PROPRIEDADE, LAND GOVERNANCE E SISTEMAS REGISTRAIS

A noção de território é ínsita ao próprio conceito de Estado, que como criatura da Constituição Federal (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p. 130), em um conceito objetivo, pode ser definido como o “povo organizado numa unidade jurídica, dentro de um território determinado, sob o império da lei e cujo objetivo é realizar fins públicos de ordem jurídico-social” (LOCH; ERBA, 2007, p. 25). Por este motivo, deve o Estado exercer sobre o território conceitos de *land governance* para a utilização responsável das terras, com vistas aos desenvolvimento sustentável das cidade e da área rural, nas dimensões socioeconômicas e ambientais, que só pode ser atingido com a integração dos diversos cadastros de imóveis existentes em um determinado Estado, que englobe tanto os imóveis públicos quanto os privados. Para dizer de outro modo, se o Estado não sabe quais imóveis compõem o seu território, não será capaz de planejar minimamente as suas políticas públicas nas mais variadas áreas de atuação, tampouco será capaz de recolher tributos referentes a imóveis, o que impacta no financiamento das contas e objetivos estatais, bem como será desse modo um gerador de litígios e de ações judiciais que poderiam ser evitadas, além dos diversos problemas à frente apresentados.

E tais questões fundiárias também são importantes para o Estado na relação com os indivíduos, que desejam ver os seus direitos sociais implementados, na medida em que “o descaso para com os problemas sociais (...) gerou novas reivindicações<sup>1</sup>, impondo ao Estado um papel ativo na realização da justiça social. O ideal absenteísta do Estado liberal<sup>2</sup> não respondia, satisfatoriamente, às exigências(...)” (MENDES, GILMAR FERREIRA; BRANCO, 2014, p. 143) sociais,

---

<sup>1</sup> A legitimidade da Constituição depende não só da capacidade da ciência constitucional de buscar e encontrar respostas na Constituição, mas depende também da legitimidade de quem falou por meio dela, isto é, de quem a fez. E a partir do momento em que há um distanciamento muito grande entre quem a fez e quem deve cumpri-la, há um problema de legitimidade (ZAGREBELSKY, 2011).

<sup>2</sup> Os liberais exaltavam como valores básicos a serem defendidos o individualismo e as liberdades individuais como forma de desafio e limite ao poder político do Estado (FARIAS, 2016, p. 225).

surgindo, assim, os direitos de segunda geração para combater a desigualdade extrema<sup>3</sup> que “impede o acesso dos indivíduos a bens que satisfazam as suas mais básicas necessidades” (MALARD, 2016, p. 227). Por este motivo, pode-se questionar se uma teoria do direito pautada em bases individualísticas pode visar a uma defesa de reconhecimento de direitos coletivos. Acredita-se que desde a bancarrota do estado socialista, a perspectiva de um estado social<sup>4</sup> <sup>5</sup>parece ser a única saída<sup>6</sup> (HABERMAS, 1994, p. 127).

Dentre os direitos sociais a serem facilitados pelo Estado estão direitos como o direito à moradia e outros direitos sociais que passou a integrar o rol enumerado expresso dos direitos sociais do art. 6º da CF pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000 (CARMONA, 2015), dentre vários outros direitos sociais, principalmente aqueles atinentes aos trabalhadores, expostos à frente e cuja falta “(...) é especialmente sentida na pele pelas classes populares que submergem ante a realidade de exclusão material imposta pela contradição entre o ‘ótimo abstrato’ da norma e o ‘péssimo concreto’” (SANT’ANA, 2017, p. 14)<sup>7</sup>, apesar de que no caso do cumprimento da *land governance* no Brasil não há sequer um estado ótimo das normas, motivo pelo qual há um amplo espaço de estudos.

E vários são os direitos afetados pela *land governance*, tais quais o direito à informação, o direito à saúde, bem como as políticas públicas de redução de

---

<sup>3</sup> A equação entre liberdade e igualdade foi explorada por Alexis de Tocqueville, que compara a sociedade democrática com a sociedade aristocrática, e afirma crer que os povos democráticos têm um gosto natural pela liberdade; entregues a si mesmos, eles a procuram, amam-na e condão-se quando os afastam dela. Mas têm pela igualdade uma paixão ardente, insaciável, eterna, invencível; querem a igualdade na liberdade e, se não a podem obter, querem-na também na escravidão. Suportarão a pobreza, a submissão, a barbárie, mas não suportarão a aristocracia (TOCQUEVILLE, 2000).

<sup>4</sup> O Estado Social possui a função de atuar positivamente na consecução das medidas socialmente desejáveis, sendo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 uma constituição dirigente, portanto possui programas, metas e objetivos a serem executados pelo Estado e pela sociedade, que legitimam a ação do poder legislativo (CANOTILHO, 2001), de modo que não é correto resumir a constitucionalidade do direito social à moradia como expressão de normatividade programática, nomeadamente para negar eficácia positiva. É possível extrair obrigação de fazer e obrigação de dar com base nos direitos de moradia, pois são normas definidoras de direitos e deve-se reconhecer eficácia positiva às normas programáticas (OLIVEIRA, FÁBIO, 2010). Nesta mesma discussão, inclui-se o direito à informação, direito de quarta geração que também requer forte esforço estatal.

<sup>5</sup> A teoria da constituição dirigente seria adequada no Brasil (BERCOVICI, 1999) por conta do não cumprimento das “promessas da modernidade”, positivadas no texto constitucional, como os direitos fundamentais, e em virtude do funcionamento distorcido de nossa democracia representativa, características da realidade periférica brasileira (STRECK, 2003).

<sup>6</sup> No meio da primeira crise do petróleo, em 1975, surgiu a estagnação econômica somada à crescente inflação, o que abalou os seguidores do keynesianismo e trouxeram de volta à tona o estado mínimo que visava à destruição do estado-providência (NUNES, 2012).

<sup>7</sup> O autor trata do direito à saúde ao afirmar que a ausência das políticas públicas estatais prejudicam mais os mais pobres, afirmação também aplicável aos direitos sociais.

desigualdades, afetando também a habitação, trabalho, lazer e circulação, todas estas funções sociais da moradia urbana e rural, onde o homem vive, dorme, anda, ouve, vê e pensa (LE CORBUSIER, 2000). E certo é que a “desgovernança” fundiária gera muitos problemas e a governança, muitas vantagens de todas as ordens, sociais, tributárias, econômicas, jurídicas etc, como se verá à frente, e cujas soluções passam necessariamente pela implementação de governança de terras que adotem cadastros multifinalitários.

Urge dar efetividade aos direitos sociais e aos direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal e no ordenamento jurídico, referentes à moradia, informação, segurança jurídica e diversos outros direitos que são muito caros para a sociedade quando os assuntos são terras, propriedades, imóveis e todos os temas referentes a questões fundiárias.

Devem-se analisar os contextos constitucionais e legais, e por ser o Brasil uma federação, que é uma união de estados-membros para dar origem a um estado-total, em que ambos se influenciam mutuamente (HESSE, 1998), houve uma repartição de competências constitucionais quanto ao assunto. Assim, as questões referentes a registros públicos, ao direito civil ou questões de direito privado são de competência da União por força da Constituição (art. 236, § 1º e art. 22, CF) (LOUREIRO, 2017).

E é justamente nesse cenário de discussão que impõe-se falar de um tema ainda pouco abordado no Brasil, chamado mundialmente de *land governance*, e por vezes traduzido como governança de terras ou governança fundiária, que se refere a “normas, processos e estruturas através das quais são tomadas decisões relativas ao acesso à terra e ao seu uso, à maneira na qual são executadas e impostas as decisões, e a forma com a qual se gerenciam interesses contrapostos relativos à terra” (PALMER; FRICKSKA; WERMANN, 2009, p. 11, tradução nossa).

Em verdade, a governança de terras possui como áreas-chave os temas de reconhecimento e execução de direitos relativos a terras, planejamento do uso de terras para fins urbanos e rurais, avaliação e tributação de terras, gerenciamento de terras públicas, fornecimento público de informações sobre a terra, políticas públicas relacionadas com a terra, aquisição de terras em larga escala, resolução de disputas

e gerenciamento de conflitos, posse da terra, estrutura legal e institucional no país sobre terras (URBAN LANDMARK, 2013, p. 2, tradução nossa).

E a *land governance* não é uma análise fria que constrói um modelo perfeito de regulamentação e impõe o seu uso, pois respeita o contexto de cada país. E tem crescido o interesse do estudo dessa governança por instituições mundiais como o Banco Mundial e a ONU (Organização das Nações Unidas), que pesquisam a história de cada localidade, percebem as dificuldades legais e sociais e fazem debates e pesquisas dos quais participam especialistas do setor privado, organizações não-governamentais, governo local, governo nacional e instituições acadêmicas em diversos países<sup>8</sup>.

Em estudo feito pelo Banco Mundial sobre a governança de terras no Brasil, foram identificados alguns pontos fracos na governança brasileira, dentre os quais a ausência de um registro confiável e integrado de terras públicas e privadas, bem como a falta de controle sobre terras públicas, especialmente a categoria daquelas terras públicas que são devolutas, além de baixos níveis de tributação sobre a terra, tanto urbanas quanto rurais, limitações e desatualização das informações registradas no registro de imóveis, governança negligente na aquisição em larga escala de terras e florestas, oferta de terras urbanas, planejamento de uso da terra e regularização em desacordo com a demanda (WORLD BANK, 2014).

O relatório do Banco Mundial também faz recomendações, dentre as quais a utilização do sistema de georreferenciamento (o que já é obrigatório para terras privadas, conforme § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da Lei 6.015/1973 e dec. 4449/2002), melhorar a cobertura, confiabilidade e integração de cadastros e registros de imóveis, aumentar a viabilidade financeira das opções mínimas de abrigo urbano formal e acelerar e aprimorar a integração de regularização participativa urbana e rural.

Assim, com relação à publicidade referente aos direitos sobre os bens imóveis, “há quem sinteticamente divida os meios de publicidade em três categorias (...): publicidade negocial; publicidade edital e publicidade registral” (MENDES, ISABEL PEREIRA, 2003, p. 9). E a utilização e avanço dessas formas de publicidade

---

<sup>8</sup> Diversos relatórios de pesquisas realizadas em vários sobre *land governance* em países em desenvolvimento podem ser acessados através do site do Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/en/programs/land-governance-assessment-framework>.

seguiram a complexidade da evolução da sociedade, ou da evolução sociológica (PEDRON, 2003). De fato, quanto mais complexa a sociedade, mais segura deve ser a publicidade e organização dos seus imóveis, para que se evitem fraudes de todos os tipos.

Deste modo, a publicidade negocial consistia em uma publicidade rudimentar em que os próprios ritos e formalidades que acompanhavam os negócios jurídicos sobre bens imobiliários era suficientes para garantir a proteção almejada (MENDES, ISABEL PEREIRA, 2003), e tinha vez nas sociedades da antiguidade, com baixa densidade populacional e em que todas as pessoas faziam parte de comunidades pequenas, onde todos se conheciam.

Já na Idade Média surgiu a publicidade através de editais afixados em local de fácil acesso ao público e através de proclamações dirigidas à população (SASTRE, 1942, p. 26), diante de testemunhas, dentre as quais deveriam contar crianças, com a finalidade de que memória da transferência dominial ficasse por mais tempo (DIP, 2020).

Finalmente, há a publicidade registral, que possui um sistema registral imobiliário com a função de registrar a propriedade dos imóveis, para dar segurança jurídica para quem compra, vende ou de qualquer modo é influenciado por qualquer aspecto de qualquer imóvel, o que atualmente alarga bastante os interessados no imóvel, que deve cumprir a sua função social, sendo a sociedade inteira interessada no *status* daquela terra.

E a depender do sistema registral utilizado, distinguem-se regras jurídicas e distingue-se a forma de aquisição da propriedade de um imóvel. Existem alguns sistemas possíveis de regência jurídica imobiliária: o romano, o francês, o alemão<sup>9</sup> (GOMES, 1997) e a estes, acrescenta-se o australiano<sup>10</sup>, bem como diversos outros com pequenas alterações.

O sistema romano também é conhecido como sistema de título e modo, pois para que houvesse a transferência da propriedade deveria existir a combinação entre um título justo e um modo, que seria a tradição ou a usucapião (PEREIRA, CAIO

---

<sup>9</sup> Orlando Gomes não cita o sistema australiano, mas este claramente é um sistema diferente dos demais, inclusive garante maior garantia que o sistema alemão.

<sup>10</sup> O tipo de Sistema registral não se confunde com o tipo de notariado, que normalmente é dividido em administrativo, latino e saxônico (PINTO, 2004).

MÁRIO DA SILVA, 2013). Assim, não bastava o contrato (WALD, 1993), ainda que válido, deveria haver a tradição do bem imóvel para que houvesse a aquisição da propriedade (TORREJÓN, 2016, p. 20), como ainda hoje ocorre na Espanha (TABOADA, 2012, p. 133).

Já o sistema francês é conhecido como sistema de título, posto que o contrato seja suficiente para a transferência da propriedade, não sendo necessário nenhum *modus*. Assim, a própria venda já é suficiente para a aquisição da propriedade, sendo desnecessária a tradição.

E com relação ao sistema australiano, também chamado de Torrens, “trata-se de sistema que confere efeitos absolutos à publicidade, significando o acesso ao registro uma situação jurídica inatacável” (SOUZA, 2017, p. 72), sendo um de seus diferenciais de segurança a publicação de editais e a oitiva do Ministério Público e decisão judicial para a aquisição da propriedade, todavia este sistema sofre críticas por ser muito rígido para a incorporação de modificações fáticas ao registro e para a retificação de erros (SOLANO; FERNÁNDEZ, 2008, p. 95). Esse sistema está vigente no Brasil com relação a imóveis rurais já que já utilizavam o sistema (art. 277, lei 6.015/1973), mas há tendência de abandono de sua utilização (CARVALHO, AFRANIO, 1998).

Finalmente, o sistema alemão aparta o negócio jurídico obrigacional que transfere a propriedade daquele ato pelo qual a propriedade se transfere. O ato que transfere a propriedade é uma convenção pensada especialmente para criar uma separação absoluta do ato que transfere a propriedade de qualquer vício no contrato originário.

No Brasil, antes do código Civil de 1916 havia a utilização do sistema registral no modelo francês, no qual bastava o contrato assinado para a aquisição da propriedade imóvel. Todavia a doutrina já apontava para a insegurança de tal sistema (FREITAS, 2003) e já sugeriam um ato de transcrição para tornar mais seguras as alienações, nas lições de Lafayette Pereira (2004).

Já no Código Civil de 1916, Clóvis Beviláqua foi tendente a adotar o sistema alemão, que aponta para a obrigatoriedade de registro (que no caso do Código Civil de 1916 era chamado de transcrição, por colocar na íntegra o título no registro) para a aquisição da propriedade (princípio da publicidade), adotando ainda os princípios da

força probante," fundada na fé publica do registro, presumindo-se pertencer o direito real á pessoa em cujo nome se inscreveu ou transcreveu" (BEVILÁQUA, 2003, p. 147),e o princípio da legalidade, "resultante do direito conferido ao official do registro de examinar os documentos trazidos para a inscripção ou transcripção, e oppor as duvidas, que tiver sobre a sua legalidade" (BEVILÁQUA, 2003, p. 148), mas como o Brasil não dispunha de um registro geral de imóveis, não foi possível adotar os efeitos da separação do negócio jurídico causal do negócio jurídico abstrato (LOPES, 1960).

O Código Civil de 2002 adotou a mesma sistemática, de modo que o contrato gera efeitos obracionais e o registro do título na serventia de imóveis da sede é que gera direitos reais de aquisição de propriedade (art. 1.245, CC). Todavia o registro como modo de aquisição não tem natureza de negócio jurídico abstrato, como no germânico. Assim, no Brasil o registro possui natureza de "ato jurídico causal, porque está sempre vinculado ao título translatório originário, e somente opera a transferência da propriedade dentro das forças, e sob condição da validade formal e material do título", conforme lições de Caio Mário da Silva Pereira (2013, p. 103), e "o modo – nao obstante ter efeitos constitutivos, pois dele depende a produção do efeito real - , na ausência de um título válido e procedente, nao tem a virtualidade de por si só, constituir, modificar ou extinguir a situação jurídico-real" (JARDIM, 2018, p. 228).

Depois de apresentado o título, o oficial de registro de imóveis atua como *gatekeeper* dos direitos reais, e após o protocolo do título, deve o oficial fazer a qualificação Registral, que é a análise do título para verificar se ele está conforme o ordenamento jurídico, e se o pedido possui viabilidade jurídica (BRANDELLI, 2016, p. 91), cabendo-lhe, caso o título cumpra todas as formalidades legais, qualificar-lhe positivamente (PAIVA, 2014, p. 55). E caso o título esteja perfeito, proceder à abertura da matrícula ou registro (GUERREIRO, 2010, p. 53). Trata-se de uma presunção *iuris tantum*, diversamente do que passar no Direito alemão, uma vez que para nós o registro não tem caráter de negócio jurídico abstrato (PEREIRA, CAIO MÁRIO DA SILVA, 2013, p. 104).

Todavia, presume-se dono aquele que consta na matrícula como proprietário (DINIZ, 2009, p. 868), somente deixando de existir tal presunção em caso de cancelamento ou anulação do título ou do registro. Neste ponto, difere do direito alemão, pois no sistema estrangeiro caso o título seja declarado nulo, ainda assim

prevalecerá o registro, por ser o registro na Alemanha um ato jurídico abstrato. Mas há na Alemanha a possibilidade de anulação do registro, todavia não em virtude da anulação do título (KUMPEL; FERRARI, 2020, p. 180).

Já com relação à competência legislativa no Brasil, compete privativamente à União legislar sobre os registros públicos, conforme art. 22, XXV, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Já a lei mais importante na regulação do registro de imóveis é a lei 6.015/1973, chamada de Lei dos Registros Públicos, lei esta que trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro a ideia de matrícula (PEDROSO; LAMANAUSKAS, 2015), passando a organizar o sistema registral com centralidade no imóvel, e não na pessoa, o que tornou o sistema um pouco mais parecido com o sistema alemão (CENEVIVA, 2010, p. 103).

E referente aos bens públicos, note-se que o Código Civil, em seu art. 98, diz que são bens públicos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, quais sejam: União, Estados, DF, Municípios, Autarquias e Fundações Públicas. De modo que à União pertencem os bens arrolados no art. 20 da CF<sup>11</sup>, bem como em diversas normas esparsas e aos Estados os bens indicados no art. 26, CF (JUSTEN FILHO, 2018), e aos municípios, os previstos em lei orgânica e legislação esparsa (MEIRELLES, 2020).

E ao contrário dos imóveis particulares, que devem ser inscritos no registro de imóveis, os imóveis públicos não necessitam de ingressar no registro de imóveis, pois “o domínio público não necessita da proteção assegurada pelo registro de imóveis, por não ser objeto de negócios jurídicos particulares, isto é, são inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis” (LOUREIRO, 2017, p. 523). Além disso:

a publicidade já é garantida pela norma constitucional ou pela norma legal que os cria, modifica ou extingue. Portanto, não ingressam no registro imobiliário, por exemplo, as ilhas fluviais ou oceânicas, as terras devolutas indispensáveis para a defesa das fronteiras e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, que são considerados bens da União (art. 20, II, IV e XI, da Constituição) (LOUREIRO, 2017, p. 523).

<sup>11</sup> Ex: terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, os lagos, rios que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro, ilhas fluviais, as ilhas oceânicas, os terrenos de marinha, os potenciais de energia hidráulica, as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos, as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Todavia, a publicidade legal tem se mostrado insuficiente ao longo dos anos:

Terras públicas são cadastradas e registradas pelos respectivos órgãos públicos (SPU e PGE, na União e Estados, respectivamente) (...) as terras públicas podem ou não estar registradas no RI, embora a Lei Federal nº 5.972/73, oriente a União Federal a promover o registro das terras. Além disso, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem como responsabilidade principal a gestão de Imóveis Nacionais e mantém o próprio cadastro incompleto. A natureza desses imóveis é muito diversa: desde propriedades estatais, terras inundadas pela maré alta, terras indígenas, florestas nacionais, terras ociosas, áreas de fronteira e bens de uso comum (WORLD BANK, 2014, p. 15).

Desse modo, a SPU é responsável por todas as terras ociosas, mas não tem uma clara visão de sua dimensão.

## 2. ORIGEM DA PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL

Neste capítulo, será analisado o período chamado de pré-registral da ocupação do território brasileiro. Para isso serão estudados um texto do pensador social brasileiro Caio Prado Júnior, que trata de traços importantes para a caracterização da ocupação do solo brasileiro no clássico livro “Formação do Brasil Contemporâneo: colônia”. Em seguida, será abordada uma visão histórica da ocupação do solo, tendo como referenciais os períodos legislativos da ocupação do solo brasileiro das sesmarias, posses e lei de terras.

### 2.1. OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO – BREVE ESTUDO SOCIAL – SOLO E TRABALHO

Neste capítulo, será analisado o período chamado de pré-registral da ocupação do território brasileiro. Para isso serão estudados um texto do pensador social brasileiro Caio Prado Júnior, que trata de traços importantes para a caracterização da ocupação do solo brasileiro no clássico livro “Formação do Brasil Contemporâneo: colônia”. Em seguida, será abordada uma visão histórica da ocupação do solo, tendo como referenciais os períodos legislativos da ocupação do solo brasileiro das sesmarias, posses e lei de terras.

Caio Prado Júnior trouxe para o pensamento social brasileiro:

a imagem dinâmica de como o passado colonial se refez no presente, amarrando-nos a uma situação de dependência econômica e a instituições político-sociais que, não sendo as mesmas da Colônia, não são também as de um país capitalista avançado, apesar e por causa da industrialização vinculada ao exterior e da forma como o capitalismo se refez no campo (CARDOSO, 2021, p. 1910).

E mostrou como o empreendimento mercantilista-escravocrata gerou uma “sociedade simples em seus lineamentos fundamentais de exploração econômica e social”, e ao analisar a “exploração da Metrópole sobre a Colônia, o autor não obscurece o fundamental, a saber: na Colônia havia os mecanismos internos de exploração, articulados aos interesses externos” (CARDOSO, 2021, p. 1930). Por isso

é que o “mérito [...] da maneira como Caio Prado interpreta a gênese e o desenvolvimento da nossa formação social, é de defini-la como objetivamente ‘capitalista’, ainda que por uma via diversa do que tenha ocorrido nos países centrais deste modo de produção” (OLIVEIRA, MARCOS MARQUES DE, 2017, p. 57)

E ao fazer uma análise histórica do período colonial brasileiro, Caio Prado Júnior esclarece que os rumos que o destino de um povo pode tomar variam por vezes em virtude de acontecimentos estranhos ao povo em si, como foi o caso de Portugal, que afetou profundamente o destino do povo que passaria a ser o povo brasileiro. Até o Séc. XIV, Portugal se preocupava com a invasão árabe, todavia a partir do Séc. XV, sua história tem uma virada:

integrado nas fronteiras geográficas naturais que seriam definitivamente as suas, constituído territorialmente o Reino, Portugal se vai transformar num país marítimo; desliga-se, por assim dizer, do continente e volta-se para o Oceano que se abria para o outro lado; não tardará, com suas empresas e conquistas no ul- tramar, em se tornar uma grande potência colonial (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 19).

Desse modo, o desenvolvimento das empresas marítimas pelos navegadores de Portugal e de outras localidades da Europa alteraram a forma em que se executava o comércio naquela época e naquele lugar, que até o Séc. XIV era basicamente pela via terrestre, e o “primeiro passo estava dado e a Europa deixará de viver recolhida sobre si mesma para enfrentar o Oceano” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 21).

Depois de Portugal e Espanha, lançam-se também os franceses, holandeses, dinamarqueses e suecos nas grandes navegações oceânicas, sendo os retardatários Itália e Alemanha, donos da antiga ordem comercial. Fato é que ninguém queria ficar de fora:

Em suma e no essencial, todos os grandes acontecimentos desta era, que se convencionou com razão chamar dos ‘descobrimentos’, articulam-se num conjunto que não é senão um capítulo da história do comércio europeu. Tudo que se passa são incidentes da imensa empresa comercial a que se dedicam os países da Europa a partir do séc. XV, e que lhes alargarão o horizonte pelo Oceano afora. Não têm outro caráter a exploração da costa africana e o

descobrimento e colonização das Ilhas pelos portugueses, o roteiro das Índias, o descobrimento da América, a exploração e ocupação de seus vários setores. (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 22).

Os portugueses saiam em busca de marfim, ouro e escravos na África e de especiarias na Índia. E em busca de rotas que levassem a tais lugares, toparam com a América, que então era apenas um obstáculo que deveria ser contornado para se chegar ao oriente.

Portugueses e Espanhóis concentraram-se na América do Sul, já a Inglaterra lançava-se em busca da passagem para o Oceano Pacífico mais ao norte do continente americano, passagem esta nunca encontrada, pois inexistente. Assim:

Tudo isto lança muita luz sobre o espírito com que os povos da Europa abordam a América. A idéia de povoar não ocorre inicialmente a nenhum. É o comércio que os interessa, e daí o relativo desprezo por este território primitivo e vazio que é a América; e inversamente, o prestígio do Oriente, onde não faltava objeto para atividades mercantis (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 23).

Os europeus já mantinham comércio de longa data com os africanos e orientais, e lá mantinham uma pequena estrutura apenas para o comércio, as feitorias, todavia na América notaram que para fins comerciais teriam que ampliar as suas bases e ocupar o território “povoamento capaz de abastecer e manter as feitorias que se fundassem e organizar a produção dos gêneros que interessassem ao seu comércio. A idéia de povoar surge daí, e só daí” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 24).

O interesse dos navegadores era o comércio, que inicialmente ocorreu com interesse nos gêneros puramente extractivos, encontrados espontaneamente na natureza, “as madeiras, de construção ou tinturais (como o pau-brasil entre nós) na maior parte deles; também as peles de animais e a pesca no Extremo-Norte, como na Nova Inglaterra” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 25).

Os espanhóis até encontraram ouro no México e no Peru, todavia apenas no Séc. XVIII a busca pelo ouro terá relativo sucesso, depois da intensificação da colonização portuguesa na América do Sul e sua jornada para o centro do continente. Mesmo assim, depois a economia se voltaria para a agricultura, que proporcionou maior estabilidade econômica.

Com relação à colonização da América, a partir do Séc. XVII, houve um êxodo de componentes de determinadas religiões perseguidas na Europa em virtude das guerras religiosas, e tais pessoas buscaram a região temperada da América do norte para povoar, com clima mais parecido com o da Europa. Surgem as colônias de povoamento, compostas por quem fugia das guerras religiosas e que não queriam explorar comercialmente os recursos naturais da América. Há ainda a mudança da economia, que retira o espaço dos cultivos dos campos ingleses para as pastagens para carneiros, cuja lã abastecerá o mercado têxtil (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 25–27).

Com relação aos tipos de colonização, houve ainda locais em que “a colonização européia não conseguiu ultrapassar: assim na generalidade das colônias tropicais da África, da Ásia e da Oceania; nas Guianas e algumas Antilhas, aqui na América” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 31).

Já nas zonas tropicais, os navegantes europeus iriam no intuito de explorar o comércio, por isso se convencionou chamar tais locais de colônias de exploração, pois o clima tropical mais quente proporcionava a produção e extração de produtos considerados de luxo no Séc. XIV na Europa:

Tome-se o caso do açúcar, que embora se cultivasse em pequena escala na Sicília, era artigo de grande raridade e muita procura; até nos enxovais de rainhas ele chegou a figurar como dote precioso e altamente prezado. A pimenta, importada do Oriente, constituiu durante séculos o principal ramo do comércio das repúblicas mercadoras italianas, e a grande e árdua rota das Índias não serviu muito tempo para outra coisa mais que abastecer dela a Europa. O tabaco, originário da América e por isso ignorado antes do descobrimento, não teria, depois de conhecido, menor importância. E não será este também, mais tarde, o caso do anil, do arroz, do algodão e de tantos outros gêneros tropicais? (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 28).

Todavia os europeus não vieram para o Brasil na posição de trabalhadores, utilizando-se da mão de obra indígena e negros africanos (com os Portugueses sendo precursores, por controlarem o território africano) para o labor:

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução históricas dos trópicos americanos (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 31).

E como afirma Caio Prado Júnior, embora aos poucos os exploradores europeus tenham participado da construção de uma sociedade com características próprias e aqui tenham se detido, os traços essenciais de uma evolução colonial pesavam sobre o desenho da sociedade e seus elementos, pois não se podia escapar do constante fato de que a colônia existia para fornecer açúcar, tabaco, depois ouro e diamantes, posteriormente algodão e mais tarde café para o comércio europeu, nada mais que isto.

Esse traço inicial de colonização possui forte influência na forma de ocupação do solo brasileiro, sendo a primeira delas referente ao povoamento inicial maior do litoral, ainda que o litoral brasileiro não seja dos melhores para o estabelecimento humano, por serem muito abertos, sendo difícil de navegar e atracar, por isso que algumas costas que possuíam características mais propícias à sobrevivência do ser humano, principalmente Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, tiveram maiores adensamentos populacionais, como explica Caio Prado ao tratar do caso da Bahia:

Segue-se para o sul o Recôncavo Baiano. Uma larga baía, um verdadeiro mediterrâneo de águas encravadas na terra e com mais de mil quilômetros quadrados de superfície. Vários rios abrem nela seus estuários largos e profundos, navegáveis por dezenas de quilômetros e articulando uma zona extensa de terras férteis. Não era preciso mais para se tornar este ponto, desde o início da colonização, o mais densamente povoado e o mais rico da colônia. Vilhena, professor régio e observador contemporâneo meticoloso e inteligente da cidade e comarca que habitava, atribui ao Recôncavo mais de 100.000 habitantes. Duzentos e sessenta engenhos de açúcar nele trabalhavam (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 41).

Um outro local litorâneo que foi povoado em virtude das suas características físicas propícias foi o Maranhão:

Alcançamos assim as baías conjugadas de São Marcos e São José, vasto estuário de grandes rios navegáveis até o alto sertão. O sítio reúne por isso condições excepcionalmente favoráveis, e nele se centralizou o que a capitania do Maranhão possui de mais considerável, inclusive a capital. Tanto na ilha, em que ela se edificou, como no continente fronteiro, e muito para o interior, sobretudo pelo rio Itapicuru acima, a colonização se fixou solidamente, e no momento que aqui nos situamos, princípios do séc. XIX, achava-se em vias de se tornar um dos centros mais importantes da colônia (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 45).

Além disso, somente por volta de dois séculos depois da chegada dos europeus foi explorado o centro do Brasil:

A primeira manifestação do sentido da colonização, analisada pelo autor [Caio Prado], em seu movimento de aproximação da realidade concreta, refere-se à forma particular assumida pelo povoamento do território brasileiro. Este teria se caracterizado por um flagrante desequilíbrio inicial entre o litoral e o interior, em favor do primeiro, exprimindo o caráter predominantemente agrícola da colonização e a decorrente 'preferência pelas férteis, úmidas e quentes baixadas da marinha'. A penetração para o interior só se adensaria na primeira metade do século XVIII, quando da descoberta do ouro em Minas Gerais, Cuiabá e Goiás (LIMA, 2008, p. 119).

Um outro traço que pode ser indicado pela espécie de colonização é que, como poucos portugueses se incumbiram de povoar o território, o que gerou uma "disseminação pasmosa e sem paralelo que aparta e isola os indivíduos, cinde o povoamento em núcleos esparsos de contacto e comunicações difíceis, muitas vezes até impossíveis" (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 37), até por limitação material, pois a população de Portugal era pequena no Séc. XV, e ainda encontrava-se recuperando das baixas geradas pela peste. Para povoar o território, a coroa dividiu o espaço em capitâncias. Já para a expansão rumo ao interior do território, houve outros fatores de

influencia, como o bandeirismo predador de índios e que buscava metais e pedras preciosas, que também acabaram por expulsar os espanhóis, desaguando no Séc. XVII na exploração das minas, fato que fixou núcleos estáveis no centro do continente, como em Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 37).

Já ao norte do Brasil, a ocupação se dava pelas missões catequizadoras da população nativa, sobretudo os padres da Companhia de Jesus. No nordeste, mormente na Bahia e Pernambuco, a produção de carne fazia com que os rebanhos avançassesem pelo sertão e o fossem ocupando (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 37–42).

## **2.2. OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO – BREVE ESTUDO HISTÓRICO**

As comunidades tradicionais brasileiras, apelidadas genericamente como indígenas, possuíam uma organização social que desconhecia o conceito de propriedade privada.

Deste modo, com os portugueses chegou também a propriedade privada e as leis que a regulavam, pois as leis portuguesas foram impostas à ocupação do território ocupado pelas comunidades tradicionais.

Deste modo, o primeiro período de regulamentação da ocupação do território brasileiro foi o das sesmarias, que por força de lei do período do reinado de Dom Fernando I (1345-1383), determinava que as terras que não fossem aproveitadas seriam perdidas em favor de outra pessoa que melhor as aproveitasse, a intenção era aproveitar todas as terras para que não faltasse comida. Inicialmente, era exigido que os filhos seguissem o ofício dos pais, todavia tal exigência deixou de ser exigida posteriormente. Além disso, o sesmeiro pagava um tributo para Portugal. (HAVRENNE, 2018, p. 45–46).

Com a chegada de Portugal aos territórios brasileiros, as terras foram ocupadas pelo regime de sesmarias e sob a jurisdição eclesiástica, em que aqueles que desejassesem ocupar tais terras pagariam um dízimo. E a demarcação do território foi feita pelo sistema das capitania hereditárias,

em que os donatários, pessoas saídas da nobreza e das conquistas na Índia, eram senhores de suas terras e das ilhas adjacentes, tinham jurisdição civil e criminal, fundavam vilas, nomeavam ouvidores, tabeliães e poderiam das terras de sesmarias, exceto para a própria mulher ou ao filho herdeiro (HAVRENNE, 2018, p. 47).

Além disso, as capitanias hereditárias serviam para defender os territórios brasileiros da presença dos franceses, que eram bem aceitos pelos nativos.

Todavia, os institutos das sesmarias no Brasil e em Portugal possuíam algumas diferenças e diz-se que a ocupação ocorrida pelo instituto das sesmarias ocorreu por falta de outro instituto mais adequado e em virtude da premência da ocupação contra os riscos da ameaça de ocupação por outros povos, eis algumas diferenças entre os institutos da sesmaria em Brasil e em Portugal:

a) aqui as terras eram virgens, sem que antes tivessem sido lavradas e/ou aproveitadas (não se aplicando tal característica às terras utilizadas pelos índios), como ocorreu lá; b) no Brasil, o regime das sesmarias tinha uma feição mais parecida com a enfiteuse, transferindo-se o domínio útil, ao passo que em Portugal tal regime assemelhava-se a um confisco (HAVRENNE, 2018, p. 48).

Além desses, outros ajustes foram feitos ao instituto das sesmarias para a sua utilização nas terras brasileiras, de modo que Dom João III revogou os poderes dados aos capitães e centralizou os poderes em uma figura chamada de governador, sendo o primeiro Tomás de Souza, que iniciou as concessões para a produção dos engenhos de açúcar (HAVRENNE, 2018, p. 49). E conforme dito acima, na visão de Caio Prado Júnior, a produção da agricultura brasileira era pautada pelas demandas dos mercados da Europa, e a demanda à época era por produtos que eles não eram capazes de produzir, daí a concentração da agricultura na produção de açúcar, que tornou a agricultura brasileira da época “latifundiária, monocultora e escravista” (SILVA, LÍGIA OSORIO, 1996, p. 34).

E tais terras eram concedidas pelo governador a fidalgos e homens de posse, que recebiam terras enormes e as repartia entre os colonizadores não abastados. Dentre esses desafortunados, muitos preferiam apossar-se de pedaços

de terras a pedir sesmarias ao rei, pois este somente as concedia para os candidatos a latifundiários. Deste modo as sesmarias já não se propunham a fomentar a agricultura, mas refletia o poder pautado na dominialidade, de modo que a partir de 1695 passa a ser exigido o pagamento de foro ou pensão nas sesmarias. E é interessante observar que até 1809 os estrangeiros não poderiam obter sesmarias, bem como não se concediam sesmarias a que já tivesse obtido (HAVRENNE, 2018, p. 50).

Por volta do início do Séc. XIX, a legislação das sesmarias estava completamente confusa e tudo conduziu os colonos a ocuparem a terra sem terem sesmarias. Todavia a legislação portuguesa não reconhecia o posseiro, dando ganho de causa ao sesmeiro sempre que houvesse disputas de terra (HAVRENNE, 2018, p. 51). Assim:

A confusão territorial, que deu origem à formação brasileira, calca suas raízes nestes tropeços herdados do sistema sesmarial. O latifúndio, o patrimonialismo, com a confusão entre o público e o privado, o caráter dominial das terras e o seu conteúdo econômico, tudo isto remonta ao processo de formação do território, pelas sesmarias, como se pôde notar (HAVRENNE, 2018, p. 51).

O regime de sesmarias teve fim em 1822, quase simultaneamente à independência do Brasil.

Iniciou-se então o período do regime das posses, no qual o estado praticamente sai de cena na questão das apropriações de terras, e passam-se a ocupar livremente as terras do território brasileiro, sendo que do ano de 1822 até 1850 existiu a fase em que a posse de fato era a única forma de aquisição de terras. Tal ocupação não se confundia com a *occupatio* romana: esta exigia apenas o apossamento para a aquisição do domínio, já a brasileira exigia também a cultura do terreno (HAVRENNE, 2018, p. 53).

O regime das posses também cedeu ao espírito latifundiário fomentado pelo antigo regime das sesmarias, passando as posses a “abranger fazendas inteiras, léguas a fio, sem a preocupação inicial do cultivo. A ideia da grande propriedade estava arraigada ao comportamento do povo brasileiro” (HAVRENNE, 2018, p. 53), que passou a comprar e vender grandes áreas de modo irregular.

Nesse cenário, faltava garantia jurídica do monopólio da propriedade sobre as áreas ocupadas.

Historicamente, em 1820 o café passou a ser mais importante para a economia e em 1850 a escravidão fora abalada com a Lei Eusébio de Queiroz, todavia para a lavoura de exportação não era interessante o fim da escravidão, tendo sido adotado a concepção saquarema, em que de forma suave a mão-de-obra escrava seria substituída pela mão-de-obra do imigrante. Nesse contexto a regularização do território ganhou importância, pois parte do capital investido na escravidão passaria a ser investido na terra (HAVRENNE, 2018, p. 54).

E com a Lei de Terras, Lei 601 de 1850, tem fim o regime de posses no Brasil, pois tal lei ratifica as posses dos posseiros com terras cultivadas em propriedade e os:

próprios intrusos, ou seja, os posseiros instalados nas sesmarias não invalidadas, foram lembrados pela Lei de Terras de 1850. Eles tinham o direito de pedir a indenização pelas benfeitorias realizadas, bem como o de requerer a legitimação de posses, desde que respeitadas algumas condições, como possuir a área por cinco anos (HAVRENNE, 2018, p. 54).

Assim, era necessária a regularização da posses dos ocupantes de terras produtivas, para adquirirem a propriedade.

Além disso, após a Lei de Terras de 1850 o Estado passa a figurar como o mediador da venda de terras, não mais sendo vista como patrimônio do rei. A lei altera também o modo de transmissão, e as terras devolutas passaram a ser transmitidas exclusivamente pela venda, não mais pelos privilégios pessoais como no inicio da monarquia(HAVRENNE, 2018, p. 54).

Inspirou-se com relação às vendas nas ‘public lands’ dos Estados Unidos da América, substituindo o sistema de concessões implantado pela coroa britânica, bem como buscou a diferenciação das terras públicas e particulares, buscando identificar e retomar para o Estado as terras devolutas, que eram “a) as que não se achavam no domínio particular, nem tinham sido concedidas por meio de sesmarias ou outras concessões do governo; b) as que não estavam ocupadas por posses legitimadas; c) as que não tinham algum uso público” (HAVRENNE, 2018, p. 56).

A Lei de Terras estipula ainda o registro paroquial das terras em substituição da mera posse, é um início de cadastramento de terras.

Outra referencia da Lei de Terras foi o sistema de colonização de Wakefield, que tinha por base os postulados seguintes:

- a) abundância de mão de obra; b) possibilidade de importação de trabalhadores das metrópoles, para trabalharem nas colônias, por, pelo menos, 2 ou 3 anos; c) impossibilidade de os imigrantes se tornarem proprietários, motivo pelo qual as terras deveriam ser vendidas a preços elevados; d) incorporação do produto total das vendas a um fundo de imigração, destinado a custear a vinda deles; e) determinação para que o preço das terras fosse uniforme e fixo, levando em consideração unicamente a sua extensão (HAVRENNE, 2018, p. 57).

Tendo sido adotados os postulados referentes aos trabalhadores importados pelo governo para trabalhar por um certo período, a criação de um fundo de imigração e a venda de terras fora de hasta pública por preços elevados.

Desse modo, o período chamado de pré-registral da ocupação do território brasileiro foi marcado, como não poderia ser diferente, por uma forte influencia da forma de organização imposta pela metrópole, que determinou aos territórios brasileiros a forma de colonização por colônia de exploração, na qual os colonos não se dirigiam ao território da colônia com a intenção de residir ou de conviver, mas apenas de explorar os recursos naturais, em seguida, com as sesmarias, foi imposto um regime de latifúndios e, após, monoculturas para servirem o mercado europeu, juntamente com a exploração da mão-de-obra escrava. Tudo isto contribuiu para que o período pré-registral fosse marcado pela completa desregularização fundiária e burocratização do sistema de terras no Brasil naquele período.

### **3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL COMO MEDIDA NECESSÁRIA AO AUMENTO DO CRÉDITO RURAL**

Neste capítulo serão estudados os principais aspectos atinentes à regularização fundiária rural no Brasil.

#### **3.1. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

A função social da propriedade tornou-se um direito fundamental e cláusula pétrea, não podendo ser retirada da atual constituição brasileira nem mesmo por emenda constitucional.

A respeito da função social da propriedade rural, a Constituição Federal de 1988 exige que sejam observados critérios de preservação ambiental, de aproveitamento racional, bem como proteção aos trabalhadores para que haja o cumprimento de tal função, pois em seu Título VII, que trata da ordem econômica e financeira, a constituição reserva um capítulo para tratar da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, estabelecendo em seu artigo 186 os seguintes critérios para o cumprimento da função social da propriedade:

"Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores"

### **3.2. APROVEITAMENTO RACIONAL E ADEQUADO: PROPRIEDADE PRODUTIVA**

A função social tratada pela Constituição Federal é também mencionada pela lei da regularização fundiária, lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993: "Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais". Por isso, atualmente a "propriedade inútil, ociosa ou meramente especulativa, nada mais é do que um imóvel sujeito à desapropriação por interesse social para ser melhor distribuída para melhor produzir" (RICALDE, 2019, p. 12).

E no intuito de regulamentar os requisitos constitucionais a respeito do que seria uma propriedade cumpridora de sua função social produtiva, e que portanto não estaria sujeita a eventual punição por desapropriação por interesse social, a citada lei 8629/1993 repete o texto constitucional e em seguida passa a especificar o seu conteúdo:

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

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Para complementar o teor dos requisitos constitucionais, passa a lei a regulamentar os seus termos.

Desse modo, impõe que o imóvel rural atinja os graus mínimos de utilização da terra e de eficiência em sua exploração para que possua o aproveitamento considerado racional e adequado (art. 9, § 1º, lei 8629/1993), isto é, para que seja considerado como produtivo.

Assim, são critérios para que a terra seja considerada produtiva que ela atinja determinado grau de utilização da terra e de determinado grau de eficiência na exploração, limite esse imposto pela autoridade competente, qual seja, o Incra (art. 9, § 1º, lei 8629/1993). Esses graus são conhecidos no meio técnico como GUT (grau de utilização da terra) e GEE (grau de eficiência na exploração).

Com relação ao grau de utilização da terra, este "deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel " (art. 6, § 1º, lei 8629/1993).

Note-se que neste cálculo não se leva em consideração a área total do imóvel, mas a área efetivamente utilizada e a área aproveitável.

E considera-se área efetivamente utilizada, nos termos do art. 6, §3º da lei 8629/1993:

- as áreas plantadas com produtos vegetais;
- as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;
- as áreas de exploração extractiva vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;
- as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;
- as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

A lei não conceitua diretamente o que é área aproveitável, pois prefere conceituar o que não é área aproveitável. Tal enunciação se encontra no art. 10 da lei 8629/1993:

Art. 10. Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:

- I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;
- II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extractiva vegetal;
- III - as áreas sob efetiva exploração mineral;
- IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.
- V - as áreas com remanescentes de vegetação nativa efetivamente conservada não protegidas pela legislação ambiental e não submetidas a exploração nos termos do inciso IV do § 3º do art. 6º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.119, de 2021)

Assim, por exemplo, não entram no cálculo de grau de utilização da terra no lugar de áreas aproveitáveis as construções com finalidades que não sejam produtivas, bem como não entram no cálculo as áreas de preservação de recursos naturais.

Observe-se que para os casos de haver plantações variadas ao mesmo tempo na área efetivamente utilizada, considera-se como efetivamente utilizada a área do somatório das plantações, ou dito de outro modo, "no caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação" (art. 6, § 4, lei 8629/1993).

Já no caso de haver uma plantação que ao longo do ano é substituída por outra, que será plantada na mesma área em que a primeira estivera, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado, isto é, não haverá somatório de áreas plantadas: "no caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado (art. 6, §5, lei 8629/1993).

Já o outro índice que deve ser atingido simultaneamente para aferir a produtividade da terra é o grau de eficiência na exploração da terra, que levará em consideração a quantidade colhida, nos casos de vegetais, e da quantidade de animais por uma determinada área, no caso dos animais. O grau de eficiência na

exploração deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento) e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração (art. 6, §2, lei 8629/1993).

E para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo (art. 6, §6, lei 8629/1993).

Finalmente, não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie (art. 6, §6, lei 8629/1993).

Passa-se à análise do próximo requisito necessário para que determinado imóvel rural cumpra a sua função social: deve utilizar adequadamente os recursos naturais.

Já uma outra forma de tornar o imóvel produtivo sem depender dos graus estudados acima é a sua destinação à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura:

Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo só serão consideradas as propriedades que tenham destinados às atividades de pesquisa, no mínimo,

80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto:

I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle;

II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel (art. 8, lei 8629/1993).

Não serão, ainda, sujeitos a desapropriação para fins de reforma agrárias, nos termos do art. 7º da lei 8629/93, os imóveis que comprovem estar sendo objetos de implantação de projeto técnico seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado, esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos, e preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes, podendo tais prazos serem prorrogados em até 50% caso o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação. E, finalmente, deve ter sido aprovado pelo órgão federal competente no mínimo seis meses antes da comunicação da União para fiscalizar sobre o cumprimento dos requisitos de função social do imóvel, dispostos nos §§ 2º e 3º do art. 2º da lei 8629/93.

### **3.3. ADEQUADA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

O art. 9, § 2º afirma que considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. Desse modo, se por um lado o ordenamento exige graus mínimos de produtividade, também estabelece graus máximos, quais sejam aqueles anteriores ao esgotamento da capacidade produtiva da propriedade rural e o § 3º diz que considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade

dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

### **3.4. PROTEÇÃO ÀS RELAÇÕES DE TRABALHO**

Ordena o art. 9, III da lei 8629/1993 que é obrigatória a observância das disposições que regulam as relações de trabalho na reforma agrária e regularização fundiária, dispondo que a observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

### **3.5. EXPLORAÇÃO FAVORECEDORA DO BEM-ESTAR**

Exige ainda que a exploração da terra favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Art. 9, IV ), afirmando que a exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel

### **3.6. FISCALIZAÇÃO DA UNIÃO DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

A lei 8629/93 foi alterada pela Medida Provisória para incluir diversos dispositivos que permitam que a União colha informações a respeito do cumprimento dos requisitos da função social do imóvel rural, pois "compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social" (art. 2, § 1º, lei 8629/93).

E para que cumpra o exigido neste mandamento legal, fica a União autorizada a ingressar no imóvel do particular para levantamento de dados e informações, mediante comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante, sendo publicado edital em caso de ausência destes, que deverá ser

publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel (art. 2, § 2 e 3º, lei 8629/93).

Todavia, para que se evite que o proprietário, após ser notificado da vistoria, passe a fazer alterações na terra, na tentativa de dar uma aparência de produtiva, ou mesmo venda o imóvel para alguém que de fato queira torná-lo produtivo ou para qualquer pessoa, na tentativa de evitar a vistoria ou torná-la desconexa com a nova realidade, estabeleceu-se regra no sentido de que não será considerada qualquer modificação, "quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações" (art. 2, §4º, lei 8629/93).

Observe-se, porém, que para os casos de fiscalização decorrentes do exercício do poder de polícia, será dispensada a comunicação citada acima, como é o caso de uma fiscalização ambiental, para verificar se há extração ilegal de madeira, nesses casos, não é necessário nem mesmo recomendável realizar a comunicação, para que o eventual proprietário que exerce tais condutas não tenha tempo hábil para ocultar tais práticas. É o que se depreende do dispositivo legal, que do que "no caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º (art. 2, §5º, lei 8629/93).

Outra alteração legislativa que a medida provisória Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001 incluiu foi a hipótese de imóveis rurais objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, vedando a possibilidade de que sejam feitas nesses imóveis as vistorias tendentes a desapropriação do imóvel no prazo de dois anos a partir da desocupação do imóvel, e de quatro anos em caso de reincidência. Conforme diz a lei:

Art. 2, § 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, lei 8629/93).

Todavia, para evitar que o proprietário, após ser notificado, simule ou fraude um esbulho possessório ou a invasão supostamente motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo para evitar a fiscalização da União e possível perda da propriedade futura, impõe-se inicialmente dupla penalidade caso seja descoberta a fraude ou simulação, quais sejam uma multa e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, atualmente fundamental para realizar a alienação do imóvel, bem como desmembramentos, através do cadastro domovél no CCIR (certificado de cadastro de imóvel rural). Veja-se:

Art. 2o-A. Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão, por parte do proprietário ou legítimo possuidor do imóvel, para os fins dos §§ 6o e 7o do art. 2o, o órgão executor do Programa Nacional de Reforma Agrária aplicará pena administrativa de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a R\$ 535.000,00 (quinhentos e trinta e cinco mil reais) e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, lei 8629/1993).

A multa pecuniária deve ser atualizada monetariamente, a partir de maio de 2000, no dia 1 de janeiro de cada ano, pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas.

Já com relação ao cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, observe-se que também se trata de medida gravosa, pois compõe tal sistema o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, e que por força do art. 22, da lei n. 4.947/1966, a partir de 1º de janeiro de 1967, somente mediante apresentação do Certificado de Cadastro, expedido pelo INCRA "poderá o proprietário de qualquer imóvel rural pleitear as facilidades proporcionadas pelos órgãos federais de administração centralizada ou descentralizada, ou por empresas de economia mista de que a União possua a maioria das ações, e, bem assim, obter inscrição, aprovação e registro de projetos de colonização particular, no IBRA ou no INDA, ou aprovação de projetos de loteamento"(art. 22, da lei n. 4.947/1966). Apenas para entendimento do artigo transcrito, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) fundiram-se no INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

Além disso, sem a apresentação do CCIR não é possível desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais, nem mesmo é possível "receber o imóvel em herança" sem o CCIR, dispondo ainda a lei que juntamente com o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, deverá ser apresentada a prova de quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, correspondente aos últimos cinco exercícios.

Comente-se, para destacar a importância do CCIR, que dos títulos de domínio "destacados do patrimônio público constará obrigatoriamente o número de inscrição do CCIR" e dos "nos casos de usucapião, o juiz intimará o INCRA do teor da sentença, para fins de cadastramento do imóvel rural" (art. 22, §4 e 5o, da lei n. 4.947/1966), e quando for o caso de o proprietário alienar qualquer imóvel rural, os serviços notariais devem mencionar nas escrituras os dados seguintes do CCIR: código do imóvel; nome do detentor; nacionalidade do detentor; denominação do imóvel; localização do imóvel (art. 22, §6o, da lei n. 4.947/1966), ficando os "serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público" (art. 22, §7o, da lei n. 4.947/1966).

Prosseguindo com as sanções impostas pela lei 8629/1993, ela não visa a punir somente o proprietário de terra que frustre o procedimento de fiscalização, pois pune também aquele que já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, participe de conflito fundiário, escolha do ou invadindo imóveis rurais, aplicando-lhe a sanção de ser excluído do respectivo programa de reforma agrária do qual participe :

§ 7o Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se

characterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, lei 8629/1993).

Além dos citados acima, a lei também direciona possível sanção às entidades que de algum modo as invasões a imóveis públicos, punindo-lhes com a proibição de acesso a recursos públicos, cabendo ao poder público inclusive reter pagamentos e rescindir contratos, nos termos dos seguintes parágrafos do art. 2 da lei 8629/1993:

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos (incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001); § 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar (incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

### **3.7. DEFINIÇÃO DE PROPRIEDADE RURAL**

A lei da reforma agrária não utiliza o conceito da localização do imóvel para considerá-lo rural, mas da sua destinação, considerando rural o imóvel que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se: I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extractiva vegetal, florestal ou agro-industrial (lei 8629/1993).

Na sequência, define os subconceitos de imóveis rurais, definindo a pequena e a média propriedade rural, conceitos muito importantes, posto que tais imóveis não são suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária na hipótese de o seu proprietário não possuir outra propriedade rural, conforme assevera o art. 4 da lei 8629, tais conceitos sofreram alterações pela lei de regularização fundiária, lei 13.465/2017.

E nos termos do art. 4 da lei 8629, por pequena propriedade entende-se o imóvel rural de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento e por média propriedade rural conceitua-se aquele de área superior a quatro e até quinze módulos fiscais.

E para entender o que são os módulos fiscais, deve-se recorrer ao que diz o Estatuto da Terra (lei 4.504/1964), que também utiliza o conceito de imóvel rural com base na destinação, sendo rural o "prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extractiva agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada" (art. 4), sendo o módulo fiscal de cada Município expresso em hectares, ele será determinado levando-se em conta o tipo de exploração predominante no Município, que pode ser hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal; deve ainda levar em conta a renda obtida no tipo de exploração predominante; bem como outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada e deve ainda considerar o conceito de propriedade familiar, adiante exposto (art. 50).

O número de módulos fiscais de um imóvel rural será obtido dividindo-se sua área aproveitável total pelo módulo fiscal do Município, sendo área aproveitável do imóvel rural a que for passível de exploração agrícola, pecuária ou florestal. E não se considera aproveitável a área ocupada por benfeitoria, a área ocupada por floresta ou mata de efetiva preservação permanente, ou reflorestada com essências nativas e

a área comprovadamente imprestável para qualquer exploração agrícola, pecuária ou florestal (art. 50, Estatuto da Terra). Por isso que diz o art. 5 do Estatuto da Terra que "a dimensão da área dos módulos de propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possam ocorrer" e que , quando houver exploração mista, "o módulo será fixado pela média ponderada das partes do imóvel destinadas a cada um dos tipos de exploração considerados".

Por depender de tantos fatores para a sua definição, o módulo fiscal varia a depender de cada município, a título de exemplo, em São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador o módulo fiscal é de 5ha e de 100ha em Apuí-AM, conforme consulta aos índices do INCRA divulgados em 2013.

Além desses, há outros importantes conceitos trazidos pelo Estatuto da Terra, que define 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 trabalho com a ajuda de terceiros" (art. 4o); define ainda minifúndio como o "imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar" (art. 4o).

Outro importante conceito constante do Estatuto da Terra é o de latifúndio, que é o imóvel rural que exceda a dimensão máxima fixada pelo INCRA na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, do Estatuto da Terra, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine, assim, o INCRA promoverá levantamentos, podendo utilizar-se de acordos, convênios e contratos com os Estados, Distrito Federal ou Municípios para a elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o país, os quais poderão conter cláusula que permita expressamente a adesão de outras pessoas de direito público, interno ou externo, bem como de pessoas físicas nacionais ou estrangeiras, não participantes direta dos atos jurídicos celebrados, e em tal cadastro constarão as características dos imóveis e de seus proprietários, sendo que "nas áreas prioritárias de reforma agrária serão complementadas as fichas cadastrais elaboradas para atender às finalidades fiscais, com dados relativos ao relevo, às pendentes, à drenagem, aos solos e a outras características ecológicas que permitam avaliar a capacidade do uso atual e potencial,

e fixar uma classificação das terras para os fins de realização de estudos micro-econômicos, visando, essencialmente, à determinação por amostragem para cada zona e forma de exploração" [...] "dos limites máximos permitidos de áreas dos imóveis rurais, os quais não excederão a seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural nem a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva zona" (art. 4 c.c art. 8 c.c. art. 46, Estatuto da Terra). Assim, é considerado latifúndio o imóvel rural que exceder a 600 vezes o módulo médio da propriedade rural ou 600 vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva zona definida pelo INCRA.

Há ainda um outro conceito de latifúndio, que também pode ser um imóvel rural que não exceda a 600 vezes o módulo médio da propriedade rural ou 600 vezes a área média dos imóveis rurais, mas que "tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural" (art. 4, Estatuto da Terra).

E o Estatuto da Terra ainda determina casos em que não serão considerados latifúndios, de modo que o imóvel rural, qualquer que seja a sua dimensão, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado, portanto não serão considerados latifúndios mesmo que superem em 600 vezes o módulo médio da propriedade rural ou 600 vezes a área média dos imóveis rurais (art. 4, Estatuto da Terra).

Além disso, não será considerado latifúndio o imóvel rural, "ainda que de domínio particular, cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública" (art. 4, Estatuto da Terra).

O Estatuto da Terra, em seu art. 4, elenca ainda os seguintes conceitos:

"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; "Parceleiro", aquele que venha a adquirir lotes ou parcelas em área destinada à Reforma Agrária ou à colonização pública ou privada; "Cooperativa Integral de Reforma Agrária (C.I.R.A.)", toda sociedade cooperativa mista, de natureza civil, ...Vetado... criada nas áreas prioritárias de Reforma Agrária, contando temporariamente com a contribuição financeira e técnica do Poder Público, através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, com a finalidade de industrializar, beneficiar, preparar e padronizar a produção agropecuária, bem como realizar os demais objetivos previstos na legislação vigente; "Colonização", toda a atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de Cooperativas ...Vetado...

### **3.8. PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO**

O art. 5 da lei 8629/93 trata do pagamento da indenização da desapropriação por interesse social. E "como dito alhures, o decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação" (RICALDE, 2019, p. 22).

Assim, nos casos de desapropriação por interesse social dos imóveis que não cumpram a sua função social, a lei 8629/93 afirma que a indenização será prévia, todavia se dará através de títulos da dívida agrária, que será resgatável somente após vários anos, podendo chegar a vinte. Assim, o proprietário do imóvel desapropriado poderá ter que esperar até vinte anos para receber o valor do seu imóvel, a depender do tamanho do terreno. Tais títulos conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, sendo resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, proporcionalmente ao prazo seguinte:

- do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001);
- do segundo ao décimo oitavo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinqüenta módulos fiscais (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001);

- do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a cento e cinqüenta módulos fiscais (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001);

Já com relação às benfeitorias úteis e necessárias, elas serão indenizadas em dinheiro.

Em termos procedimentais, "o decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação", nos termos do art. 5, § 3º da lei 8629/93.

E no caso de se tratar de acordo administrativo ou acordo realizado durante a ação de desapropriação, no âmbito do procedimento previsto na Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, em prazo consideravelmente menor do que no caso de o litígio ser resolvido judicialmente, sendo possível ainda diminuir os prazos apresentados a seguir em 5 anos, caso o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias integralmente em TDA, eis os prazos, nos moldes do art. 5, § 4º da lei 8629/93:

- imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos;
- imóveis com área superior a três mil hectares: a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos; b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos; c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em quinze anos; d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos.

A lei 13.465/2017 ainda modificou o art. 5 da lei 8629/93 para estabelecer que a aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, o pagamento poderá ser feito em dinheiro, já no caso de decisão judicial transitada em julgado fixar a indenização da terra nua ou das benfeitorias indenizáveis em valor superior ao ofertado pelo expropriante, corrigido monetariamente, a diferença será paga na forma do art. 100 da Constituição Federal, isto é, por precatórios; e se houver imissão prévia na posse e, posteriormente, for

verificada divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença definitiva, expressos em termos reais, sobre a diferença eventualmente apurada incidirão juros compensatórios a contar da imissão de posse, em percentual correspondente ao fixado para os títulos da dívida agrária depositados como oferta inicial para a terra nua, vedado o cálculo de juros compostos.

Já com relação ao valor da indenização, o art. 12 da lei 8629/93 determina que considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observada a localização do imóvel, aptidão agrícola, dimensão do imóvel, área ocupada e anciانidade das posses, funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. Observe-se que o Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações, e integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel. E após verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA (Títulos da Dívida Agrária).

### **3.9. DESTINAÇÃO PREFERENCIAL DAS TERRAS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS: REFORMA AGRÁRIA**

As terras públicas rurais devem ser destinadas preferencialmente à execução de planos de reforma agrária e, nos termos do art. 13 da lei de reforma agrária, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da:

- agricultura;
- pecuária;

- preservação ecológica;
- áreas de segurança;
- treinamento militar;
- educação de todo tipo;
- readequação social;
- defesa nacional.

São exceções a essa regra as reservas indígenas e os parques.

E a própria Constituição Federal fala em seu art. 188 que a "destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária", de modo que a alienação ou a concessão de terras públicas com área superior a 2.500 hectares dependa de prévia aprovação do Congresso Nacional nas situações gerais, todavia na específica situação de alienações ou concessões de terras públicas para fins de reforma agrária, tal autorização não será necessária.

Por isso as lições de Nilma Abe (1999) no sentido de que a doutrina construiu o conceito de reforma agrária pautada em terras particulares, com conceitos como a desapropriação por descumprimento do princípio da função social da propriedade, e a redistribuição de terras. O descumprimento da função social é pouco usual em se tratando de terras públicas, de modo que não deve ser elemento necessário para a reforma agrária em terras públicas, pois a reforma agrária em terras públicas tem como objetivos a justiça social e o desenvolvimento econômico nacional.

Fundamental conceituar terra pública, bem como conceituar distribuição e alienação de terras para a continuação dos estudos, ainda na visão de Nilma Abe, o termo distribuição de terras não tem significado jurídico preciso. " A Lei 4.504/64 usa o termo no sentido de alienação, ou seja, transferência definitiva de domínio, porém a Constituição Federal de 1988 fala em distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária através de título de domínio ou concessão de uso" (ABE, 1999).

Já terras públicas para a autora é imóvel rural de propriedade pública, isto é, é o prédio rústico de área contínua que, independente de sua localização, se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial e seja de propriedade do Estado, assim é a congregação do conceito de prédio rural da lei 8629/1993 com a propriedade do Estado, englobando

os seguinte tipos legais de terras próprias, as terras devolutas, os terrenos de marinha e seus acrescidos, os terrenos marginais, as terras na faixa de fronteira, as terras indígenas e as ilhas, sendo entendimento da conjugação dos arts. 20 e 26 da Constituição Federal (ABE, 1999).

A autora continua a sua análise no sentido de afirmar que nem todas as terras públicas são passíveis de distribuição, existindo terras públicas distribuíveis e as não distribuíveis, p. ex., as terras próprias da União podem ser vendidas ou doadas, o que não se aplica aos terrenos de marinha. Desse modo, em relação às terras públicas distribuíveis ou alienáveis é possível a materialização da reforma agrária por meio de "instrumentos que transfiram a propriedade ao particular, para que este torne a terra produtiva, e satisfaça suas necessidades básicas de moradia, sustento e bem-estar". Já em terras públicas não distribuíveis "o desafio é identificar institutos jurídicos aptos a conceder o uso e gozo dos imóveis públicos para o particular, com iguais objetivos" (ABE, 1999).

Assim, a autora Nilma Abe aponta duas limitações em se tratando reforma agrária em terras não distribuíveis. Primeiramente, a ausência de institutos jurídicos adequados faz com que o Estado só tenha a possibilidade de utilizar as ferramentas disponíveis no ordenamento jurídico, sendo os principais a concessão de uso, presente no art. 188, CF, concessão de direito real de uso, aforamento, arrendamento, cessão de uso, venda, doação, legitimação de posse, e regularização de posse. Porém tais institutos não se aplicam a todas as categorias de terras públicas, demandando compatibilização. Em segundo lugar, os institutos citados não são agrários, isto é, não surgem da obrigatoriedade da realização da atividade agrária. Apenas a legitimação (Lei nº 6.383/76, art. 29) e a regularização de posse (Lei nº 4.504/64, arts. 97 a 102) são institutos de direito agrário, possuindo obrigatoriedade de cultura efetiva e morada habitual, sendo os outros do Direito Administrativo, inclinados à gestão de Imóveis públicos pelo Estado, regidos pelos princípios jurídicos administrativos.

### **3.10. REGISTRO DA DESAPROPRIAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DESTINAR A ÁREA DESAPROPRIADA PELO PODER PÚBLICO**

Depois de efetuada a desapropriação, o órgão que desapropriou dará entrada no registro do título na serventia extrajudicial de registro de imóveis. Após o registro no cartório de registro de imóveis, deverá o poder público no prazo de três anos destinar a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, nos termos do art. 16 da lei de reforma agrária, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista. Um dos possíveis destinatários são os trabalhadores rurais.

### **3.11. SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E FINANCIAMENTOS**

Na ocasião em que os destinatários da reforma agrária sejam os trabalhadores rurais, na forma de assentamento de trabalhadores rurais (conjunto de unidades agrícolas que serão distribuídas aos beneficiários), devem ser seguidos alguns requisitos, com terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte, conforme redação do art. 17 da lei 8629/1993:

I - a obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais;

II - os beneficiários dos projetos de que trata o item I manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais;

III - nos projetos criados será elaborado Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA, que orientará a fixação de normas técnicas para a sua implantação e os respectivos investimentos;

IV - integrarão a clientela de trabalhadores rurais, para fins de assentamento em projetos de reforma agrária, somente aqueles que satisfizerem os

requisitos fixados para seleção e classificação previstos na Lei 8629/1963, e abaixo expostos;

V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

Para a consolidação dos programas de reforma agrária, o Poder Executivo fornecerá crédito para que os beneficiários possam instalar o assentamento. O poder Executivo deverá obedecer as disponibilidades financeiras e orçamentárias e estará dispensado de fazer licitação para contratar a instituição financeira (§1º a § 3º, art. 16, lei 8629/1993).

Conforme citado acima, os assentados serão selecionados conforme o Decreto n. 9.424, de 26 de junho de 2018, e farão jus a diferentes valores de monetários que variarão conforme a modalidade escolhida, que pode ser de apoio inicial, fomento, fomento mulher, semiárido, florestal, recuperação ambiental, cacau, habitacional, reforma habitacional.

A título de exemplo, para fazer jus ao crédito na modalidade semiárido, os beneficiários deverão, ter os seus dados atualizados junto ao Incra, não ter recebido anteriormente o crédito de instalação na modalidade prevista no inciso XI do § 1º do art. 3º da Lei nº 13.001, de 2014 , apresentar projeto técnico, individual ou coletivo, elaborado por profissional habilitado, que poderá ser servidor do Incra, de suas prestadoras de assistência técnica ou de órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal que estabeleçam acordo de cooperação, convênios ou outro instrumento congênere, conforme disciplinado pelo Incra, ter o perímetro do projeto de assentamento e os lotes devidamente identificados, conforme projeto de pré-parcelamento aprovado pela Superintendência Regional do Incra correspondente, ou a área individual reconhecida pelo Incra e estar em assentamento localizado no semiárido brasileiro, conforme definição estabelecida pelo IBGE.

Para fazer jus a modalidades de créditos de instalação, o beneficiário deverá firmar contrato de concessão de uso, concessão de direito real de uso ou título de domínio, cabendo ao Incra apurar eventuais denúncias referentes à concessão e

utilização dos créditos, devendo o beneficiário que descumprir as regras de utilização dos créditos de instalação ressarcir as importâncias recebidas, no prazo de sessenta dias, contado da data de notificação, atualizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pelo IBGE, e calculado a partir da data de assinatura do contrato (arts. 13 a 15, Decreto n. 9.424, de 26 de junho de 2018).

A lei 13.465/2017 (lei da regularização fundiária) incluiu no art. 17 da lei 8629/1993 os parágrafos 6º a 8º, que dispõem que independentemente da implementação dos requisitos exigidos, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra, e que os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos, e finalmente que a quitação dos créditos de instalação aos assentados concedidos pelo Poder Executivo não é requisito para a liberação das condições resolutivas do título de domínio ou da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), autorizada a cobrança da dívida na forma legal.

### **3.12. INSTRUMENTOS DE TITULARIZAÇÃO DO BENEFICIÁRIO**

São instrumentos de titularização dos beneficiários da reforma agrária aqueles constantes da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional. A Constituição Federal 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 (art. 189). O título de domínio costuma ser algum título de doação ou de alienação, sendo um título que transfere a propriedade do imóvel definitivamente. Já a concessão de uso não transfere a propriedade, mas o uso, como sugere o nome do instituto. Há ainda a utilização do instrumento de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que também se trata de uso do imóvel.

Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente. Tal instrumento será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de

forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU. Deverá haver medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. No caso de título de domínio na modalidade alienação, terá o valor atribuído levando-se em consideração o tamanho da área e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária. Já a alienação de lotes de até 1 (um) módulo fiscal, em projetos de assentamentos criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, ocorrerá de forma gratuita (art. 18, lei 8629/1993).

Além disso, os títulos de domínio, a concessão de uso ou a CDRU serão conferidos ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira, à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro, ou ao homem e à mulher, obrigatoriamente, nos casos de casamento ou união estável. Diz ainda a lei da reforma agrária que em falecendo qualquer dos concessionários do contrato de concessão de uso ou de CDRU, seus herdeiros ou legatários receberão o imóvel, cuja transferência será processada administrativamente, não podendo fracioná-lo. E para fins de interpretação, a outorga coletiva a que se refere o § 3º deste artigo não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica. Finalmente, a lei 8629/1993 dizendo que os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento (art. 18 e 18-A, lei 8629/1993).

E identificada a ocupação ou a exploração de área objeto de projeto de assentamento por indivíduo que não se enquadre como beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária, o ocupante será notificado para desocupação da área, nos termos estabelecidos em regulamento, sem prejuízo de eventual responsabilização nas esferas cível e penal (art. 18-B, lei 8629/1993).

### 3.13. SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

A lei de regularização fundiária (lei 13.465/2017) alterou o critério de seleção pelo poder público dos beneficiários da reforma agrária, o que tem gerado certa celeuma em virtude de algumas categorias terem sido tacitamente excluídas, todavia não é objeto deste estudo adentrar na legislação já revogada.

O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes (art. 19, lei 8629/1993, com redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017):

- I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação;
- II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria;
- III - aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas (isto é, retirados e ainda não reassentados), em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público;
- IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social (demonstrada tal condição com a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, ou em outro cadastro equivalente) que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III acima;
- V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo;
- VI - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais;
- VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento.

E apesar de listar os possíveis beneficiários, o art. 19 da lei 8629/1993 passa a tratar de outros detalhes da seleção, afirmado que o processo de seleção será realizado pelo Incra com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, sendo que nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, definidos em regulamento, o processo de seleção será restrito às

famílias que já residam na área. E caso a capacidade do projeto de assentamento não atenda todos os candidatos selecionados, será elaborada lista dos candidatos excedentes, com prazo de validade de dois anos, a qual será observada de forma prioritária quando houver substituição dos beneficiários originários dos lotes, nas hipóteses de desistência, abandono ou reintegração de posse, sendo instaurado novo processo de seleção específico para os lotes vagos no projeto quando esgotada a lista de excedentes.

A lei ainda estabelece outros critérios que devem ser levados em consideração, sendo critérios classificatórios dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária os seguintes (art. 19, lei 8629/1993, com redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017):

- I - família mais numerosa cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área objeto do projeto de assentamento;
- II - família ou indivíduo que resida há mais tempo no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção, ou nos Municípios limítrofes;
- III - família chefiada por mulher;
- IV - família ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos Municípios limítrofes;
- V - filhos que tenham entre dezoito e vinte e nove anos idade de pais assentados que residam na área objeto do mesmo projeto de assentamento;
- VI - famílias de trabalhadores rurais que residam em área objeto de projeto de assentamento na condição de agregados;
- VII - outros critérios sociais, econômicos e ambientais estabelecidos por regulamento, de acordo com as áreas de reforma agrária para as quais a seleção é realizada.

Considera-se família chefiada por mulher aquela em que a mulher, independentemente do estado civil, seja responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes. Em caso de empate, terá preferência o candidato de maior idade (art. 19-A, lei 8629/1993, com redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).

### **3.14. IMPEDIDOS DE SEREM BENEFICIÁRIOS**

Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere a lei 8629/1993 (art. 20, lei 8629/1993, com redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017):

I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada, vedação esta que não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança da área objeto do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado, sendo considerados serviços de interesse comunitários para a lei 8629/1993 as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária;

II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor;

III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;

IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;

V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil;

VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita.

As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI acima aplicam-se aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge que, em caso de separação judicial ou de fato, não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II acima (art. 19, lei 8629/1993).

E não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos acima, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado (art. 19, lei 8629/1993).

### **3.15. DEVER DE CULTIVO PELO BENEFICIÁRIO**

Importante previsão legal é o da cultivação no imóvel por parte do beneficiário da reforma agrária, sendo que os títulos de propriedade e de uso deverão obrigar o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos, podendo a família beneficiária celebrar o contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016, contrato agrário com foco na matéria-prima a ser fornecida, e não no imóvel rural, diferentemente da parceria e do arrendamento.

### **3.16. RESCISÃO DO CONTRATO E RETORNO DO IMÓVEL AO ÓRGÃO PÚBLICO**

Constarão dos instrumentos de propriedade e de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário. E após transcorrido o prazo de inegociabilidade de dez anos, o imóvel objeto de título translativo de domínio somente poderá ser alienado se a nova área titulada não vier a integrar imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais. E na hipótese de a parcela titulada passar a integrar zona urbana ou de expansão urbana, o Incra deverá priorizar a análise do requerimento de liberação das condições resolutivas, para que o contrato continue vigente (art. 22, lei 8629/1993, incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

### **3.17. OUTRAS DISPOSIÇÕES**

A seguir, estudam-se temas importantes de serem citados, mas que por não comporem o tema principal do estudo, não serão aprofundados. iniciando-se pelas benfeitorias, reprodutivas ou não, existentes no imóvel destinado para reforma agrária, que poderão ser cedidas aos beneficiários para exploração individual ou

coletiva ou doadas em benefício da comunidade de assentados, na forma estabelecida em regulamento (art. 22-A, lei 8629/1993, incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

Além disso, o estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, lei que trata da aquisição de imóvel rural por estrangeiro. Sendo ainda aplicável ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro. Ademais, compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida (art. 23, lei 8629/1993).

E são isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa e não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária (art. 26 e 26-A, lei 8629/1993)

## 4. CRÉDITO RURAL E A DEFESA DO TRABALHADOR: CORRELAÇÃO ENTRE O DIREITO TRABALHO E O BANCÁRIO

Neste capítulo, serão estudados brevemente os direitos dos trabalhadores rurais e os créditos rurais, fazendo correlação entre o direito do trabalho e o direito bancário e agrário.

### 4.1. TRABALHADOR RURAL

O Prof. Augusto César (2019) ensina que a atividade rural surgiu muito antes da indústria ou do comércio, fenômenos muito ligados à cidade. Além disso, no campo o acesso é mais difícil a bens e serviços de habitação e alimentação, lazer e transporte, que por vezes não satisfazem o homem citadino.

E quando da entrada em vigor da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, os trabalhadores rurais estavam excluídos da proteção daquele diploma, pois afirmava e continua a afirmar o art. 7º da CLT que os preceitos constantes da CLT não se aplicam "aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais".

Ainda nas lições de Augusto César (CARVALHO, AUGUSTO CÉSAR LEITE DE, 2019), tais diferenciações entre trabalhadores urbanos e rurais pelo art. 7º da CLT não foram feitas com o condão de proteger o trabalhador rural, em tese mais exposto que o urbano a riscos trabalhistas, mas principalmente em virtude de a época em que se iniciou a sua vigência, a maioria dos trabalhadores brasileiros estava no campo, de modo que o governo de Getúlio Vargas encontrou um modo de não garantir naquele momento os direitos trabalhistas para parte considerável dos trabalhadores, que teriam a sua situação jurídica regulamentada posteriormente. E somente em 1963 entrou em vigor o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214/63), que regulava o trabalho rural. Todavia tal Estatuto vigeu apenas 10 anos, pois sobreveio a lei n 5.889 de 1973, atualmente vigente, que revogou o Estatuto do Trabalhador Rural e previu

que se aplicarão subsidiariamente as normas da Consolidação das Leis do Trabalho, isto é, aquelas normas que não sejam incompatíveis seriam aplicadas, bem como permitiu a aplicação de várias outras leis ao trabalhador rural, observadas as suas peculiaridades, a exemplo das normas que disciplinam o repouso remunerado, 13 salário etc.

Desse modo, a lei 5.889/1973 retira a força do art. 7 da Consolidação das Leis do Trabalho, de modo que passam a ser aplicáveis aos trabalhadores rurais as disposições da CLT que não sejam incompatíveis com a legislação específica.

Além do mais, a própria Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade da aplicação dos direitos sociais enumerados no art. 7 da Constituição aos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, e elenca alguns dos direitos que são comuns a ambas as categorias de trabalhadores:

- relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;
- seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;
- fundo de garantia do tempo de serviço;
- salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;
- piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;
- irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;
- garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;
- remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;
- participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;

- salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;
- duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;
- jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;
- repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;
- remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinqüenta por cento à do normal;
- gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;
- licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;
- licença-paternidade, nos termos fixados em lei;
- proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
- aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;
- redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;
- adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;
- aposentadoria;
- assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;
- reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; proteção em face da automação, na forma da lei;
- seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;
- ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;

- proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;
- proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;
- proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;
- proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;
- igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Assim, Augusto César (2019) aponta que atualmente se nota uma rota de aproximação entre trabalhadores urbanos e rurais, pois a evolução tecnológica e gestão do trabalho não comportam em vários casos uma tutela jurídica diferenciada para o serviço agrícola ou pastoril. Essa posição doutrinária, legislativa e jurisprudencial, entretanto, ainda deve ser aplicada com cautela, pois, principalmente em estados brasileiros de grande extensão territorial, muitos interiores ainda são muito afastados de locais que possuem minimamente distribuição adequada de produtos e serviços em virtude da difícil logística.

Isso somado às grandes diferenças entre campo e cidade elevadas ao extremo em uma sociedade de risco num contexto de modernidade reflexiva na acepção de Ulrich Beck, na qual a própria modernização da modernização leva a encobrir diferenças e temas referentes a empregos e empregados, tendendo-se a manter o foco na distribuição dos "malefícios", sendo estes conflitos de responsabilidade distributiva, focalizando os riscos inerentes à produção dos bens podem ser distribuídos, evitados, controlados e legitimado, a exemplo da tecnologia nuclear e química, pesquisa genética, a ameaça ao ambiente, supermilitarização e miséria crescente fora da sociedade industrial ocidental (GIDDENS; BECK; LASH, 1997).

E a respeito da identificação e diferenciação do trabalhador rural e urbano, inicialmente a CLT conceitua os rurais como:

aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de

execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais" (art. 7, b, CLT).

Desse modo, a CLT define os trabalhadores rurais a partir da função exercida pelo trabalhador, devendo tal função ser diretamente ligada à agricultura ou à pecuária.

Já a norma vigente referente ao assunto, a lei 5889/1973, conceitua o empregado rural como "toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário".

Assim, nota-se que tal conceito é muito próximo ao de empregado em geral, previsto no art. 3 da CLT, todavia exige que o trabalho seja prestado a empregador rural e que o trabalho seja exercido em propriedade rural.

E por empregador rural o art. 3 da lei 5889/1973 entende tratar-se de "pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explore atividade agroeconômica, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou através de prepostos e com auxílio de empregados", aí incluída a exploração do turismo rural anciliar, auxiliar à exploração agroeconômica.

Também exerce atividade agroeconômica o empregador que explora atividade industrial em estabelecimento agrário não compreendido na CLT, mas adotadas no Decreto n. 73.626/74, que conceitua como exploração industrial em estabelecimento agrário as atividades que compreendem o primeiro tratamento dos produtos agrários in natura sem transformá-los em sua natureza, tais como o beneficiamento, a primeira modificação e o preparo dos produtos agropecuários e hortigranjeiros e das matérias-primas de origem animal ou vegetal para posterior venda ou industrialização e o aproveitamento dos subprodutos oriundos das operações de preparo e modificação dos produtos in natura, sendo consideradas rurais as atividades, por exemplo, a colheita da cana-de-açúcar e do algodão.

Todavia, houve certa celeuma entre os Tribunais no aspecto de não serem consideradas como atividades agrícolas as mesmas atividades de colheita caso sejam desenvolvidas por usina de álcool e açúcar ou indústria têxtil, pois nesses casos houve a transformação que altera a natureza e lhe retira a condição de matéria-prima, sendo que atualmente costuma-se adotar a natureza da função do exercida pelo empregado como aspecto definidor do empregado rural, não sendo considerados rurais os

empregados que não têm a ver com a atividade agrícola ou pecuária. E tal discussão perdeu força depois da alteração constitucional (emenda constitucional 28/2000) que unifica os prazos de prescrição trabalhista entre empregados urbanos e rurais, o que retira o fator benéfico aos empregados rurais, de modo que:

o critério legal (o rurícola deveria ser empregado de empregador rural qualquer que fosse a natureza de seu serviço) e a resistência jurisprudencial (a natureza do serviço deve ser considerada) podem conciliar-se facilmente nos casos em que está presente o empregador rural, pois a controvérsia sobre a natureza do serviço se resolveria na obediência ao outro critério, igualmente legal (art. 2º da Lei n. 5.584/70), de que o rurícola preste serviço "em propriedade rural ou prédio rústico". É difícil imaginar o trabalhador que, unindo as duas características (trabalho para empregador rural e em imóvel rural), não realize labor tipicamente agrícola ou pastoril (CARVALHO, AUGUSTO CÉSAR LEITE DE, 2019, p. 171–172).

E no sentido de proteger determinados empregados, a exemplo do cortador de cana para a indústria açucareira, determinadas instâncias da justiça do trabalho costumam adotar a posição de considerar tal profissional como empregado rural, interpretação esta contrária à literalidade do art. 2, § 5º do decreto 73.626/73.

Já engenheiros agrônomos e veterinários até podem ser considerados empregados rurais, mas devem respeito aos ditames da lei n 4.950-A/66, lei especial que concede remuneração mínima de 5 ou 6 salários mínimos, dentre outras disposições.

A lei 5889/73 (arts. 14 e 17) ainda exige que as normas especiais aplicadas aos empregados rurais (ex: jornada de trabalho, trabalho noturno e trabalho do menor) sejam também aplicadas a quem preste serviço aos empregadores rurais, mesmo sem serem empregados, como no caso dos eventuais ou avulsos, parceiros e arrendatários.

Além disso, equipara-se ao empregador rural "a pessoa física ou jurídica que, habitualmente, em caráter profissional, e por conta de terceiros, execute serviços de natureza agrária, mediante utilização do trabalho de outrem", desse modo:

o legislador observou a desnecessidade de o empregador ser o proprietário do imóvel rural, enaltecendo o fato de ser titular da empresa e, portanto, empregador, aquele que organiza os fatores de produção (matéria-prima,

capital e trabalho), seja ele o dono, o parceiro ou o arrendatário, verbi gratia, dos meios de produção. Num parêntese, cabe observar que essa desnecessidade de o empregador ser o proprietário dos meios de produção, bastando que ele os organize, é regra em qualquer empresa (rural ou urbana) (CARVALHO, AUGUSTO CÉSAR LEITE DE, 2019, p. 170).

E por agroeconômica entende-se aquela atividade que visa a atender a economia de mercado, bem como a que vise o lucro, pois não estão abrangidos no conceito de empregadores rurais aqueles que desempenhem atividades benficiares.

Além disso, o empregado rural deve executar o seu serviço em propriedade rural, por isso é que:

Quando invoca o trabalho em propriedade rural ou prédio rústico (as duas expressões seriam sinônimas ou teriam significado semelhante), o legislador enaltece o fim destinado ao imóvel (rural tocante ao campo ou à vida agrícola) e, neste mesmo passo, exclui da regência da Lei n. 5.889/73 os trabalhadores contratados por empregadores rurais para prestar serviço, exclusivamente, em imóveis urbanos, a exemplo de secretários e contínuos do escritório que servem à empresa rural nos grandes centros. Não há, porém, consenso jurisprudencial e a doutrina prefere, por vezes, enfatizar a destinação rural devotada ao estabelecimento, não enfrentando, ao que nos parece, a situação híbrida em que uma rotina de escrituração ou mercancia, tipicamente urbana, desenvolve-se em escritório de empresa rural, situado na cidade (CARVALHO, AUGUSTO CÉSAR LEITE DE, 2019, p. 170).

## 4.2. CRÉDITOS BANCÁRIOS RURAIS

Neste sub-capítulo serão estudados os créditos bancários rurais, com enfoque nas cédulas de crédito rurais.

### 4.2.1. CRÉDITO BANCÁRIO : NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

O desenvolvimento de um negócio, qualquer que seja, requer investimentos iniciais e investimentos continuados e nem sempre as pessoas físicas ou as pessoas jurídicas possuem o dinheiro a ser investido, situação na qual recorrem às instituições financeiras para tal suporte, isto é, para terem acesso ao crédito.

Os clientes das instituições financeiras depositam nelas seus dinheiros e tais instituições investem ou emprestam tais recursos, o que lhe gera uma diferença positiva, pois tais instituições emprestam o dinheiro a uma taxa de juros que lhe pague o risco da operação, é o que se chama de spread bancário, sendo este o funcionamento básico das instituições financeiras.

O banco promove a industrialização do crédito, o favorecimento da circulação de riquezas e enseja as condições de consolidação das poupanças individuais. Tem a função monetária enquanto é órgão de pagamento e crédito, ou quando age como órgão de investimento –funções que se entrelaçam e se completam. No tocante à atividade creditícia, age com recursos próprios e de terceiros, corporificados os últimos através de depósitos e conseguidos em função da confiança do público (RIZZARDO, 2013, p. 17).

Assim, as instituições financeiras realizam as operações bancárias , que são as atividades típicas como abertura de crédito, recebimento de depósitos, concessão de empréstimos.

E por característica da natureza creditícia das operações bancárias, sempre haverá o caráter pecuniário envolvido em todas as operações tipicamente bancárias.

Arnaldo Rizzato (2013) aponta como características do crédito bancário o fator econômico e a juridicidade. Econômico porque visam a concessão de vantagens econômicas tanto para o banco quanto para os beneficiários das operações. E jurídico porque são estabelecidas através de contratos normalmente seguindo padrões. São ainda características das operações bancárias a complexidade, por envolver atividades em constante alteração e a profissionalidade, pois ao contrário das pessoas físicas, que apenas eventualmente realizam operações bancárias, estas são o negócio das instituições financeiras, sendo os bancos na maioria das vezes intermediários, sendo considerados os bancos os comerciantes do crédito.

Nesse ponto, é importante conceituar o crédito. Para Rizzato (2013), crédito é toda operação monetária pela qual se realiza uma prestação presente contra a promessa de uma prestação futura. E deve haver um intervalo de tempo entre a prestação e a contraprestação. E o que se configura como um fator de extrema importância é a confiança do credor no devedor correspondente. Inclusive na origem do nome do instituto, que vem do latim credere, que significa crer, confiar.

Já as operações bancárias se dividem em:

- a. Fundamentais: aquelas que envolvem o produto principal do banco, isto é, envolve diretamente o crédito, a movimentação de valores pecuniários;
  - i. Passivas: aquelas em que o banco é o devedor do cliente, por exemplo, aberturas de contas-correntes, redesconto e depósito;
  - ii. Ativas: aquelas em que o banco atua como credor do cliente, fornecendo crédito ao cliente, por exemplo, empréstimos, financiamentos, descontos, aberturas de crédito;
- b. Acessórias: aquelas atividades bancárias que não envolvem diretamente a movimentação de crédito;

Assim, analisadas as principais características dos institutos de crédito bancário, percebe-se que todos em última vista remetem a sua natureza ao mútuo, seguindo as suas principais características.

Já com relação aos contratos em si, eles possuem não possuem natureza sinalagmática, sendo certo que possuam natureza de contrato de adesão, definido pelo Código de Defesa do Consumidor no art. 54 como o "aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo", devendo estes ser "redigidos em termos

claros e com caracteres ostensivos e legíveis, cujo tamanho da fonte não será inferior ao corpo doze, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor e sendo".

Convém anotar ainda que à relação entre instituições financeiras e o tomador dos seus serviços, isto é, o cliente, são aplicáveis as disposições do Código de Defesa do Consumidor, que expressamente afirma que os serviços para os fins de aplicação dos Código de Defesa do Consumidor "é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista" (art. 3º, § 2º, CDC).

Isto implica na aplicação de todo o microssistema de proteção do consumidor na relação entre bancos e clientes, a exemplo das diretrizes da política nacional de relações do consumo expostas no art. 4º do CDC, a exemplo do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores e educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo.

Por isso é que Rizzato (2013) apresenta diversas normas que privilegiam a proteção do consumidor perante a instituição financeira, sendo os seguintes alguns dos institutos que os protegem:

- a estipulação da nulidade das cláusulas abusivas, com vantagens extremamente exageradas ou excessivas, segundo disposições constantes (arts. 6º e 39, CDC)
- a lealdade e respeito que devem existir na relação, bem como a boa-fé, não devendo as instituições financeiras ocultar informações dos consumidores, bem como respeitando o princípio da transparência, não devendo os contratos ter uma redação que impeça que o cidadão que contrata com o banco não entenda o que está escrito (art. 4º, art. 51);
- no fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre: preço

do produto ou serviço em moeda corrente nacional; montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros; acréscimos legalmente previstos; número e periodicidade das prestações; soma total a pagar, com e sem financiamento. Além disso, as multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações no seu termo não poderão ser superiores a dois por cento do valor da prestação. Devendo ser assegurada ao consumidor a liquidação antecipada do débito, total ou parcialmente, mediante redução proporcional dos juros e demais acréscimos (art. 52).

O próprio Superior Tribunal de Justiça já pacificou a aplicação do microssistema de proteção ao consumidor também nas hipóteses de cédula de crédito rural, assunto a ser amplamente discutido à frente neste estudo, conforme entendimento sumulado número 297, que diz que "o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras".

Também deve ser aplicada a defesa do consumidor às cédulas de crédito rurais, quando o banco fornecer o crédito e também quando cooperativa de crédito for a fornecedora do crédito, porque ao ofertar crédito aos associados, integra o sistema financeiro nacional, de modo que está sujeita às normas da Lei 8.078/90, que autoriza a revisão de cláusulas e condições excessivamente onerosas (AgInt no REsp 1219543 / RS).

Todavia o Superior Tribunal de Justiça tem deixado de considerar o destinatário como consumidor quando a pessoa jurídica que celebra contrato de financiamento com banco tem a finalidade de fomentar suas atividades empresariais, pois em regra não é destinatário final, diante da natureza de insumo, sendo inaplicável o Código de Defesa do Consumidor (REsp 1670598 / AL).

#### **4.2.2. ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: CMN E BACEN**

Os bancos se submetem atualmente no Brasil a um regime de controle estatal que iniciou em 1921 pelo Decreto n. 14728. Atualmente, rege o tema a Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que "dispõe sobre a Política e as Instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional" (ABRÃO,

2019). Tal lei estrutura o Sistema Financeiro Nacional com o Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil, do Banco do Brasil S/A, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e das demais instituições financeiras públicas e privadas.

Tendo sido atribuída ao Conselho Monetário Nacional competência regulamentar e ao Banco Central do Brasil competência executiva e fiscalizatória em relação à atividade bancária (SALOMÃO NETO, 2020).

A Constituição Federal de 1988 atribui privativamente à União o poder de legislar sobre o direito comercial, sistema monetário e política de crédito:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...] VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; [...] VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

E o art. 48 da Constituição Federal afirma que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias da União, dentre as quais: matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

Isso firma inicialmente dois pontos: (1) a atividade das instituições financeiras e as matérias a ela correlatas (crédito, moeda e câmbio) não podem ser disciplinadas por estados ou municípios, mas apenas pela União, e (ii) essa disciplina deve ser feita por lei. Decorre daí uma importante questão, a de saber se as matérias acima citadas, devendo ser tratadas em lei, estariam sujeitas a disciplina por lei ordinária ou por lei complementar. O artigo 192 da Constituição Federal pode nos sugerir a resposta apressada de que somente caberia à lei complementar a regulação da atividade bancária [...] a Constituição Federal prevê uma reforma completa do sistema financeiro nacional e que tal reforma, quando for implementada, deverá ser feita por lei complementar. Isso se aplica apenas à reforma geral do sistema, segundo o claro texto do artigo 192 da Constituição Federal. Enquanto tal reformulação não vier, não há por que considerar que reformas localizadas, ou alterações de pontos específicos, não possam ser introduzidas por leis ordinárias. Estas não teriam a abrangência da lei complementar, e portanto prescindiriam da exigência de maioria absoluta para aprovação no Congresso Nacional,

exigência essa que caracteriza a lei complementar nos termos do artigo 69 da Constituição Federal (SALOMÃO NETO, 2020, p. 105).

Assim, para alterações nas normas de direito bancário que não tenham o condão de alterar completamente a estrutura do sistema financeiro, basta lei ordinária.

E com relação à estrutura do Sistema Financeiro Nacional, inicia-se analisando o Conselho Monetário Nacional, que é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e tem a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito, tendo por objetivo a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do país.

O CMN é composto pelo Ministro da Economia (presidente do Conselho), Presidente do Banco Central e Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia, que se reúnem uma vez por mês para deliberar sobre variados assuntos:

como adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia; regular o valor interno e externo da moeda e o equilíbrio do balanço de pagamentos; orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras; propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros; zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras; e coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária e da dívida pública interna e externa [...] As matérias aprovadas são regulamentadas por meio de Resoluções CMN divulgadas no Diário Oficial da União (DOU) e no Busca de normas do Conselho e do Banco Central (BC) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021).

E atua junto do Conselho Monetário Nacional a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (Comoc), que possui a função de assessoramento técnico na formulação da política da moeda e do crédito do Brasil, manifestando-se previamente sobre assuntos de competência do CMN. A Comoc é formada pelo Presidente do Banco Central, que é o seu coordenador, Presidente da Comissão de Valores Mobiliários, Secretário-Executivo do Ministério da Economia, Secretário de Política Econômica do Ministério da Economia, Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, Diretores do Banco Central do Brasil. É o Banco Central que fornece a sua estrutura para operacionalizar tais atividades do CMN e da Comoc, exercendo a sua secretaria-executiva, organizando e assessorando as sessões deliberativas (Lei n. 4.595/64).

A política do Conselho Monetário Nacional objetivará, nos termos do art. 3º da Lei n. 4.595/1964: orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, quer públicas, quer privadas; tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional; propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos; zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras; coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa.

E compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República e nos termos do art. 4º da lei n. 4.595/1964:

- Aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo Banco Central da República do Brasil, por meio dos quais se estimarão as necessidades globais de moeda e crédito;
- Determinar as características gerais (Vetado) das cédulas e das moedas;
- Fixar as diretrizes e normas da política cambial, inclusive quanto a compra e venda de ouro e quaisquer operações em Direitos Especiais de Saque e em moeda estrangeira;
- Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras;
- Coordenar a política do Conselho Monetário Nacional com a de investimentos do Governo Federal;
- Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas;
- Limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo Banco Central da República do Brasil, assegurando taxas favorecidas aos financiamentos que se destinem a promover: recuperação e fertilização do solo; reflorestamento; combate a epizootias e pragas, nas atividades rurais; eletrificação rural; mecanização; irrigação; investimento indispensáveis às atividades agropecuárias;
- Determinar a percentagem máxima dos recursos que as instituições financeiras poderão emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas;

- Estipular índices e outras condições técnicas sobre encaixes, mobilizações e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas instituições financeiras;
- Expedir normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições financeiras;
- Delimitar, com periodicidade não inferior a dois anos o capital mínimo das instituições financeiras privadas, levando em conta sua natureza, bem como a localização de suas sedes e agências ou filiais;
- Estabelecer para as instituições financeiras públicas, a dedução dos depósitos de pessoas jurídicas de direito público que lhes detenham o controle acionário, bem como dos das respectivas autarquias e sociedades de economia mista, no cálculo a que se refere o inciso anterior;
- Outorgar ao Banco Central da República do Brasil o monopólio das operações de câmbio quando ocorrer grave desequilíbrio no balanço de pagamentos ou houver sérias razões para prever a iminência de tal situação;
- Autoriza o Banco Central da República do Brasil e as instituições financeiras públicas federais a efetuar a subscrição, compra e venda de ações e outros papéis emitidos ou de responsabilidade das sociedades de economia mista e empresas do Estado;
- Disciplinar as atividades das Bolsas de Valores e dos corretores de fundos públicos;
- Estatuir normas para as operações das instituições financeiras públicas, para preservar sua solidez e adequar seu funcionamento aos objetivos desta lei;
- Fixar, até quinze (15) vezes a soma do capital realizado e reservas livres, o limite além do qual os excedentes dos depósitos das instituições financeiras serão recolhidos ao Banco Central da República do Brasil ou aplicados de acordo com as normas que o Conselho estabelecer;
- Decidir de sua própria organização; elaborando seu regimento interno no prazo máximo de trinta (30) dias;
- Conhecer dos recursos de decisões do Banco Central da República do Brasil;
- aprovar o regimento interno e as contas do Banco Central do Brasil e decidir sobre seu orçamento e sobre seus sistemas de contabilidade, bem como sobre

a forma e prazo de transferência de seus resultados para o Tesouro Nacional, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

- Aplicar aos bancos estrangeiros que funcionem no País as mesmas vedações ou restrições equivalentes, que vigorem nas praças de suas matrizes, em relação a bancos brasileiros ali instalados ou que nelas desejem estabelecer - se;

- Colaborar com o Senado Federal, na instrução dos processos de empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para cumprimento do disposto no art. 63, nº II, da Constituição Federal;

- Expedir normas e regulamentação para as designações e demais efeitos do art. 7º da lei 4595/1964;

- Baixar normas que regulem as operações de câmbio, inclusive swaps, fixando limites, taxas, prazos e outras condições.

- regular os depósitos a prazo de instituições financeiras e demais sociedades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, inclusive entre aquelas sujeitas ao mesmo controle acionário ou coligadas.

Além disso, o Conselho Monetário Nacional poderá determinar que o Banco Central recuse autorização para o funcionamento de novas instituições financeiras, em função de conveniências de ordem geral (art. 4º, § 1º, lei nº 4.595/1964).

E especificamente no que diz respeito ao crédito rural, a lei 4.829/1965 estabelece em seu art. 4º que o Conselho Monetário Nacional disciplinará o crédito rural do País e estabelecerá, com exclusividade, normas operativas traduzidas nos seguintes tópicos:

- avaliação, origem e dotação dos recursos a serem aplicados no crédito rural;
- diretrizes e instruções relacionadas com a aplicação e controle do crédito rural;
- critérios seletivos e de prioridade para a distribuição do crédito rural;
- fixação e ampliação dos programas de crédito rural, abrangendo todas as formas de suplementação de recursos, inclusive refinanciamento.

Além do Conselho Monetário Nacional, há um importante órgão para o Sistema Financeiro Nacional, que é o Banco Central do Brasil, cuja estrutura e funções são de extrema importância para o presente estudo.

O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal, criada pela lei nº 4.595/1964, em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito, tendo sede

e foro na Capital da República, sob a denominação de Banco Central da República do Brasil, com personalidade jurídica e patrimônio próprios.

E o Decreto N. 91.961, de 19 de novembro de 1985, estabelece que o Banco Central do Brasil será administrado por uma diretoria composta de nove membros, um dos quais será seu Presidente, todos nomeados pelo Presidente da República, entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, sendo demissíveis *ad nutum*, competindo ao Presidente do Banco Central do Brasil definir a competência e as atribuições dos membros de sua diretoria, possuindo o cargo de Natureza Especial de Presidente do Banco Central do Brasil transformado em cargo de Ministro de Estado, isto é, o Presidente do Banco Central do Brasil é considerado Ministro de Estado em seus direitos, prerrogativas e deveres (art. 1º da Lei n. 11.036, de 22 de dezembro de 2004).

Devido à importância para o Sistema Financeiro Nacional, o Presidente e os diretores do Banco Central do Brasil serão aprovados pelo Senado Federal, por voto secreto, após arguição pública (art. 52, CF), sendo posteriormente nomeados pelo Presidente da República (art. 84, CF).

Nos termos do art. 10 da lei nº 4.595 de 1964, compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

- Emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (Vetado);
  - Executar os serviços do meio-circulante;
  - determinar o recolhimento de até cem por cento do total dos depósitos à vista e de até sessenta por cento de outros títulos contábeis das instituições financeiras, seja na forma de subscrição de Letras ou Obrigações do Tesouro Nacional ou compra de títulos da Dívida Pública Federal, seja através de recolhimento em espécie, em ambos os casos entregues ao Banco Central do Brasil, a forma e condições por ele determinadas, podendo: a) adotar percentagens diferentes em função das regiões geoeconômicas, das prioridades que atribuir às aplicações e da natureza das instituições financeiras; b) determinar percentuais que não serão recolhidos, desde que tenham sido reaplicados em financiamentos à agricultura, sob juros favorecidos e outras condições por ele fixadas.
  - receber os recolhimentos compulsórios de que trata o item anterior e, ainda, os depósitos voluntários à vista das instituições financeiras, nos termos do inciso III e § 2º do art. 19 da lei 4595/1964.

- realizar operações de redesconto e empréstimo com instituições financeiras públicas e privadas, consoante remuneração, limites, prazos, garantias, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada;

- Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;  
 - Efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da lei;  
 - Ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque e fazer com estas últimas todas e quaisquer operações previstas no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional;

- Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;

- Conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam funcionar no País, instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior, ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas, praticar operações de câmbio, crédito real e venda habitual de títulos da dívida pública federal, estadual ou municipal, ações Debêntures, letras hipotecárias e outros títulos de crédito ou mobiliários, ter prorrogados os prazos concedidos para funcionamento, alterar seus estatutos, alienar ou, por qualquer outra forma, transferir o seu controle acionário.

- Estabelecer condições para a posse e para o exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras privadas, assim como para o exercício de quaisquer funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, segundo normas que forem expedidas pelo Conselho Monetário Nacional;

- efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada, sem prejuízo do disposto no art. 39 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

- Determinar que as matrizes das instituições financeiras registrem os cadastros das firmas que operam com suas agências há mais de um ano.

- aprovar seu próprio regimento interno;  
 - efetuar, como instrumento de política cambial, operações de compra e venda de moeda estrangeira e operações com instrumentos derivativos no mercado

interno, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada.

E nos termos do art. 11 da lei nº 4.595 de 1964, ainda compete ao Banco Central da República do Brasil

- Entender-se, em nome do Governo Brasileiro, com as instituições financeiras estrangeiras e internacionais;

- Promover, como agente do Governo Federal, a colocação de empréstimos internos ou externos, podendo, também, encarregar-se dos respectivos serviços;

- Atuar no sentido do funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, podendo para esse fim comprar e vender ouro e moeda estrangeira, bem como realizar operações de crédito no exterior, inclusive as referentes aos Direitos Especiais de Saque, e separar os mercados de câmbio financeiro e comercial;

- Emitir títulos de responsabilidade própria, de acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;

- Regular a execução dos serviços de compensação de cheques e outros papéis;

- Exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nesses mercados e em relação às modalidades ou processos operacionais que utilizem;

- Prover, sob controle do Conselho Monetário Nacional, os serviços de sua Secretaria.

E especificamente com relação ao crédito rural estabelece a lei 4.829/1965 que compete ao Banco Central da República do Brasil, como órgão de controle do sistema nacional do crédito rural:

- sistematizar a ação dos órgãos financiadores e promover a sua coordenação com os que prestam assistência técnica e econômica ao produtor rural;

- elaborar planos globais de aplicação do crédito rural e conhecer de sua execução, tendo em vista a avaliação dos resultados para introdução de correções cabíveis;

- determinar os meios adequados de seleção e prioridade na distribuição do crédito rural e estabelecer medidas para o zoneamento dentro do qual devem atuar os diversos órgãos financiadores em função dos planos elaborados;

- incentivar a expansão da rede distribuidora do crédito rural, especialmente através de cooperativas;

- estimular a ampliação dos programas de crédito rural, mediante financiamento aos órgãos participantes da rede distribuidora do crédito rural, especialmente aos bancos com sede nas áreas de produção e que destinem ao crédito rural mais de 50% (cinquenta por cento) de suas aplicações.

A coordenação e fiscalização das deliberações do Conselho Monetário Nacional referentes ao crédito rural caberá ao Banco Central do Brasil (art. 5º, lei 4.829/1965).

O Banco Central da República do Brasil opera exclusivamente com instituições financeiras públicas e privadas, vedadas operações bancárias de qualquer natureza com outras pessoas de direito público ou privado, salvo as expressamente autorizadas por lei (art. 12, lei nº 4.595 de 1964).

A própria Constituição Federal de 1988 atribuiu competência exclusiva ao Banco Central para emitir moeda (art. 164, CF). A Constituição também vedou o Banco Central de conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

E pode o Bacen comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros (art. 164, CF).

Entretanto, a interpretação da Constituição não é literal, mas funcional e sistemática em relação às necessidades da sociedade e do sistema jurídico que coordena. Por isso, o termo instituição financeira deve incluir outras entidades que possam afetar o crédito público e a poupança, podendo precisar de aportes da autoridade monetária. Estas são as entidades equiparadas a instituições financeiras sujeitas a supervisão do Banco Central, como corretoras e distribuidoras de valores, e as empresas que operem meios de pagamento (SALOMÃO NETO, 2020, p. 117).

E as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais (art. 164, CF).

Como se percebe, a legislação estabelece uma complementaridade na atuação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, cabendo normalmente

ao Conselho um papel regulamentador e ao Banco Central a execução de atos fiscalizatórios e sancionatórios.

E a respeito da regulamentação da legislação dos assuntos financeiros e bancários pelo Bacen e pelo CMN, pelo ponto de vista econômico e social oferece vantagens em relação à regulamentação pelo poder legislativo, posto que:

Em linhas gerais, a regulação através de legislação comum está sujeita a um procedimento decisório mais lento e, por isso, tende a estabelecer regras de punição ao invés de regras de prevenção. Com efeito, para estabelecer regras de punição, basta que se descrevam os danos (responsabilidade civil) ou crimes (responsabilidade penal) que se visa a coibir. Estes são normalmente bem menos numerosos do que as condutas que podem originá-los. A regulação administrativa," por estar sujeita normalmente a um procedimento bem mais ágil do que a legislação comum, tem, em relação a esta última, a vantagem de permitir que se antecipe aos ilícitos previstos nas normas civis e penais, mediante a criação de regras de prevenção (SALOMÃO NETO, 2020, p. 121).

Já do ponto de vista jurídico, a regulamentação por parte do Bacen e CMN dos assuntos bancários e financeiros possui bastante polêmica em virtude da separação dos poderes e do princípio da legalidade.

É certo que ao Poder Legislativo cabe a criação das leis, mas tal poder também está nas esferas de qualidades do Poder Executivo em certas circunstâncias, conforme expresso na própria Constituição Federal em seus arts. 62 e 68, através de medidas provisórias e leis delegadas. Portanto, não cabe a regulamentação somente ao Poder Legislativo.

Existem ainda outros argumentos que pleiteiam a ilegalidade ou constitucionalidade da regulamentação da legislação financeira e bancária pelo Bacen e CMN:

1-o art. 5e, II, da Constituição Federal dispõe que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, do que decorre ser permitido aos administrados tudo aquilo que por lei não esteja proibido; reforça esse entendimento o art. 170, que, estabelecendo as liberdades econômicas, autoriza sua limitação apenas por lei; eventual criação de obrigações por regulação implicaria invasão de atribuição conferida exclusivamente ao procedimento legislativo, ferindo assim o princípio da

separação dos poderes, que tem por corolário necessário a indelegabilidade dos poderes conferidos constitucionalmente;

2- o art. 84, III, dispõe competir privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis; isso indicaria duas coisas; em primeiro lugar, os regulamentos devem restringir seu conteúdo ao disposto nas leis, não podendo excedê-las; o que não estivesse então previamente contido numa lei não poderia ser introduzido no Direito por regulamento; em segundo lugar, apenas ao Presidente da República caberia emitir regulamentos, afastando-se então a competência para tanto de outros órgãos e entidades do Poder Executivo, como o CMN e o BC;

3- o art. 37 da Constituição Federal submete a Administração Pública ao princípio da legalidade estrita, segundo o qual 'o que, por lei, não está antecipadamente permitido à Administração está, *ipso facto, proibido*';

4- por fim, "nem mesmo por lei delegada' seria possível ao Executivo regular direitos individuais", ante a vedação do art. 68, § 1º, II, do que decorre ser incoerente que pudesse fazê-lo por meio de regulação (SALOMÃO NETO, 2020, p. 127).

Todavia após a análise aprofundada do tema o próprio autor Salomão Neto defende a constitucionalidade das normas expedidas pelo Bacen e pelo CMN:

O tratamento legal exaustivo das matérias sujeitas à reserva de lei nos mostra com clareza que, quando a Constituição Federal quis reservar dada matéria exclusivamente à disciplina legal, o fez expressamente. Distinguem-se por fim três espécies distintas de regulamento no sistema constitucional brasileiro: (i) os regulamentos de execução, de que trata o art. 84, IV, da Constituição Federal, que "se destinam ao desenvolvimento da lei, no sentido de deduzir os diversos comandos nela já virtualmente abrigados"; (ii) os regulamentos autorizados, "que são os que, decorrendo de atribuição do exercício de função normativa explícita em ato legislativo, importam o exercício pleno daquela função - nos limites da atribuição - pelo Executivo, inclusive com a criação de obrigação de fazer ou deixar de fazer alguma coisa"; e (iii) os regulamentos autônomos, "que são os que, decorrendo de atribuição normativa implícita no texto constitucional, importam o exercício daquela função pelo Executivo para o fim de viabilizar a atuação, dele, no desenvolvimento de função administrativa de sua competência" Entrando na segunda classe de regulamentos, a dos regulamentos autorizados, o poder regulamentar do CMN e do BC seria plenamente constitucional, uma vez que se encontraria na Lei n 4.595/64 a autorização legislativa necessária para exercê-lo. O raciocínio acima justifica os poderes do Conselho Monetário

Nacional e do Banco Central do Brasil. Existem validamente porque derivaram de lei, no caso a Lei n 4.595/64. (SALOMÃO NETO, 2020, p. 127).

E de fato exigir que sempre que fosse necessário fazer alguma regulamentação na matéria financeira e bancária fosse obrigatório recorrer ao poder legislativo para alterar uma lei ou regulamentá-la, o sistema financeiro seria extremamente prejudicado, principalmente pela integração atualmente da maioria das economias do planeta, que requer respostas rápidas para adaptação aos cenários de crise e de mudanças políticas e sociais. Além disso, juridicamente, parece-nos possível a regulamentação por parte do Bacen e do CMN pelo exposto acima.

#### **4.2.3. CRÉDITO RURAL: FUNÇÃO SOCIAL DO CRÉDITO RURAL E CONDIÇÕES IMPOSTAS AO FINANCIADO**

O Estatuto da Terra (lei 4.504/1964) representou mudanças no tratamento jurídico das atividades rurais e da política agrária brasileira, e juntamente com a lei 4.829/1965, regula o crédito rural, que estabelece em seu art. 1º: “O crédito rural, sistematizado nos termos desta Lei, será distribuído e aplicado de acordo com a política de desenvolvimento da produção rural do País e tendo em vista o bem-estar do povo”.

Tal dispositivo estabelece a função social do crédito rural, demonstrando que o crédito rural não é uma categoria normal de crédito, voltado apenas aos interesses das partes contratantes, quais sejam o banco ou instituição financeira e o beneficiário do crédito, pois tal crédito possui uma importância social, afinal de contas, sem agricultura e pecuária não há alimentos para a população, além da importância na economia nacional, dentre diversos fatores.

Por isso é que o crédito rural deve visar o bem-estar do povo e o desenvolvimento da produção rural do país, motivos pelos quais normalmente os créditos rurais possuem condições completamente diferenciadas no mercado, com juros baixos e prazo para pagamento longo.

Tendo em vista a função social do crédito rural, a lei que dispõe sobre a política agrícola (art. 50, lei 8.171/91) estabelece para a concessão de crédito rural os

preceitos básicos de idoneidade do tomador, fiscalização pelo financiador, liberação do crédito diretamente aos agricultores ou por intermédio de suas associações formais ou informais, ou organizações cooperativas, liberação do crédito em função do ciclo da produção e da capacidade de ampliação do financiamento, prazos e épocas de reembolso ajustados à natureza e especificidade das operações rurais, bem como à capacidade de pagamento e às épocas normais de comercialização dos bens produzidos pelas atividades financeiras. Além de se atentar para a responsabilidade ambiental, estabelecendo que a aprovação do crédito rural levará sempre em conta o zoneamento agroecológico.

A lei 4.829/1965 define o crédito rural como aquele voltado ao suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor referentes ao âmbito rural, sendo objetivos específicos do crédito rural:

- estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural;
- favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários;
- possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios;
- incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo;

As ferramentas de liberação de créditos agropecuários são das espécies jurídicas contrato ou cédulas de crédito especificamente.

Dentre os principais títulos de crédito estão:

- letra de câmbio ;
- nota promissória;
- cheque;
- duplicata;
- warrant;
- conhecimento de transporte;
- cédulas de crédito e notas de crédito.

Para o estudo do crédito rural, estes últimos títulos de crédito são de grande importância e serão tratados logo à frente de modo mais aprofundado, quais sejam as cédulas de crédito e as notas de crédito.

E nos ditames da lei 4.829/1965, o crédito rural restringe-se ao campo específico do financiamento das atividades rurais, quando efetuada por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural. Sendo os financiamentos rurais diferenciados nas seguintes modalidades:

- custeio, quando destinados a cobrir despesas normais de um ou mais períodos de produção agrícola ou pecuária;
- investimento, quando se destinarem a inversões em bens e serviços cujos desfrutes se realizem no curso de vários períodos;
- comercialização, quando destinados, isoladamente, ou como extensão do custeio, a cobrir despesas próprias da fase sucessiva à coleta da produção, sua estocagem, transporte ou à monetização de títulos oriundos da venda pelos produtores;
- industrialização de produtos agropecuários, quando efetuada por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural.

E a lei 4.829/1965 ainda estabelece que são modalidades de operações:

art. 11: I - Crédito Rural Corrente a produtores rurais de capacidade técnica e substância econômica reconhecidas; II - Crédito Rural Orientado, como forma de crédito tecnificado, com assistência técnica prestada pelo financiador, diretamente ou através de entidade especializada em extensão rural, com o objetivo de elevar os níveis de produtividade e melhorar o padrão de vida do produtor e sua família; III - Crédito a Cooperativas de produtores rurais, como antecipação de recursos para funcionamento, aparelhamento, prestação de serviços aos cooperados, bem como para financiar êstes, nas mesmas condições estabelecidas para as operações diretas de crédito rural, os trabalhos de custeio, coleta, transportes, estocagem e a comercialização da produção respectiva e os gastos com melhoramento de suas propriedades; III - Crédito às cooperativas de produtores rurais, como antecipação de recursos para funcionamento e aparelhamento, inclusive para integralização de cotas-parciais de capital social, destinado a programas de investimento e outras finalidades, prestação de serviços aos cooperados, bem como para financiar estes, nas mesmas condições estabelecidas para as operações diretas de crédito rural, os trabalhos de custeio, coleta, transportes, estocagem e a comercialização da produção respectiva e os gastos com melhoramento de

suas propriedades. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 784, 25/08/69.) IV - Crédito para Comercialização com o fim de garantir aos produtores agrícolas preços remuneradores para a colocação de suas safras e industrialização de produtos agropecuários, quando efetuada por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural; V - Crédito aos programas de colonização e reforma agrária, para financiar projetos de colonização e reforma agrária como as definidas na Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Como se pode ver, as linhas de crédito rural e os seus destinatários são variados, por se tratar de setor abrangente e importante para a economia.

Além disso, por se tratar de uma categoria diferenciada de crédito, existem diversas condições impostas ao financiado, conforme indicado por Rizzato (2013) e Silva (1978), o financiado, normalmente produtor rural, fica obrigado a atender a uma série de condições, impostas pela legislação, tanto pelo Decreto-lei 167 de 1967 quanto por resoluções da Comissão Monetária Nacional e do Banco Central do Brasil, como:

aplicar os recursos na área rural ou fins ajustados (art. 2.º, decreto-lei 167/1967); pagar juros nas épocas previamente determinadas e se ocorrer, pagar também a mora (art. 5.º); facultar ao financiador a mais ampla fiscalização quanto à aplicação da quantia financiada (art. 6.º); Não vender, sem concordância expressa do financiador, os bens e culturas financiadas (art. 29, parágrafo único, da Lei 4.829/1965, com a redação dada pelo art. 2.º do Dec.-lei 784, de 25.08.1969); Não remover, do imóvel cedular, a garantia constituída (art. 18); Reforçar a garantia, nos casos previstos no art. 65; Adotar medidas sanitárias e profiláticas em defesa dos animais de garantia (art. 66); Manter em dia o pagamento dos tributos e encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas de sua responsabilidade (art. 70); Arcar com multa de 10% (dez por cento) nos casos do art. 71, como de cobrança por processo contencioso judicial ou administrativo; Entregar ao depositário dos bens apenados, na hipótese do art. 75 (nomeação de depositário dos bens), as máquinas e todas as instalações e pertences acaso necessários à transformação dos bens nos produtos a que se tiver obrigado na respectiva cédula (RIZZARDO, 2013, p. 234).

E é justamente sobre a disposição contida no art. 70 do Decreto-lei 167/1967 que este estudo se debruça, mais precisamente na sua operacionalização,

para que se possa dar força normativa à Constituição no que diz respeito aos direitos dos empregados e trabalhadores rurais.

#### **4.2.4. CRÉDITO RURAL: MODALIDADES DE INSTRUMENTOS DE CRÉDITO E DE GARANTIAS**

O principal instrumento de crédito rural são as cédulas de crédito rural, que são títulos de crédito chamados de cambiariformes, nos quais as disposições referentes ao direito cambário devem ser aplicadas naquilo que cabíveis, a exemplo do aval, dispensado porém o protesto para assegurar o direito de regresso contra endossantes e seus avalistas (art. 60, decreto-lei 167/1967).

São títulos na modalidade cédulas de crédito. Para um estudo inicial, deve-se saber que as principais cédulas de crédito são as seguintes:

- cédulas de crédito industrial (reguladas pelo decreto-lei 413/1969, destina-se ao incentivo do setor industrial);
- cédulas de crédito comercial (criadas pela lei 6840/1980, destinadas ao setor comercial e de prestação de serviços);
- cédulas de crédito à exportação (lei 6313/1975, criadas para incentivar as atividades destinadas à exportação );
- cédulas de crédito bancário (lei 10.931/2004, destinadas à documentação dos contratos de abertura de crédito bancário...);
- cédulas de crédito rural (Decreto-lei n. 167, de 14 de fevereiro de 1967, destinadas aos créditos rurais).

As cédulas de crédito rural são os instrumentos mais comuns na prática para a liberação do crédito rural, sendo regulamentada pelo decreto-lei 167/1967, que conceitua a cédula de crédito rural como promessa de pagamento em dinheiro, sem ou com garantia real cedularmente constituída, sob as seguintes denominações e modalidades:

- Cédula Rural Pignoratícia;
- Cédula Rural Hipotecária;
- Cédula Rural Pignoratícia e Hipotecária;
- Nota de Crédito Rural.

Existem outros instrumentos de liberação de crédito, mas que por fugirem do escopo deste estudo e por serem pouquíssimo encontrados na prática bancária de liberação de crédito rural, não serão objeto de estudo, tais quais duplicata rural (título de crédito no qual o vendedor emite a duplicata, encaminhando-a ao comprador dos produtos, que a assinará) e a nota promissória rural (que tem por objeto a compra e venda a prazo de bens agrícolas).

A primeira diferença que salta aos olhos é que as cédulas possuem garantia pignoratícia ou hipotecária, sendo as notas de crédito desprovidas de garantias reais, sendo esta a grande diferença entre os instrumentos da nota e da cédula de crédito.

Nos termos do decreto-lei 167/1967, a cédula de crédito rural é título civil (como já visto anteriormente, é cambiariforme e não civil, sendo aplicável aquilo que possível do direito comercial cambial às cédulas de crédito). São títulos líquidos e certos, transferíveis e de livre negociação, exigíveis pelos seus valores ou pelo valor de seus endossos, além dos juros, da comissão de fiscalização, se houver, e das demais despesas feitas pelo credor para a segurança, a regularidade e a realização de seu direito creditório. Mas as suas características de título de crédito devem ser vistas de acordo com a sua finalidade para o qual as cédulas de crédito foram criadas, possuindo limitações tais quais a destinação a apenas certos tipos de operações e a determinados sujeitos às instituições financeiras que atuem na área do financiamento rural, possuindo ainda circulação reduzida, pois são título destinados aos bancos (proprietários, arrendatários ou meeiros emitem para o banco) (BULGARELLI, 2011).

E se o emitente houver deixado de levantar qualquer parcela do crédito deferido ou tiver feito pagamentos parciais, o credor deve descontá-los da soma declarada na cédula, tornando-se exigível apenas o saldo e não constando do endosso o valor pelo qual se transfere a cédula, prevalecerá o da soma declarada no título acrescido dos acessórios, na forma deste artigo, deduzido o valor das quitações parciais passadas no próprio título (art. 10, decreto-lei 167/1967).

Em alterações legislativas de 2020, com alterações e inclusões feitas pela lei nº 13.986, estabeleceu-se que a cédula de crédito rural poderá ser emitida sob a forma escritural em sistema eletrônico de escrituração, sistema este mantido em entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil, podendo tal autorização ser concedida por segmento, por espécie ou por grupos de entidades que atendam a critérios específicos, dispensada a autorização individualizada, devendo a entidade

responsável pelo sistema eletrônico de escrituração expedir mediante solicitação certidão de inteiro teor do título, inclusive para fins de protesto e de execução judicial, certidão esta que poderá ser emitida na forma eletrônica, observados os requisitos de segurança que garantam a autenticidade e a integridade do documento.

O sistema eletrônico de escrituração da cédula de crédito deverá conter, nos termos do art. 10-D do decreto-lei 167/1967:

- I - os requisitos essenciais do título (Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020).
  - II - o endosso e a respectiva cadeia de endossos, se houver; (Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020).
  - III - a forma de pagamento ajustada no título (Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020).
  - IV - os aditamentos, as ratificações e as retificações de que trata o art. 12 deste Decreto-Lei (Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020).
  - V - a inclusão de notificações, de cláusulas contratuais, de informações ou de outras declarações referentes à cédula de crédito rural (Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020).
  - VI - as ocorrências de pagamento, se houver (Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020).
- Parágrafo único. Na hipótese de serem constituídos garantias e quaisquer outros gravames e ônus, tais ocorrências serão informadas no sistema de que trata o art. 10-A deste Decreto-Lei (Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020).

Além disso, importa vencimento de cédula de crédito rural independentemente de aviso ou interpelação judicial ou extrajudicial, a inadimplência de qualquer obrigação convencional ou legal do emitente do título ou, sendo o caso, do terceiro prestante da garantia real e verificado o inadimplemento, poderá ainda o credor considerar vencidos antecipadamente todos os financiamentos rurais concedidos ao emitente e dos quais seja credor (art. 11, decreto-lei 167/1967).

Com relação à eficácia contra terceiros e às taxas de juros, ensina Rizzato (2013):

para ter eficácia contra terceiros, as cédulas de crédito rural devem ser registradas no Cartório de Registro de Imóveis. Sua cobrança se processa mediante ação de rito especial (execução), com a originalidade de permitir a venda pelo credor, após a penhora, dos bens dados em garantia, contestada, ou não, a ação, podendo, desde logo, mediante caução idônea, levantar o produto líquido de tal alienação. Em se tratando de cooperativas rurais,

instituições financeiras públicas e do Banco do Brasil, não há necessidade de caução. Faz-se mister destacar que, no inadimplemento contratual revestido da cédula de crédito rural, sobressai a incidência do disposto no art. 5º, parágrafo único, do Decreto-lei n. 167/67, operando-se a elevação da taxa de juros para 1% ao ano (STJ, 4 T., RESP 109.962, Rel. Min. Barros Monteiro). Manifestação oriunda do Superior Tribunal de Justiça na análise do crédito rural invocou preceito da limitação da taxa de juros, restrita a 12% ao ano, para incentivar o produtor e não malferir a expressão constitucional, notadamente pela atividade levada a efeito e pela proteção que o legislador ordinário descurou de fazer. Sensato e bastante salutar a restrição, sob o ponto de vista jurisprudencial, em tipificar o crédito agrícola, nas dificuldades do mercado, principalmente nas etapas sazonais, na entressafra e sem uma garantia padrão (RIZZARDO, 2013, p. 279).

E as outras diferenças entre as demais cédulas de crédito rurais dizem respeito basicamente às garantias das cédulas e os efeitos resultantes disso.

Cabe ação executiva para a cobrança da cédula de crédito rural (art 41, decreto-lei 167/1967). E garantias reais advindas das cédulas de crédito são exclusivas, não podendo tais bens responderem por outras dívidas, nos termos do decreto-lei 167/1967:

Art 69. Os bens objeto de penhor ou de hipoteca constituídos pela cédula de crédito rural não serão penhorados, arrestados ou seqüestrados por outras dívidas do emitente ou do terceiro empenhador ou hipotecante, cumprindo ao emitente ou ao terceiro empenhador ou hipotecante denunciar a existência da cédula às autoridades incumbidas da diligência ou a quem a determinou, sob pena de responderem pelos prejuízos resultantes de sua omissão.

Já o art. 11 do decreto-lei 167/1967 estabelece que ocorrerá o "vencimento de cédula de crédito rural independentemente de aviso ou interpelação judicial ou extrajudicial, a inadimplência de qualquer obrigação convencional ou legal do emitente do título ou, sendo o caso, do terceiro prestante da garantia real", afirmindo o parágrafo único do mesmo artigo que "verificado o inadimplemento, poderá ainda o credor considerar vencidos antecipadamente todos os financiamentos rurais concedidos ao emitente e dos quais seja credor". E a respeito do citado artigo, Arnaldo Rizzato (2013) afirma que:

A cédula de crédito rural é dirigida para custear a produção agrícola, que se constitui de uma atividade passível de sofrer inúmeras vicissitudes comuns à

natureza e à própria comercialização, além de impor uma série de medidas preservativas e conservadoras do solo, não se podendo programar garantias mais seguras quanto ao empreendimento desenvolvido. São tais fatores que, dentre outros, ordenam a formulação de uma política agrária e econômica favorável aos produtores rurais, sobressaindo o custeio, pelo governo, de parte dos juros e da correção monetária. Por isso, o crédito bancário concedido neste setor deve ser obrigatoriamente empregado na produção agrícola ou pecuária, não se permitindo o desvio para finalidades outras, sob pena de ser considerado vencido antecipadamente o contrato [...] Tão séria a obrigatoriedade em cumprir as cláusulas contratuais que a rescisão atinge mesmo outros contratos de financiamento rural, como ressoa do parágrafo único da apontada norma (RIZZARDO, 2013, p. 251).

O artigo citado, qual seja, o art. 11 do decreto-lei 167/1967, com respeito ao entendimento de Arnaldo Rizzato, não se restringe ao descumprimento da finalidade da aplicação do crédito rural, mas aplica-se também à inadimplência de qualquer obrigação legal do emitente do título ou de terceiro prestante de garantia, de modo que é completamente cabível na disposição legal a sua leitura conjunta com o art. 70 e com a legislação trabalhista, de modo que é possível ocorrer o vencimento antecipado da dívida caso o beneficiário não regularize as relações trabalhistas dos seus trabalhadores e não proceda aos devidos recolhimentos, ocorrendo tal vencimento independentemente de aviso extrajudicial ou interpelação judicial. Sendo ao final desse estudo sugerida Resolução que exija a fiscalização por parte do banco ou instituição financeira do cumprimento das obrigações trabalhistas, bem como passe a constar expressamente tais disposições nas cédulas de crédito.

Já com relação às garantias das cédulas de crédito, não serão abordados de modo aprofundado, por não serem objetos específicos deste estudo, por serem tanto o penhor quanto a hipoteca garantias reais que proporcionam as garantias já expostas referentes ao trabalhadores rurais.

Em breve abordagem, poderão ser objeto do penhor os gêneros oriundos da produção agrícola, extrativa ou pastoril, ainda que destinados a beneficiamento ou transformação, sendo mais comuns os penhores de animais, tais quais os bovinos; bem como podem ser objeto de penhor cedular os seguintes bens e respectivos acessórios, quando destinados aos serviços das atividades rurais (art. 55 e 56 do decreto-lei 167/1967):

I - caminhões, camionetas de carga, furgões, jipes e quaisquer veículos automotores ou de tração mecânica.

II - carretas, carroças, carros, carroções e quaisquer veículos não automotores;

III - canoas, barcas, balsas e embarcações fluviais, com ou sem motores;

IV - máquinas e utensílios destinados ao preparo de rações ou ao beneficiamento, armazenagem, industrialização, frigorificação, conservação, acondicionamento e transporte de produtos e subprodutos agropecuários ou extrativos, ou utilizados nas atividades rurais, bem como bombas, motores, canos e demais pertences de irrigação;

V - incubadoras, chocadeiras, criadeiras, pinteiros e galinheiros desmontáveis ou móveis, gaiolas, bebedouros, campânulas e quaisquer máquinas e utensílios usados nas explorações avícolas e agropastoris.

Sendo ainda anotados nos assentamentos próprios da repartição competente para expedição de licença dos veículos.

E com relação ao prazo, os artigos 61 e 62 do decreto-lei 167/1967 estabelecem, com alteração de 2013, que:

Art. 61. O prazo do penhor rural, agrícola ou pecuário não excederá o prazo da obrigação garantida e, embora vencido o prazo, permanece a garantia, enquanto subsistirem os bens que a constituem. (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013); Parágrafo único. A prorrogação do penhor rural, inclusive decorrente de prorrogação da obrigação garantida prevista no caput, ocorre mediante a averbação à margem do registro respectivo, mediante requerimento do credor e do devedor. (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013).

Já a hipoteca cedular é uma hipoteca convencional, que por ser uma garantia que recai sobre um bem imóvel, possui a maior garantia, por não poder o bem dado em garantia ser retirado do seu lugar, de modo que juridicamente existem instrumentos tais quais o direito de sequela e o direito de preferência.

## 5. CONCLUSÕES

Faz-se útil e necessário apresentar uma síntese das ideias centrais desenvolvidas até o momento, o que equivale a repercorrer a trilha traçada para a testagem da hipótese levantada nas considerações introdutórias deste estudo, cuja finalidade era apresentar uma resposta provisória ao seguinte problema: em que medida a imposição de cláusulas contratuais nos contratos e títulos de créditos bancários, para a concessão de empréstimos ou créditos bancários com garantias reais poderia gerar impactos na proteção dos direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais assalariados?

Para tanto, foram expostos os sistemas registrais imobiliários e a importância da governança de terras, revelando-se que no Brasil atualmente utiliza sistema baseado no sistema alemão, mas com algumas nuances, de modo que o contrato translativo gera efeitos obrigacionais e o registro do título na serventia de imóveis da sede é que gera direitos reais de aquisição de propriedade (art. 1.245, CC). Todavia o registro como modo de aquisição não tem natureza de negócio jurídico abstrato, como no germânico. Assim, no Brasil o registro possui natureza de ato jurídico casual, por estar vinculado ao título translatório originário, transferindo a propriedade somente dentro das forças do título e o modo, mesmo tendo efeitos constitutivos, na ausência de um título válido e procedente, não consegue por si só constituir, modificar ou extinguir a situação jurídico-real.

Todavia, pode-se utilizar qualquer sistema registral que esta medida apenas não resolverá toda a questão fundiária, devendo, por isso, haver uma regularização fundiária. E para que se possa fazer uma regularização fundiária, deve-se conhecer a história e a sociedade do objeto de estudos, de modo que foram brevemente analisados a formação do Brasil, desde o início do processo colonizatório, que aconteceu antes de qualquer europeu pisar no Brasil, já com a mudança do enfoque comercial português para o comércio marítimo.

E foi estudado que nas zonas tropicais, os navegantes europeus iam no intuito de explorar o comércio, por isso se convencionou chamar tais locais de colônias de exploração, pois o clima tropical mais quente proporcionava a produção e extração de

produtos considerados de luxo no Séc. XIV na Europa, por exemplo, o açúcar, que embora se cultivasse em pequena escala na Sicília, era artigo de grande raridade e muita procura. E os europeus não foram para o Brasil na posição de trabalhadores, utilizando-se da mão de obra indígena e negros africanos (com os Portugueses sendo precursores, por controlarem o território africano) para o labor. E como afirma Caio Prado Júnior, embora aos poucos os exploradores europeus tenham participado da construção de uma sociedade com características próprias e aqui tenham se detido, os traços essenciais de uma evolução colonial pesavam sobre o desenho da sociedade e seus elementos, pois não se podia escapar do constante fato de que a colônia existia para fornecer açúcar, tabaco, depois ouro e diamantes, posteriormente algodão e mais tarde café para o comércio europeu, nada mais que isto.

Assim, a demanda à época era por produtos que eles não eram capazes de produzir, daí a concentração da agricultura na produção de açúcar, que tornou a agricultura brasileira da época latifundiária, monocultora e escravista.

E tais terras eram concedidas pelo governador a fidalgos e homens de posse, que recebiam terras enormes e as repartia entre os colonizadores não abastados. Dentre esses desafortunados, muitos preferiam apossar-se de pedaços de terras a pedir sesmarias ao rei, pois este somente as concedia para os candidatos a latifundiários. Deste modo as sesmarias já não se propunham a fomentar a agricultura, mas refletia o poder pautado na dominialidade, de modo que a partir de 1695 passa a ser exigido o pagamento de foro ou pensão nas sesmarias. E é interessante observar que até 1809 os estrangeiros não poderiam obter sesmarias, bem como não se concediam sesmarias a que já tivesse obtido.

O regime de sesmarias teve fim em 1822, quase simultaneamente à independência do Brasil. Iniciou-se então o período do regime das posses, no qual o estado praticamente sai de cena na questão das apropriações de terras, e passam-se a ocupar livremente as terras do território brasileiro, sendo que do ano de 1822 até 1850 existiu a fase em que a posse de fato era a única forma de aquisição de terras.

E com a Lei de Terras, Lei 601 de 1850, tem fim o regime de posses no Brasil, pois tal lei ratifica as posses dos posseiros com terras cultivadas em propriedade e os posseiros.

Desse modo, o período chamado de pré-registral da ocupação do território brasileiro foi marcado, como não poderia ser diferente, por uma forte influência da forma de organização imposta pela metrópole, que determinou aos territórios

brasileiros a forma de colonização por colônia de exploração, na qual os colonos não se dirigiam ao território da colônia com a intenção de residir ou de conviver, mas apenas de explorar os recursos naturais, em seguida, com as sesmarias, foi imposto um regime de latifúndios e, após, monoculturas para servirem o mercado europeu, juntamente com a exploração da mão-de-obra escrava. Tudo isto contribuiu para que o período pré-registral fosse marcado pela completa desregularização fundiária e burocratização do sistema de terras no Brasil naquele período.

Em seguida, estudou-se o regime jurídico da regularização fundiária, abordando-se importantes temas como aproveitamento racional e adequado: propriedade produtiva, adequada utilização dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, proteção às relações de trabalho, exploração favorecedora do bem-estar, fiscalização da união do cumprimento da função social da propriedade, sem os quais não é possível se falar em regularização fundiária.

Foi visto que os bancos possuem diversas atividades, dentre as quais a concessão de créditos para os seus clientes, sendo uma dessas linhas de crédito a rural. O crédito rural deve visar o bem-estar do povo e o desenvolvimento da produção rural do país, motivos pelos quais normalmente os créditos rurais possuem condições completamente diferenciadas no mercado, com juros baixos e prazo para pagamento longo.

Tendo em vista a função social do crédito rural, a lei que dispõe sobre a política agrícola (art. 50, lei 8.171/91) estabelece para a concessão de crédito rural os preceitos básicos de idoneidade do tomador, fiscalização pelo financiador, liberação do crédito diretamente aos agricultores ou por intermédio de suas associações formais ou informais, ou organizações cooperativas, liberação do crédito em função do ciclo da produção e da capacidade de ampliação do financiamento, prazos e épocas de reembolso ajustados à natureza e especificidade das operações rurais, bem como à capacidade de pagamento e às épocas normais de comercialização dos bens produzidos pelas atividades financeiras. Além de se atentar para a responsabilidade ambiental, estabelecendo que a aprovação do crédito rural levará sempre em conta o zoneamento agroecológico.

E pensando no escopo do produto final, foi estudada a estrutura do Sistema Financeiro Nacional, em que se notou que compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República e nos termos do art.

4º da lei n. 4.595/1964, exercer papel normativo regulamentador do Sistema Financeiro Nacional.

Ao estudar o decreto-lei 167/1967 e as demais normas atinentes ao crédito, pode-se notar que as linhas de crédito rural e os seus destinatários são variados, por se tratar de setor abrangente e importante para a economia.

Além disso, por se tratar de uma categoria diferenciada de crédito, existem diversas condições impostas ao financiado, conforme indicado por parte prevalecente da doutrina do direito bancário, o financiado, normalmente produtor rural, fica obrigado a atender a uma série de condições, impostas pela legislação, tanto pelo Decreto-lei 167 de 1967 quanto por resoluções da Comissão Monetária Nacional e do Banco Central do Brasil, como manter em dia o pagamento dos tributos e encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas de sua responsabilidade (art. 70).

E é justamente sobre a disposição contida no art. 70 do Decreto-lei 167/1967 que este estudo se debruça, mais precisamente na sua operacionalização, para que se possa dar força normativa à Constituição no que diz respeito aos direitos dos empregados e trabalhadores rurais.

E o art. 9, III da lei 8629/1993 dispõe que é obrigatória a observância das disposições que regulam as relações de trabalho na reforma agrária e regularização fundiária, dispondo que a observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

Já o art. 11 do decreto-lei 167/1967 estabelece que ocorrerá o "vencimento de cédula de crédito rural independentemente de aviso ou interpelação judicial ou extrajudicial, a inadimplência de qualquer obrigação convencional ou legal do emitente do título ou, sendo o caso, do terceiro prestante da garantia real", afirmando o parágrafo único do mesmo artigo que "verificado o inadimplemento, poderá ainda o credor considerar vencidos antecipadamente todos os financiamentos rurais concedidos ao emitente e dos quais seja credor". E a respeito do citado artigo, parte da doutrina, o crédito bancário concedido neste setor deve ser obrigatoriamente empregado na produção agrícola ou pecuária, não se permitindo o desvio para finalidades outras, sob pena de ser considerado vencido antecipadamente o contrato.

O artigo citado, qual seja, o art. 11 do decreto-lei 167/1967, com respeito ao entendimento contrário de parte da doutrina, não se restringe ao descumprimento

da finalidade da aplicação do crédito rural, mas aplica-se também à inadimplência de qualquer obrigação legal do emitente do título ou de terceiro prestante de garantia, de modo que é completamente cabível na disposição legal a sua leitura conjunta com o art. 70 e com a legislação trabalhista, de modo que é possível ocorrer o vencimento antecipado da dívida caso o beneficiário não regularize as relações trabalhistas dos seus trabalhadores e não proceda aos devidos recolhimentos, ocorrendo tal vencimento independentemente de aviso extrajudicial ou interpelação judicial. Sendo ao final desse estudo sugerida Resolução que exija a fiscalização por parte do banco ou instituição financeira do cumprimento das obrigações trabalhistas, bem como passe a constar expressamente tais disposições nas cédulas de crédito.

De fato, após o estudo do objeto central desta pesquisa, conclui-se que a própria legislação já prevê possibilidades de aumento de proteção dos trabalhadores rurais pelos instrumentos de liberação de crédito pelas intuições financeiras, devendo buscar-se na aplicação do Direito a exponencialização dessa proteção, que nesse estudo será feita através da sugestão inicial de Resolução do Conselho Monetário Nacional para inclusão de cláusula nas cédulas de crédito rural.

## 6. PRODUTO FINAL: RESOLUÇÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL (CMN)

### RESOLUÇÃO CMN Nº XXX, DE XX DE XXX DE XXXX

Dispõe sobre a inclusão de dispositivo nos Capítulos 2 do Manual de Crédito Rural (MCR), acerca de dispositivo de proteção trabalhista aplicável ao crédito rural.

O Banco Central do Brasil, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada de 18 a 23 de dezembro de 2020, tendo em vista as disposições dos arts. 4º, inciso VI, da referida Lei, 4º, 5º e 14 da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, e do art. 5º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019,

### R E S O L V E U :

Art. 1º Incluir o artigo 24 no Capítulo 2 (Condições Básicas), Seção 1 (Disposições Gerais) do Manual de Crédito Rural (MCR), conforme anexo a esta Resolução.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor 90 dias após a sua publicação.

### ANEXO DA RESOLUÇÃO:

TÍTULO : CRÉDITO RURAL  
CAPÍTULO : Condições Básicas - 2  
SEÇÃO : Disposições Gerais - 1

24 – A instituição financeira deve observar as regras constantes dos arts.11 e 70 do decreto-lei 167/1967 com relação à proteção dos trabalhadores e prestadores de serviços dos mutuários. E o mutuário deve manter em dia o pagamento dos tributos e encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas de sua responsabilidade (art. 70 do decreto-lei 167/1967). Obriga-se o mutuário:

- a) antes do recebimento de qualquer recurso a apresentar declaração simples com a previsão de quantitativo mínimo e máximo de trabalhadores para a execução do projeto ao qual será destinado o recurso, bem como no projeto como um todo. Deve constar na declaração também uma previsão de quais serviços serão prestados por pessoas jurídicas e quais os quantitativos dos serviços; e
- b) a apresentar no decorrer do contrato, sempre que exigidos pela instituição financeira, as fichas de registros dos empregados e os contratos com as pessoas jurídicas fornecedoras ou prestadoras de serviços.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABE, Nilma de Castro. REFORMA AGRÁRIA EM TERRAS PÚBLICAS. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, n. 216, 1999.
- ABRÃO, Nelson. *Direito bancário*. 18. ed. São Paulo-SP: Saraiva Educação, 2019.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Secretaria do CMN*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/cmn>>. Acesso em: 27 jul. 2021. , 2021
- BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 4, n. 15, 1999.
- BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das Coisas*. Brasília: Senado Federal, 2003.
- BRANDELLI, Leonardo. *Usucapião administrativa : De acordo com o novo código de processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BULGARELLI, Waldirio. Aspectos jurídicos dos títulos de crédito rural. *Direito Empresarial*, n. 5, 2011.
- CANOTILHO, Jose Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Pensadores que inventaram o Brasil*. Kindle ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de direito urbanístico*. Salvador: Juspodivm, 2015.
- CARVALHO, Afranio. *Registro de Imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- CARVALHO, Augusto César Leite De. *Direito do trabalho: curso e discurso*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2019.
- CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DIP, Ricardo. *O REGISTRO DE IMÓVEIS E O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1988*. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/obras/o-registro-de-imoveis-e-o-processo-constituinte-de-1988>>.
- FARIAS, Paulo José Leite. Desenvolvimento sustentável e meio ambiente em um

- mundo globalizado. *Revista do Observatório de Direitos Humanos do Curso de Direito IESB: Brasília*, v. 1, n. 1, 2016.
- FREITAS, Augusto Teixeira De. *Consolidação das leis civis*. Brasília: Senado Federal, 2003.
- GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução Magda Lopes. São Paulo-SP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.
- GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.
- GONÇALVES, Hortência de Abreu. *Manual de metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: Avercamp, 2014.
- GUERREIRO, J.A. Mouteira. *Temas de registros e de notariado*. Coimbra: Almedina, 2010.
- HABERMAS, Jurgen. Lutas pelo reconhecimento no estado democrático constitucional. In: TAYLOR, CHARLES (Org.). *Multiculturalismo*. Lisboa, Portugal: Editora Piaget, 1994. .
- HAVRENNE, Michel François Drizul. *Regularização fundiária rural*. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2018.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução Luís Afonso HECK. Porto Alegre: Fabris, 1998.
- JARDIM, Monica. *Estudos de direitos reais e registro predial*. Coimbra: Gestlegal, 2018.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK Editora, 2020.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2017.
- LE CORBUSIER. *Planejamento urbano*. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- LIMA, Valéria Ferreira dos Santos de Almada. Caio Prado Júnior: “Formação do Brasil contemporâneo: colônia”. *Revista de políticas públicas de São Luis*, v. 12, n. 1, p. 117–124, jun. 2008.
- LOCH, Carlos; ERBA, Diego Alfonso. *Cadastro técnico multifacetário rural e urbano*. Cambridge-MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Registros Públicos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos,

1960. v. 2.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos - teoria e prática*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

MALARD, Neide Teresinha. Revista do Observatório de Direitos Humanos do Curso de Direito IESB. *Expectativas do mercado, garantias sociais e segurança jurídica*, v. 1, n. 1, 2016.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 44. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Isabel Pereira. *Estudos sobre registro predial*. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

NUNES, Antonio Jose Avelãs. *A crise atual do capitalismo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Marcos Marques De. Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes: marxismo e pensamento social brasileiro. In: REBUÁ, EDUARDO et al. *Pensamento social brasileiro: matrizes nacionais-populares*. São Paulo: Ideias & Letras, 2017. .

OLIVEIRA, Fábio. *Morte e vida da Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PAIVA, Joao Pedro Lamana. *O procedimento de dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PALMER, David; FRICSKA, Szilard; WERMANN, Babette. TOWARDS IMPROVED LAND GOVERNANCE. *Land Tenure Working Paper*, 2009.

PEDRON, Antonio Pau. *Elementos de Derecho Hipotecario*. Espanha: Comillas, 2003.

PEDROSO, Regina; LAMANAUSKAS, Milton Fernando. *Direito notarial e registral*. 2. ed. São Paulo: Método, 2015.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013. v. IV.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das coisas*. Brasília: Senado Federal, 2004.

PINTO, Alexandra Mónica da Rocha. *A reforma do notariado português*. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2004.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 1975.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

- RICALDE, Mario do Carmo. *Regularização fundiária rural e urbana: impactos da lei n 13.465/2017*. 2. ed. Campo Grande: Contemplar, 2019.
- RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos de crédito bancário*. 10. ed. São Paulo-SP: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. 3. ed. São Paulo-SP: Trevisan Editora, 2020.
- SANT'ANA, Ramiro Nóbrega. *A Judicialização como Instrumento de Acesso à Saúde: proposta de enfrentamento da injustiça na saúde pública*. 2017. Programa de Doutorado em Direito – Centro de Ensino Universitário de Brasília, Brasília, 2017.
- SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SASTRE, Ramon Roca. *Instituciones de Derecho Hipotecario*. Barcelona: Bosch, 1942. v. TOMO 1.
- SILVA, Antonio Pereira Alvares. *Cédulas de crédito rural*. Brasília: Banco do Brasil, 1978.
- SILVA, Lígia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio. Efeitos da lei de 1850*. Campinas: Unicamp, 1996.
- SOLANO, Antonio Manzano; FERNÁNDEZ, Mar Manzano. *Instituciones de derecho registral inmobiliario*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Espana, 2008.
- SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro De. *Noções fundamentais de direito registral e notarial*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- STRECK, Luiz Lênio. O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais. In: SARLET, INGO WOLFGANG (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. São Paulo: Renovar, 2003. .
- TABOADA, Jesus Gomez. *Práctica notarial e derecho civil*. Asturias, Espanha: Thomson Reuters, 2012.
- TOCQUEVILLE, Alexis De. *A democracia na América : sentimentos e opiniões de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- TORREJÓN, Ángel Juárez. *Temas de derecho inmobiliario registral*. Madrid: Tecnos, 2016.
- URBAN LANDMARK. *Land Governance in South Africa: Implementing the Land*

- Governance Assessment Framework*. Inglaterra: Global Print, 2013.
- WALD, Arnoldo. *Direito das coisas*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- WORLD BANK. *Avaliação da governança fundiária no Brasil*. Washington: LAC, 2014.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *Historia y constitución*. 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2011.