
LIMITES OBJETIVOS E SUBJETIVOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

Rogério Telles Correia das Neves

Advogado da União em exercício na Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Especialista em Direito Público e Finanças Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestrando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB)

1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio pretende enfrentar a questão jurídica decorrente de problema cotidiano enfrentado pela execução do Programa Terra Legal, qual seja, o assim denominado “fracionamento” de áreas objeto de pedido de regularização fundiária. A análise circunscreve-se a dois pontos específicos:

- a) o primeiro refere-se a situações de fato em que um imóvel rural é dividido em imóveis menores pelos declarantes ao se cadastrarem no programa de regularização fundiária, a fim de que seja regularizado de acordo com as características descritas no ato do cadastramento (o denominado “*fracionamento*”);
- b) o segundo diz respeito à possibilidade de titulação coletiva.

Antes de se debruçar sobre os pontos específicos, é imprescindível fazer uma advertência prévia: é praticamente impossível prever todas as situações ocupacionais de fato que podem ser encontradas na Amazônia Legal, de modo a emitir uma orientação uniforme, que solucionará prévia, global e escoreitamente todas as questões. Por mais criteriosa ou detalhada que seja a normatização, o mundo fenomênico é muito mais complexo e a dinâmica social é muito mais matizada do que qualquer regulamentação prévia poderia açambarcar.

Sem embargo, a análise jurídica de questões fundiárias decorrentes da aplicação do direito agrário não pode estar alheia à realidade. Sob tal perspectiva, de acordo com Darcy Walmor Zibetti, o direito agrário é

[...] ciência autônoma, composta como afirma Soldevilla y Villar (valladolid: 1991 p 55) “de tradições e costumes e que em sucessivas etapas tem sido moldado pela doutrina e seus ensaios científicos e comentários a textos legais a modo de direito emanado pelos juristas de maneira que estas leis devem se referir a instâncias e situações reais, vividas pela sociedade sem que o Direito se positive por procedimentos puramente técnicos, mas sim pelas necessidades reais da agricultura e das estruturas vigentes”. Não pode haver abismo entre o que o direito agrário ensina com a realidade local onde ele vai ser aplicado, ao contrário, o estudo

sócio econômico agrário real é o norte para a elaboração legal e a formulação da doutrina agrarista.¹

Portanto, a normatização ou a orientação geral emanadas devem ser sempre objeto de críticas e aperfeiçoamentos, bem como de análise e aplicação criteriosa e minuciosa, visando à devida e correta subsunção ao caso concreto. Feito esse necessário alerta inaugural, que atine às limitações inerentes ao presente ensaio, passa-se ao objeto da análise, sendo recomendável separar os aspectos materiais específicos.

2 DA CARACTERIZAÇÃO DO IMÓVEL A SER REGULARIZADO

A primeira questão circunscreve-se à *extensão do objeto* da regularização, qual seja, definir-se “o *quê*” se compreende como imóvel passível de regularização fundiária. Ou mais especificadamente, qual a dimensão do imóvel a ser regularizado, em razão de possível divergência entre (i) a área efetiva e faticamente ocupada e (ii) o declarado pelo ocupante cadastrado no programa.

Com efeito, a Lei nº 11.952, de 2009, permite inferir que serão regularizadas “*terras*” (artigos 1º e 3º) ou “*áreas*” (artigo 6º e seus §§) ocupadas situadas em áreas da União. Aliás, a expressão “*terras públicas*” se coaduna com a redação do art. 188 da Constituição.²

Da conjugação com os arts. 9º e 10, que tratam do georreferenciamento, fica esclarecido que será objeto de identificação para fim de regularização fundiária o “*imóvel rural*” e que a abertura da nova matrícula decorrente da regularização fundiária será feita com base “*em título de domínio de imóvel destacado do patrimônio público*”. Tais dispositivos estão consentâneos com a previsão do artigo 189, *caput*, da Constituição.³

1 Agroindústria e desenvolvimento sustentável na Amazônia. In: MIRANDA, Gursen de. *Direito agrário na Amazônia*. Boa Vista: Academia Brasileira de Letras Agrárias, 2010. p. 56.

2 Art. 188. *A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. § 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional. § 2º - Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.*

3 Art. 189. *Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.*

Portanto, cotejando-se os dispositivos em comento, conclui-se que o objeto da regularização fundiária se confunde com o conceito jurídico de “*imóvel rural*”. De modo a compreender o exato conteúdo da definição do imóvel rural estabelecido na Lei n° 11.952, de 2009, há que se fazer socorrer da interpretação sistemática, buscando-se o alcance da expressão imóvel rural em outras normas, notadamente com o fito de caracterizar sua extensão.

O Estatuto da Terra (Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964) define o imóvel rural como “*o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada*” (art. 4° inciso I). Ainda, o art. 93 do Decreto n° 59.428, de 27 de outubro de 1966, que regulamentou o Estatuto da Terra, possui semelhante redação ao definir o imóvel rural.

Já a Lei n° 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos legais atinentes à reforma agrária, assim conceitua o imóvel rural: “*prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial*” (art. 4° inciso I).

Como se vê, as definições são bastante próximas e convergentes entre si, sempre ressaltando o caráter distintivo da exploração econômica do imóvel rural, e desconsiderando sua localização (se situado em área urbana ou rural).

Portanto, a primeira conclusão que sobressai é que a atividade econômica é preponderante para a caracterização do imóvel como rural, ou seja, a destinação à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, conforme preconizam os dispositivos citados.

Uma outra característica do imóvel rural, não menos importante, se evidencia na “*continuidade*”, isto é, o conteúdo espacial da atividade econômica desenvolvida. Sobre o assunto, é importante transcrever a lição doutrinária de Sílvia C. B. Opitz e Oswaldo Opitz:

Como empregou o legislador a expressão “área contínua”, no art. 4°, I, do ET? A área em si já é contínua, pois é a porção de terra destinada à construção ou edificação, bem como para exploração agrícola ou pecuária. A palavra “contínuo” aqui tem um sentido que transcende

todos os sentidos apontados. É a utilitas da área, isto é, deve haver continuidade na utilidade do imóvel, embora haja interrupção por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem. Há unidade econômica na exploração do prédio rústico. A vantagem é econômica e não física, como aparenta a expressão legal. Se a propriedade é dividida em duas partes por uma estrada ou por um rio, embora não haja continuidade no espaço, há continuidade econômica, desde que seja explorada convenientemente por seu proprietário. É o proveito, a produtividade, a utilidade que se exige da continuidade da área que constitui o imóvel rural.⁴

Logo, juridicamente, a noção de continuidade do imóvel rural está intimamente associada à sua utilização econômica singular, destacada e diferenciada dos demais imóveis que lhe circundam fisicamente.

Para fim de regularização fundiária de ocupações na Amazônia Legal, a atividade agrícola também é determinante, uma vez que um dos requisitos é a cultura efetiva, assim definida pela “*exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda*” (arts. 2º, inciso V, c/c 5º, da Lei nº 11.952, de 2009).

A questão que remanesce é saber qual a extensão do imóvel rural a ser regularizado, mormente em relação à exploração econômica ali desenvolvida de forma contínua. Ou, em outras palavras, se a exploração econômica pode ser validamente objeto de seccionamentos, em razão de pedido formulado pelo ocupante baseado numa ficção.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.488, exteriorizou a caracterização do imóvel rural como “*a unidade da exploração econômica do prédio rústico*” na ementa do julgado, relatado pelo Ministro Eros Grau, julgado em 19 de maio de 2005.⁵ No caso, os impetrantes questionavam a vistoria do Incra, realizada para aferir a produtividade, visando a subsidiar ulterior decreto expropriatório, que tomou por base uma determinada área como uma única propriedade, desconsiderando

4 *Curso completo de direito agrário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 30 (destaques não constam do original).

5 Na realidade, o julgado repete entendimento do Ministro Eros Grau, proferido no voto prolatado no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.924, que está até hoje pendente de julgamento em razão de pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes.

divisão em frações ideais operada pelos expropriados registrada no Cartório de Imóveis - embora sem que houvesse especificação de qual área certa caberia a cada condômino. Confirmam-se excertos do voto do Ministro Eros Grau:

7. Verifica-se do exame da matrícula do imóvel [fls. 97/98] que a “Fazenda São José da Barra” foi transferida aos impetrantes e às suas duas irmãs após a extinção de sociedade por quotas de responsabilidade limitada da qual todos eram sócios, averbando-se a divisão do bem na seguinte forma: “o imóvel fica pertencendo aos proprietários na proporção de 25% para cada um.”

8. Trata-se, mais uma vez, de situação condominial, em que não há a especificação da parte certa de cada um dos proprietários, desdobradas em matrículas próprias no registro imobiliário. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. [...]

16. Não há, no presente caso, qualquer elemento a permitir que a “Fazenda São José da Barra” possa ser tomada como quatro propriedades rurais distintas e individualizadas. Os condôminos não efetuaram o registro da divisão amigável do imóvel em partes certas no cartório competente, o que o Código Civil não só autoriza, mas recomenda e estimula, tendo em vista a prevenção de conflitos e interesses.

Pretenderam, assim, os impetrantes demonstrar que o fracionamento do imóvel em cartório transformaria a unidade física em imóveis rurais diversos. O julgado do STF repeliu esse entendimento, sob o argumento de que a divisão abstrata no registro de imóveis não caracterizaria propriedades distintas. Veja-se outro trecho do voto do Ministro Eros Grau:

11. Coisa distinta da titularidade do imóvel é a sua integridade física como uma só unidade. Ainda que exista o condomínio sobre o bem, essa unidade não pode ser afastada ou superada quando da apuração da área para fins de reforma agrária. Não se pode, no caso, tomar cada parte ideal, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas.

O entendimento supra foi reiterado em algumas oportunidades naquele Sodalício. No julgamento dos Mandados de Segurança nºs 24.573 e 26.129, o Pretório Excelso reiterou a prevalência da situação

fática, em casos em que se discutia a divisibilidade de imóvel recebido em herança por vários herdeiros. Nesses julgados, o STF alterou seu entendimento anterior, afastando a incidência plena do art. 46, § 6º do Estatuto da Terra, afirmando que tal dispositivo não tem por objetivo de dimensionar a área de imóveis rurais, em que o titular do imóvel faleceu e, pelo princípio da *saisine*, foi transferido automaticamente aos herdeiros, mas tão-somente instrumentalizar o cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR), a fim de evitar a solidariedade passiva entre os herdeiros.⁶

No segundo *writ*, manifestou-se o Ministro Carlos Ayres Britto em seu voto e nos debates: “[...] o Ministro Eros Grau demonstrou que economicamente há um todo pro indiviso, no caso, as glebas compõem uma unidade para efeito de exploração econômica. [...] Até porque essa exploração econômico-unitária é o que viabiliza a propriedade. [...] Ou seja, a contabilidade é uma só – receitas, despesas – para todas as glebas que compõem, econômica ou factualmente, um todo pro indiviso”.

Ainda, é de se transcrever parte do voto do Ministro Cezar Peluso no precitado Mandado de Segurança nº 24.573:

[...] a fonte da identidade jurídica do imóvel, que não é dada pelo cadastro do INCRA, mas pelo sistema de registro de imóvel (art. 176 da LRP), segundo o qual a cada imóvel, isto é, a cada unidade que tenha identidade de imóvel, corresponde uma matrícula, ainda que seus titulares sejam múltiplos, o que significa que a identidade da unidade física, para efeitos jurídicos, é dada pela matrícula. É impossível estabelecer matrículas por conta da existência de condomínio, simplesmente porque o imóvel é uma coisa só, sua propriedade é que é múltipla.

Logo, o STF, em inúmeras oportunidades, deu prevalência à *situação real* do imóvel em detrimento da abstração fictícia cartorial ou registral, consolidando a idéia da “*unidade da exploração econômica do prédio rústico*”. Nos casos citados, entendeu-se que o fracionamento teve por escopo burlar o processo expropriatório, frustrando a sua destinação à reforma agrária, em detrimento da realidade fática da propriedade que, em suma, era uma só.

6 Há que se ressaltar que a votação dos dois mandados de segurança, concluída em 2006 e 2007, respectivamente, suscitou intensos debates no Plenário, e os resultados foram bastante apertados, pois tiveram quatro votos vencidos (Ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e Ellen Gracie). Acompanharam o voto do Ministro Eros Grau, os Ministros Joaquim Barbosa, Carlos Ayres Britto, Cezar Peluso, Sepúlveda Pertence.

Neste ensaio, está a se examinar situação diversa, mas com contornos semelhantes. Com efeito, pela própria natureza do instituto da regularização fundiária, inexistem registros cartoriais prévios específicos das áreas que serão regularizadas. O que está a se examinar é uma pretensão de um suposto ocupante de exatamente conseguir, via regularização fundiária, diversos registros imobiliários, pelo expediente de diversas pessoas se apresentarem como pretensos ocupantes em áreas que de fato não se encontram individualizadas.

Ocorre que a regularização fundiária pressupõe a atribuição de efeitos jurídico-formais a situações de fato. Ou seja, as situações de fato terão de ser regularizadas na situação que de fato se encontrarem. E não na que pretendem os ocupantes.

Assim, se a área não está faticamente dividida em lotes e ocupada e explorada por pessoas diversas e alheias entre si, por óbvio, terá de ser regularizada globalmente. Ao revés, se a área está ocupada por diversas pessoas, podendo-se *ictu oculi* individualizar as ocupações, em razão da diversificação da estrutura produtiva, ela será titulada em tantos lotes quantas existirem as respectivas ocupações, abrindo-se correspondentes matrículas e registros próprios.

Tal entendimento pode ser sumarizado com a expressão “*a unidade da exploração econômica do prédio rústico*”, uma vez que pressupõe a exploração econômica como aquela efetiva e contínua, executada e exteriorizada no mundo fático pelo ocupante.

Luis Martin Ballesterero Hernandez, citando Giangastone Bolla, não diverge desse entendimento, considerando a atividade agrária como o *fundus*, não somente “*como um pedaço de terra, mas a exploração agrícola de tipo familiar, incluídos os ‘instrumentum fundi’ e os ‘iura fondurum’*” ou ainda a “*unidade econômica e funcional tutelada pelo direito*”.⁷

Isto não impede que, posteriormente, à regularização fundiária e expedição de título de domínio, o ocupante possa proceder à divisão em cartório em tantas propriedades quantas entender necessárias – e respeitada a fração mínima de parcelamento – desde que não viole as cláusulas resolutivas. O que não é razoável é que venham a obter os

7 HERNANDEZ, Luis Martín Ballesterero. *Derecho agrario: estudios para una introducción*. Zaragoza: Neo Ediciones S.A., 1990. p. 46 (tradução livre do autor).

ocupantes fraudulentamente, por vezes às expensas do poder público,⁸ a divisão de lotes, cuja análise fática não se sustente. Isto porque tal ato desfigura a situação fática, descaracterizando o imóvel como de fato ele existe na atualidade.

Assim, embora a razão do fracionamento seja diversa daquela examinada pelo STF nos mandados de segurança que impugnavam decretos expropriatórios, *na substância*, o fracionamento nos pedidos de regularização fundiária possui o mesmo condão, qual seja, frustrar a aplicação da lei, simulando uma situação jurídica de fato inexistente, vícios que não podem ser chancelados sob a tutela estatal.

Na realidade, a alteração da situação fática pelo ocupante quando do cadastramento caracteriza-se como ato dissimulado e em fraude à lei, pois descaracteriza ou tem por finalidade a descaracterização da situação fático-econômica do imóvel, alterando-se, ademais, toda a estrutura fundiária local, em prejuízo das políticas públicas direcionadas aos diversos segmentos do meio rural. Podem configurar, inclusive, como negócios jurídicos viciados pela simulação, nulos, nos termos do art. 167 do Código Civil.⁹

Aliás, em ação que se discutia a nulidade de laudo de vistoria preliminar e avaliação, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região já julgou que o “*desmembramento físico do imóvel rural em 04 (quatro) partes, passando a haver a utilização e a exploração, não mais daquela área total, mas de cada porção, como unidades independentes e autônomas de exploração econômica, altera profundamente o regime de exploração do imóvel, compromete a possibilidade de ser demonstrado que estava correto ou não o Laudo Agrônômico de Fiscalização do imóvel, produzido pelo INCRA, classificando o bem como improdutivo, e que serviu para instruir as ações principais.*”¹⁰ Assim sendo, mesmo

8 Lembre-se que as áreas não inferiores a um módulo fiscal serão transferidas ao particular ocupante de forma gratuita, e os custos dos serviços topográficos poderão ser arcados pelo poder público, na forma dos arts. 11 c/c 14, § 1º, da Lei nº 11.952, de 2009.

9 Art. 167. É nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma. § 1o Haverá simulação nos negócios jurídicos quando: I - aparentarem conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente se conferem, ou transmitem; II - contiverem declaração, confissão, condição ou cláusula não verdadeira; III - os instrumentos particulares forem antedatados, ou pós-datados. § 2o Ressalvam-se os direitos de terceiros de boa-fé em face dos contraentes do negócio jurídico simulado.

10 AG 200905000277246, Relator Desembargador Federal Francisco Barros Dias, DJE 15/09/2009 – destaque intencional.

o desmembramento de imóveis que, na aparência respeita a lei, mas que possui como pano de fundo evitar medidas administrativas do poder público visando, *verbi gratia*, à desapropriação da área, são ilegítimas e podem ser reparadas via intervenção do Poder Judiciário. Garantindo que o imóvel não sofra modificações em sua dimensão, condições e domínio, assegura-se, pois, que o direito de propriedade seja exercitado “*em consonância com as finalidades econômicas e sociais*”, conforme ementa do julgado citado.

Não é de se olvidar, outrossim, que o art. 94 do Decreto n° 59.428, de 1966,¹¹ somente permite o desmembramento de imóveis rurais (i) para a formação de loteamentos, (ii) por sucessão hereditária, ou (iii) por partilhas amigáveis, de modo que a intenção fraudulenta tem o condão de descaracterizar todo o mosaico fundiário, desestruturando o meio socioeconômico rural.

É importante também fazer um esclarecimento: não se confundem os conceitos de propriedade rural e de imóvel rural. Melhor explicando, várias propriedades rurais podem constituir um único imóvel rural, caso em que uma única identidade de exploração econômica é formada por vários registros imobiliários, de mesmo proprietário ou não. Por outro lado, vários imóveis rurais podem estar contidos em uma única propriedade rural. É o que acontece, nesta última situação, na regularização fundiária.

Assim é que o art. 1° da Lei n° 10.267, de 28 de agosto de 2001, ao alterar o § 4° do art. 22 da Lei n° 4.947, de 6 de abril de 1966, exige, para desmembramento de propriedades rurais e destaque do patrimônio público, que seja aberto um novo cadastro do imóvel rural no Incra (CCIR), tornando-o, assim, após o registro, uma nova propriedade rural, desmembrada da matrícula de origem.

É certo que uma propriedade rural, como identidade jurídica, pode conter vários imóveis rurais, como identidades fático-econômicas diferenciadas entre si. É o que ocorre na regularização fundiária, que pressupõe a existência de uma gleba maior juridicamente constituída, por

11 *Art 94. De acordo com o art. 13 do presente Regulamento, serão permitidos desmembramentos de imóveis rurais desde que objetivem: I - A formação de loteamentos destinados à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio; II - A formação de loteamentos destinados à utilização econômica da terra; Parágrafo único. Desmembramentos de imóveis rurais, respeitadas as dimensões do módulo da propriedade familiar, poderão também ocorrer em consequência de: a) sucessão por “ mortis causa”; b) partilhas judiciais amigáveis.*

meio de uma matrícula no registro de imóveis, onde estão situados vários ocupantes, em imóveis rurais distintos. Tal situação transforma a realidade física da identidade jurídica (propriedade rural) em vários imóveis rurais.

Como cedição, a regularização fundiária contém em sua definição a transformação da realidade fática e física em realidade jurídica para os ocupantes, conferindo direitos de propriedade àqueles cuja situação fática (detenção, ou “ocupação”) foi reconhecida pela lei como geradora de efeitos jurídicos. Assim, a realidade fática deve corresponder à consequente titularidade dominial expressa mediante reconhecimento estatal em dois momentos: na expedição do título e na decorrente e necessária função registral.

Aliás, como aduzido alhures, a intervenção estatal mediante o reconhecimento de condições inexistentes de fato, e consequente titulação diferente da situação encontrada no plano real, importaria em alteração de toda a estrutura fundiária da Amazônia Legal, não só dificultando e turbando políticas de desenvolvimento rural desenvolvidas para setores específicos, mas também recrudescendo conflitos, ou até mesmo criando conflitos inexistentes.

Assim sendo, somente o registro da área regularizada, destacada da gleba-mãe, conferirá ao imóvel rural a identidade jurídica, convolvando-o em propriedade imobiliária. Contudo, para ser separada essa unidade jurídica, há que se ter em mente a unidade física do imóvel a título de exploração econômica. Somente identificada fisicamente a área, formar-se-á, por meio da expedição de um título de domínio e consequente registro, uma propriedade rural. Para se chegar à sua formação, é necessário sempre partir do conceito de imóvel rural acima delineado.

Em suma, a Lei nº 11.952, de 2009, pressupõe maior autonomia aos administrados que serão beneficiados pela regularização fundiária, ao conferir fé (embora infirmável – presunção *iuris tantum* de veracidade) à mera declaração do ocupante de áreas menores a quatro módulos fiscais, de que preenche os requisitos legais, dentre eles inclusive o ato declaratório da dimensão da área dita por ocupada, objeto do pedido. Entretanto, havendo quaisquer suspeitas ou indícios de que há descaracterização do imóvel rural, de acordo com as linhas definidas acima, é de rigor que seja determinada criteriosa e minuciosa vistoria, a fim de se aferir se a área objeto do requerimento efetivamente se enquadra no conceito de imóvel rural aqui delineado.

3 DA POSSIBILIDADE DE TITULAÇÃO COLETIVA

Ultrapassada a questão relativa à dimensão da área que será objeto da regularização fundiária (aspecto objetivo), passa-se a se analisar o âmbito subjetivo objeto da presente análise, qual seja, se os beneficiários da regularização fundiária podem ser titulados coletivamente.

Na verdade, a resposta a esta questão está umbilicalmente interligada à definição anterior, uma vez que, estabelecido o *objeto* da regularização fundiária (imóvel rural como unidade de exploração econômica), basta aferir em cada caso concreto o *sujeito* que exerce a exploração econômica na respectiva unidade física, caracterizada como imóvel rural.

Vale dizer, se a exploração econômica do imóvel rural se efetivar por uma pessoa, esta será a beneficiária, singularmente. Ao revés, se a unidade econômica for explorada por várias pessoas, estas serão de fato ocupantes do imóvel singular, devendo ser expedido o título de direito, coletivo, em seus respectivos nomes. Assim, haveria compatibilidade do objeto da regularização com o sujeito que explora o imóvel, transformando a realidade fática em jurídica, de acordo com a situação concreta visualizada.

Posto nesses termos, o problema parece de simples resolução. Todavia, não se resume a isso. Para se chegar à conclusão acima, antes há que se perscrutar se a Lei n° 11.952, de 2009, permite que várias pessoas sejam tituladas de forma coletiva em um único imóvel rural.

O art. 5° , *caput*, da Lei n° 11.952, de 2009, sugere que haveria um limite subjetivo para a titulação condominial, uma vez que se refere restritiva e especificamente ao “*ocupante e seu cônjuge ou companheiro*”. Assim, da literalidade de tal dispositivo, se extrai que somente uma pessoa, se solteira (“*o ocupante*”), ou no máximo duas (“*o ocupante e seu cônjuge*” ou “*o ocupante e seu companheiro*”), poderiam ser beneficiados com a regularização fundiária.

O decreto regulamentador da lei poderia ter se ocupado de definir quais seriam os beneficiários que seriam titulados, esclarecendo o alcance e os limites subjetivos da lei. Todavia, ele não logrou problematizar a realidade fática e fundiária, preferindo se ater aos termos da lei, conforme arts. 2° , 3° , § 2° , e 6° , *caput*, e 7° , inciso I, do

Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009.^{12 13} Já o inciso II do art. 14, aparentemente, se utilizada a interpretação literal acima, extrapolaria o âmbito de aplicação da lei, pois estendeu a titulação coletiva aos conviventes em regime de união homoafetiva.¹⁴

Assim, mesmo o regulamento da regularização fundiária rural já sinalizou que a interpretação literal e restritiva da lei não era a mais adequada. Por igual, essa interpretação também é desautorizada firmemente procedendo-se o cotejo sistemático com outros dispositivos da mesma lei de regência. Com efeito, toda a lei dá primazia à “*ocupação*” e à “*exploração*” diretas. Esses são os aspectos principais que devem ser analisados quando do enquadramento dos beneficiários.

Portanto, com uma análise sistemática, percebe-se em algumas oportunidades a possibilidade ou a viabilidade de titulação coletiva prevista na própria lei.

A primeira hipótese que se evidencia é que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) possui competência plena para regularizar as ocupações nas áreas federais das comunidades tradicionais na Amazônia Legal, ressalvada a regularização fundiária de populações tradicionais em unidades de conservação e em projetos de assentamento agroextrativista. Isto porque o artigo 4º, § 2º, da Lei nº 11.952, de 2009, excluiu de seu espectro de incidência “[a]s terras ocupadas por

12 Art. 2º Para ser beneficiário da regularização fundiária prevista no art. 1º, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender aos requisitos do art. 5º da Lei nº 11.952, de 2009. Art. 3º [...] § 2º O formulário de declaração deverá conter informações sobre os dados pessoais do ocupante e do cônjuge ou companheiro, área e localização do imóvel, tempo de ocupação direta ou de seus antecessores, atividade econômica desenvolvida no imóvel e complementar, existência de conflito agrário ou fundiário e outras informações a serem definidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Art. 6º Para áreas de até quatro módulos fiscais, os requisitos previstos no art. 5º da Lei nº 11.952, de 2009, serão verificados por meio das seguintes declarações do requerente e de seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei: Art. 7º A regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União com área superior a quatro e até o limite de quinze módulos fiscais, não superior a mil e quinhentos hectares, obedecerá aos seguintes requisitos: I - declaração firmada pelo requerente e seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei, de que preenchem os requisitos previstos nos incisos I e IV do art. 6º;

13 Aqui cabe ainda uma observação. É que, apesar de o parágrafo único do artigo 189 da Constituição, em tese, autorizar a expedição do título individual mesmo a pessoas casadas (“O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei”), o fato é que o decreto restringiu, exigindo a titulação em nome de ambos nessa ocasião, conforme art. 14, I, abaixo transcrito.

14 Art. 14. Os títulos de domínio e de concessão de direito real de uso serão expedidos: I - em nome da mulher e do homem, obrigatoriamente, quando casados ou convivendo em regime de união estável; II - em nome dos conviventes, havendo união homoafetiva; e III - preferencialmente em nome da mulher, nos demais casos.

comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área”, que “*serão regularizadas de acordo com as normas específicas*”. As comunidades quilombolas serão regularizadas, sempre, com base no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, sua norma específica. Ocorre que somente existe legislação específica para as comunidades tradicionais, quando estas estão situadas em Unidades de Conservação de Uso Sustentável (art. 7º, incisos I e II, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) ou em projetos de assentamento agroextrativista, com base no art. 37-A, § 6º, do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965). Logo, as áreas ocupadas por comunidades tradicionais que possuam legislação específica serão regularizadas de acordo com essa mesma lei especial, somente se aplicando subsidiariamente os dispositivos da Lei nº 11.952, de 2009. Afora essas hipóteses, inexistindo legislação específica para regularização de comunidades tradicionais, aplica-se plenamente a Lei nº 11.952, de 2009.

Assim, caso identificada a existência de comunidades tradicionais que não possuem legislação especial, o MDA dará prioridade à regularização das ocupações em benefício das comunidades locais definidas no artigo 3º, inciso X, da Lei nº 11.284, de 2006, quando houver conflito com particulares, na forma do artigo 8º, inciso I, da Lei nº 11.952, de 2009. Deverá, portanto, providenciar todas as medidas administrativas e operacionais tendentes a identificá-los, cadastrá-los e regularizar as respectivas ocupações, garantindo a prioridade na regularização de tais comunidades, na forma prevista na lei, de acordo com os instrumentos legais disponíveis, respeitando-se as competências conferidas em lei dos demais órgãos e entidades federais. Essa titulação, por óbvio, deverá priorizar a titulação coletiva, para assegurar que o modo de vida e os costumes da população tradicional sejam preservados.

Ainda dentro do âmbito de aplicabilidade e no contexto da lei, podem ser visualizadas outras situações de fato em tese configuradoras de titulação coletiva.

Imagine-se, por exemplo, um ocupante originário que preenchia todos os requisitos da lei, mas faleceu em data posterior a 10 de fevereiro de 2009.¹⁵ Ainda, que o *de cuius* deixou filhos maiores e

15 Essa data é utilizada no exemplo apenas para facilitar a compreensão, pois, a partir da edição da Medida Provisória nº 458, de mesma data, pode-se afirmar legitimamente que o ocupante que explorava diretamente a área anterior a dezembro de 2004 possuía direito subjetivo à regularização fundiária de sua ocupação. Se a morte ocorreu antes disso, pode-se contestar o acerto dessa afirmação quanto à existência de direito subjetivo (ou se era apenas expectativa de direito). Todavia, não se pretende no âmbito da

solteiros ocupando e continuando a produzir no imóvel rural, sem que haja solução de continuidade. Nesse caso, pelo já citado princípio da *saisine*, todos os filhos maiores terão direito à regularização fundiária, uma vez que continuaram na ocupação de seu antecessor (o genitor falecido). Como resolver de fato e com justiça essa situação, que não titular os irmãos coletivamente e por fração ideal? É que a *saisine* torna múltipla a titularidade do imóvel, que antes da morte seria regularizado individualmente, somente em nome do patriarca. Após a morte, inexistente outra solução, ou seja, titular as frações ideais do imóvel para todos os irmãos, que somente serão divididas de fato e de direito na partilha, separando a titularidade em várias propriedades. É o que se extrai da aplicação dos artigos 1.784 e 1.791 do Código Civil.¹⁶

Por outro lado, como advertido inauguralmente, a estruturação da atividade produtiva rural pode ocorrer de tão diversificadas maneiras, que seria impossível ao formulador da lei redigir uma norma geral e abstrata que solucionasse todas as situações de fato. É de se cogitar, neste contexto, a possibilidade da existência de coletividades que, sem ter nenhum vínculo familiar ou mesmo sem se adequar ao conceito de comunidades tradicionais, tenham, espontânea ou voluntariamente, estruturado a exploração de um imóvel rural de forma plural, numa espécie de cooperativismo de fato. Nesse caso, não seria lícito, justo ou razoável desestruturar essa forma de produção, na prática exitosa, exigindo-se a divisão dos imóveis pelas famílias ali instaladas, como requisito prévio à regularização fundiária. A solução, mais uma vez, seria a regularização, estabelecendo-se a titulação coletiva dessas famílias, dividindo-se a propriedade condominial em frações ideais entre os componentes daquela comunidade.

Como se vê, com esse singelo exercício hipotético, permite-se vislumbrar inúmeras variantes de fato que a titulação coletiva se afiguraria a única alternativa que melhor atenderia a finalidade social da norma. Mais uma vez, invoca-se *Silvia C. B. Opitz* e *Oswaldo Opitz* a fim de demonstrar a complexidade subjetiva da exploração rural:

presente análise adentrar nessa seara, que, s.m.j., envolveria todo um estudo específico, desviando-se do objetivo do presente ensaio.

16 *Art. 1.784. Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários. Art. 1.791. A herança defere-se como um todo unitário, ainda que vários sejam os herdeiros. Parágrafo único. Até a partilha, o direito dos co-herdeiros, quanto à propriedade e posse da herança, será indivisível, e regular-se-á pelas normas relativas ao condomínio.*

A família do agricultor não se limita ao marido com a mulher e os filhos, como organismo ético-jurídico, mas num sentido mais amplo, cuja força de trabalho possa garantir-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, ou seja, como organismo econômico de estrutura associativa, que pode compreender, além da mulher e dos filhos, outras pessoas ligadas a ela por vínculo de sangue que com ela convivam para o desenvolvimento da atividade econômica que forma a razão de ser da comum atividade e da mesma convivência (cf. Carrara, I *contratti agrari*, p. 37). Abrange, portanto, mais grupos familiares que convivem e cultivam a terra, tais como filhos casados e respectivas famílias, em mútua dependência (v. CC português, art. 1.040).¹⁷

Portanto, ficam evidenciadas a possibilidade e a viabilidade da titulação coletiva para a regularização fundiária na forma da Lei n^o 11.952, de 2009, devendo o título de domínio, sob condição resolutiva, nesses casos, se adequar à situação concreta, possibilitando a identificação de todos os beneficiários, bem como o quinhão ideal de cada um no total do imóvel.

Por fim, é de se perquirir se, nesse caso, a extensão da área regularizada restringir-se-ia aos limites máximos e mínimos da lei.¹⁸ Entende-se que sim.

Por primeiro, mesmo que explorado de forma coletiva, conforme exposto acima, o modo de exploração não desvirtua o conceito de imóvel rural, conforme delineado no subitem anterior. Assim, a exploração econômica, apesar de una, é exercida de forma plúrima. Subsiste, porém, o imóvel rural, na sua aceção jurídica definida anteriormente, que será objeto da regularização fundiária. A extensão desse objeto foi limitado pela lei em 15 módulos fiscais, e desde que não exceda a 1.500 ha., não se ocupando a lei em excepcionar esse limite quando a exploração for coletiva. Portanto, é de se interpretar restritivamente a dimensão do imóvel, remanescendo íntegro o limite máximo previsto na lei, mesmo que seja objeto de titulação coletiva.

Por outro lado, como exposto, há que se considerar que a titulação coletiva importará na formação de um condomínio sobre o imóvel

¹⁷ op. cit., p. 33-34.

¹⁸ Art. 6^o [...] § 1o *Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.*

rural, devendo as frações ideais ser identificadas para cada “*co-ocupante*” quando da expedição do título, a fim de que seja levado a registro em cartório de imóveis.

Ocorre que o condomínio, pela sua própria natureza, é sempre transitório, pois já nasce com a tendência de sua extinção. Isto porque a divisão do imóvel é prerrogativa de qualquer condômino proprietário da fração ideal, de acordo com o que preceitua o art. 1.320 do Código Civil.¹⁹ Nesse sentido, é o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

Administrativo. Processual. Desapropriação. Propriedade Condominial. Desmembramento. Anulação. Antecipação da Tutela. Impossibilidade.

1. Aos proprietários é assegurado o direito de usar e dispor do que é seu, independentemente da vontade do Estado.
2. A divisão ou subdivisão da gleba é direito do proprietário, não cometendo ilícito quem exercita um direito, razão pela qual é inadmissível a antecipação da tutela para anular o desmembramento do condomínio.
3. Recurso especial conhecido e improvido.²⁰

Portanto, se os condôminos assim deliberarem, haverá o desmembramento da propriedade rural, observada a previsão do art. 13 do Decreto n° 59.428, de 1966, transcrito alhures. Assim, embora o título coletivo seja expedido com a pendência de cláusulas resolutivas, o desmembramento pelos condôminos não pode ser negado, ao menos sob esse fundamento, uma vez que tal ato não importa em transferência de domínio, mas tão-somente implica em convolar frações ideais em reais, permanecendo a propriedade, desta feita destacada e individualizada, para cada qual co-proprietário, sem prejuízo da manutenção das cláusulas resolutivas em cada imóvel desmembrado, sob a responsabilidade do respectivo titular.

¹⁹ Art. 1.320. *A todo tempo será lícito ao condômino exigir a divisão da coisa comum, respondendo o quinhão de cada um pela sua parte nas despesas da divisão.*

²⁰ RESP 268.453, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, DJ 07/04/2003, 2ª Turma.

E, se a lei exige que a dimensão do imóvel rural não seja inferior à fração mínima de parcelamento, e já há conhecimento prévio, quando da titulação, que o imóvel será titulado coletivamente, com a possibilidade ou a previsibilidade de desmembramento, *é de se exigir que a fração ideal de cada condômino não seja inferior a esta fração mínima*. Somente dessa forma, pode-se garantir que a propriedade rural não violará o dispositivo legal.

Tal situação é diversa daquela em que o beneficiário da regularização, titulado individualmente, venha a falecer ulteriormente, deixando vários herdeiros, ocasião em que, ao se estabelecer a partilha, poder-se-á chegar a várias frações ideais que ficarão com dimensão inferior à fração mínima de parcelamento. Esta hipótese se encontra totalmente fora da esfera de governabilidade do órgão expedidor do título, tratando-se de fato superveniente à titulação de impossível previsão com certa margem de segurança (porque vai depender do número de herdeiros e da área do imóvel), embora seja possível a cogitação em qualquer hipótese. Todavia, nesse caso específico, formar-se-á um *condomínio pro indiviso*, em que os herdeiros não poderão dividir a propriedade recebida em herança. É de se ler o seguinte julgado do STJ, a corroborar a tese:

A proibição de divisão e desmembramento dos terrenos rurais, de sorte a resultar metragem inferior ao módulo mínimo, não importa na sua inalienabilidade, uma vez que poderão ser eles havidos em condomínio, permanecendo indivisos.²¹

Aliás, a rigor, mesmo a titulação em nome do ocupante e do cônjuge (ou do companheiro), já importa em condomínio sobre o imóvel, e havendo dissolução da sociedade conjugal (ou de fato) posteriormente à titulação, o regime de bens do casal ou a partilha definirão a quem caberá cada quinhão e em que fração ideal.

Assim, caso seja identificada uma hipótese de titulação coletiva, pode ser autorizada a regularização fundiária em nome das pessoas físicas que preencherem os requisitos legais, formando-se um condomínio, sendo que no título deverão ser identificadas as frações ideais correspondentes a cada condômino, cuja parcela individual também não poderá importar em área menor à fração mínima de parcelamento.

21 RESP 174.080, Relator Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 13/12/1999, 4ª Turma.

4 CONCLUSÃO

Ao cabo desse ensaio, deve ser ressaltado o alerta prefacial no sentido de que qualquer orientação geral que se expeça para resolver previamente conflitos na conturbada situação fundiária na Amazônia Legal está sempre sujeita a nuances casuísticas que determinam o afastamento da premissa geral assentada, abrindo um amplo espectro de aplicação ou de tratamento excepcional de situações não definidas e não previstas na regulamentação. Tendo em vista a complexidade inerente à normatividade de todos os aspectos sociais cotidianos, adverte Menelick de Carvalho Netto:

[...] o problema é que as normas gerais isoladas não esgotam a complexidade da vida. Se bem examinarmos a Constituição e o ordenamento jurídico, veremos que há princípios contrários que são densificados em regras e que transmitem a tensão originária entre eles a todo o ordenamento que, nesse sentido, não se fecha aos eventos da vida cotidiana, como uma realidade perfeita em si mesma, mas, ao contrário, requer a concretude e a individualidade dos eventos para a configuração normativa adequada a reger aquela situação determinada, sempre específica e datada.²²

Logo, renovada a advertência inicial das limitações da abstração da presente análise, são as seguintes conclusões que se apresentam relevantes a serem resumidas ao cabo desse ensaio, para fim de regularização fundiária na Amazônia Legal:

- a) o imóvel rural - ou a área a ser regularizada - deve ser conceituado como unidade contínua de exploração econômica e, havendo suspeita ou indício de que a área declarada está sendo descaracterizada pelo ocupante, é de rigor que seja determinada a realização de vistoria para aferir a realidade espacial individualizada da ocupação e da exploração; e
- b) é possível a titulação coletiva sobre o imóvel, desde que (i) preenchidos os requisitos legais pelas pessoas físicas ocupantes, bem como (ii) a área regularizada seja limitada em 15 módulos fiscais, e não exceda a 1.500 ha., (iii) seja identificada a fração

²² A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (org). *Jurisdição constitucional e os direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 157

ideal devida a cada ocupante, e (iv) seja respeitada a fração mínima de parcelamento para cada fração ideal.

REFERÊNCIAS

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). *Jurisdição constitucional e os direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HERNANDEZ, Luis Martin Ballester. *Derecho agrário: estúdios para una introducción*. Zaragoza: Neo Ediciones S.A., 1990.

OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ZIBETTI, Darcy Walmor. Agroindústria e desenvolvimento sustentável na Amazônia. In: MIRANDA, Gursen de. *Direito agrário na Amazônia*. Boa Vista: Academia Brasileira de Letras Agrárias, 2010.