

OBRAS DO AUTOR

Direito Agrário, Reforma Agrária e Colonização — 1975
Direito Agrário — Estudos — 1977
Vade Mecum Agrário (co-autor) — 1978
Curso de Legislação Agrária — 1978
Legislação Agrária Vigente — 1984
Direito Agrário — 1995

Rafael Augusto de Mendonça Lima

*Professor da Faculdade de Direito da UFRJ
Professor do Departamento de Ciências Jurídicas da PUC/RJ*

Direito Agrário

2ª edição, atualizada
e ampliada

Greg Matos
Sl. VI. 97

Oliveira Matos Advogados

BIBLIOTECA

1495

RJ: RENOVAR, 1997

- Capítulo I Da distribuição da terra
- Seção I Critérios Básicos;
 - Seção II Do imposto territorial rural;
 - Seção III Do rendimento da exploração agrícola e pastoril e das indústrias extrativas, vegetal e animal.
- Capítulo II Da colonização
- Seção I Da colonização oficial;
 - Seção II Da Colonização particular;
 - Seção III Da organização da colonização.
- Capítulo III Da assistência e proteção à economia rural
- Seção I Da assistência técnica;
 - Seção II Da produção e distribuição de sementes e mudas;
 - Seção III Da criação, venda, distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial;
 - Seção IV Da mecanização agrícola;
 - Seção V Do cooperativismo;
 - Seção VI Da assistência financeira e creditícia;
 - Seção VII Da assistência à comercialização;
 - Seção VIII Da industrialização e beneficiamento dos produtos agrícolas;
 - Seção IX Da eletrificação rural e obras de infra-estrutura;
 - Seção X Do seguro agrícola;
- Capítulo IV Do uso ou da posse temporária da terra
- Seção I Normas gerais;
 - Seção II Do arrendamento rural;
 - Seção III Da parceria agrícola, pecuária, agroindustrial e extrativa.

2.5. Fontes do direito agrário

2.5.1. Fontes do Direito Agrário positivo

Entende-se, usualmente, como "fontes do Direito" a lei, o costume, a jurisprudência, os princípios gerais do Direito, a analogia e a equidade.

Mas, como ensina San Tiago Dantas³⁰, esta denominação dada às fontes "é tolerável, mas não é recomendável", como ensina também José de Oliveira Ascensão³¹.

A lei é fonte para o juiz, ao dirimir um conflito de interesses, mas não é fonte para a elaboração de uma norma jurídica. A fonte é a causa da lei, da norma, e, neste caso, podemos dar duas acepções ao vocábulo fonte: uma, a fonte é a causa ou a origem do direito subjetivo; noutra, é a origem do direito positivo, da norma e, neste sentido é que Savigny, citado por San Tiago Dantas³², "sustentou sempre que a origem comum do direito positivo era a consciência popular (Escola Histórica)".

No segundo sentido, o costume, a jurisprudência, os princípios gerais do Direito, a analogia e a equidade são fontes do direito subjetivo, pois fazem parte da fonte essencial, que é a lei que dela decorrem.

Para Roberto de Ruggiero³³, fontes "em sentido técnico, entendem-se as formas em que o Direito Positivo se realiza, os modos como as normas de conduta recebem determinação e caráter coativo."

Acrescenta de Ruggiero:

"Duas são as formas em que o Direito Positivo se estabelece: ou pela repetição de atos semelhantes, realizada de um modo constante e uniforme, pelo povo, e com a convicção de sua necessidade jurídica (costume), ou pela emanação de um preceito universal de parte dos órgãos do Estado investido da missão legislativa."

Caio Mário da Silva Pereira³⁴ ensina, no entanto, que:

"Nosso direito, como sistema escrito, enxerga doutrinariamente a fonte de direito na elaboração legislativa e reconhece ainda a

existência de outras modalidades de apresentação do direito objetivo. Perfilhando essa noção, a Lei de Introdução ao Código Civil (art. 4º) declara que as fontes de direito são a lei, a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito."

Assim, para o ilustre jurista, Caio Mário, a fonte do direito assume a acepção de fonte do direito subjetivo e não fonte do direito positivo.

Aliás, das acepções de vocábulo "fonte", não podemos esquecer as "fontes históricas", que estudam a origem dos institutos do direito positivo.

No Direito Agrário, o estudo das fontes leva-nos ao mestre Vivanco³⁵, que ensina:

"São fontes do Direito Agrário os modos e as formas por meio das quais se estabelecem as normas jurídicas agrárias.

As fontes assim entendidas se dividem em fontes formais e fontes materiais. As primeiras são constituídas por fatos criadores da norma jurídica agrária, isto é, da forma normativa específica que necessariamente devem revestir-se das valorações ou convicções vigentes para passar a forma à ordem jurídica agrária com o caráter de normas jurídicas obrigatórias.

As fontes materiais, por outro lado, só expressam uma tendência social ao ato jurídico; mas integram o ordenamento jurídico agrário, quando assumem forma determinada, através de um ato ou de uma série de atos que constituem precisamente as chamadas fontes formais."

É preciso deixar claro que as fontes materiais não têm efeitos jurídicos. Elas são a origem das normas, ou das fontes formais, ou leis.

Tem-se, assim, também, em Vivanco, a distinção entre fontes do direito positivo (fontes materiais) e fontes do direito subjetivo (fontes formais).

As fontes do Direito em geral, e do Direito Agrário em especial, desta forma, devem ser estudadas em dois aspectos principais, a saber:

a) como origem do direito positivo; e

b) como origem do direito subjetivo.

O Direito Agrário presta-se muito para o estudo das fontes do direito positivo agrário, especialmente no Brasil, aliás, como todos os direitos econômicos e sociais.

2.5.2. Fontes materiais do Direito Positivo Agrário

As fontes materiais, ou do direito positivo agrário, encontram-se principalmente na política agrária.

É a política agrária que planeja a ação do Poder Público e dos particulares na atividade agrária. O Poder Público pode estimular a produção de determinado produto (a cana-de-açúcar, por exemplo) e desestimular, no país, ou em regiões, a produção de outros produtos (o café, no Estado do Paraná).

Além disso, compete ao poder público estabelecer os fins da política de reforma (se esta for da sua conveniência) e da de desenvolvimento (sempre necessária).

A política de reforma é um planejamento do Poder Público objetivando a modificação da estrutura agrária de um país ou de uma região. Para que esse planejamento possa ser executado, há necessidade de uma ação administrativa e de instituições que possibilitem a execução dessa política. A lei, pois, é elaborada para atender às exigências ou necessidades do Poder Público, que Savigny chama de "consciência popular", sendo que, na verdade, essas instituições são, muitas vezes, elaboradas contra essa consciência popular. As leis decorrem, portanto, da consciência do Poder Público, que tem o poder político e representa o poder econômico, ou o "status quo" sócio-econômico do país, não importando qual o regime político vigente.

As fontes materiais do Direito Agrário são, portanto, os planos do Poder Público relativos à produção agrária. Essas fontes materiais geram as fontes formais, ou leis, que imporão a vontade do Estado, por lhe darem o poder de sanção ou coerção, no caso de sua inobservância.

Essas fontes formais são fontes dos direitos subjetivos das pessoas, públicas ou privadas, naturais ou jurídicas, segundo os interesses do Poder Público, quer para dirimir os conflitos entre essas pessoas, quer como orientação de conduta no meio social.

Isso fica evidente, no seguinte exemplo: quando alguém diz: tenho direito de preferência à aquisição do imóvel rural

do qual sou arrendatário, é porque há uma lei que lhe dá esse direito. A origem desse direito é a lei.

Mas não é só a lei que dá origem ao direito subjetivo; o costume é outra fonte formal de direito.

Os autores, de uma maneira geral, alinham outras fontes formais, como a jurisprudência e os princípios gerais do direito.

A jurisprudência não é, na verdade, fonte de direito formal porque ela somente aplica a fonte formal existente; a jurisprudência é o consenso dos juízes quanto à interpretação e aplicação de tal lei a um caso determinado.

O mesmo se dá com os princípios gerais do Direito. Esses princípios são deduzidos das leis vigentes e, em consequência, são critérios para a interpretação dessas leis, bem como para a elaboração de leis a elas complementares. A fonte do direito subjetivo é a lei e não os princípios, que ajudam a interpretar e a elaborar as leis.

Temos, em consequência, que a fonte material do direito é a vontade do Poder Público, emanada de seu órgão competente, num determinado momento (nas ditaduras, do Poder Executivo, que acumula o Poder Legislativo e, neste caso, as leis ou decretos-leis do Poder Executivo são legítimas, juridicamente, porque ele é o órgão legislativo).

Já nas democracias, onde há um poder legislativo autônomo, a lei, como fonte formal, só existe se dele emanar, se for por ele promulgada, na dependência, é verdade, da sanção do poder executivo, que poderá ser substituído pelo poder legislativo, se negar-se a sancionar a lei.

Só depois de publicada, isto é, informar ao país a sua existência, é que entrará em vigor.

O que é importante é deixar claro que o poder legítimo para elaborar a lei (fonte formal) antes de a elaborar é compelido e condicionado, para elaborá-la, por contingências sociais, econômicas ou políticas: essas contingências é que são as fontes materiais do direito e essas é que geram os princípios para a elaboração e para a interpretação e aplicação das leis e, ao serem utilizadas, para essas finalidades, transformam-se em princípios do Direito.

Há exemplos, no Direito Agrário brasileiro, de que os princípios da política agrária passaram a ser princípios desse Direito, a saber: preservação dos recursos naturais renováveis; permanência no solo daquele que o tornar produtivo com o seu trabalho e o de sua família; acesso à propriedade da terra; função social da terra. Esses princípios, que são da política agrária, foram incorporados à lei agrária (nos três primeiros artigos da Lei nº 4.504, de 30 de 1964, o Estatuto da Terra).

A teoria segundo a qual a fonte do Direito é a lei, o costume, os princípios gerais do direito a analogia, e a jurisprudência, é fundada no sistema de estado de direito conforme a lei existente; esse sistema funda-se na lei para formular a doutrina, a jurisprudência, a analogia e os princípios gerais do Direito. Mas, se estudarmos as causas das leis, formularemos princípios mais realísticos, pois serão escudados nessas causas e não nos efeitos (a leis). Por isso, a importância de aceitarmos o estudo das fontes materiais, especialmente, como se foi dito, nos direitos econômicos e sociais, como é o caso do Direito Agrário.

Michel Miaille³⁶ chama a atenção para essa forma de estudo do Direito, assim dizendo:

"A ciência jurídica atribui-se um objeto: o estudo das regras de direito entendidas de tal maneira que constituem um domínio perfeitamente distinto e perfeitamente isolável de todos os outros fenômenos sociais. Dito de outra maneira, o conhecimento do direito implica um estudo aprofundado das regras jurídicas, do seu funcionamento, da sua lógica, sem que, para tal, seja imperativo conhecer realmente as condições da produção econômica, relações sociais ou relações políticas."

Acrescenta Miaille:

"Tenho consciência de tudo o que esta afirmação possa ter de abrupto — peço simplesmente que ela seja compreendida no seu verdadeiro sentido. Não pode ser compreendida como um razoado anacrônico em defesa do enciclopedismo: é evidente que hoje em dia ninguém pode ser ao mesmo tempo jurista, economista, historiador e, nas horas vagas, filósofo. Trata-se de saber o que é exatamente um conhecimento real do direito: nem mais nem menos".

2.5.3. Fontes Formais do Direito Agrário

Já vimos o que são fontes formais do direito: a lei e o costume. As demais formas, como a jurisprudência, a analogia (não obstante o disposto no art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil), os princípios e a doutrina não são mais do que aplicações ou interpretações das leis e dos costumes.

A lei é a principal fonte do direito. Mas não só a lei. Há também os decretos, as instruções, os regulamentos, as portarias e outros atos normativos, de natureza legislativa, que viabilizam a aplicação da lei (ou do costume).

No Direito Agrário, o conjunto das leis agrárias constitui a Legislação Agrária ou Direito Positivo Agrário, que não se confunde com o Direito Agrário como doutrina.

Aliás, Jean Mégret³⁷ ao examinar as fontes do Direito Agrário, assim denomina o capítulo sobre o assunto:

“Fontes e Técnicas do Direito Agrário.”

Mégret indica como fontes o Código Rural e as leis complementares, na França.

E Malézieux & Randier³⁸ indicam, como fontes, o Código Rural atual, que foi, dizem eles, precedido de dois outros, o primeiro de 28 de setembro de 1791, e o segundo de 2 de agosto de 1984. Incluem entre as leis agrárias, além do Código Rural, o Código Florestal e as Codificações dos Usos Locais.

No Brasil, as leis agrárias constituem o conteúdo do Direito Agrário e, também, as fontes formais desse Direito, já estudadas.

2.6. O ato e o fato jurídicos agrários

O ato e o fato jurídicos agrários serão examinados tão-somente no que concerne a sua implicação no Direito Agrário.

Para Ruggiero³⁹ essa matéria é denominada como “negócio jurídico”. E, para ele, o negócio jurídico “é uma declaração de vontade de particular, dirigida a um fim protegido pela ordem jurídica.”

Caio Mário⁴⁰, por sua vez, assim conceitua o negócio jurídico:

“É a noção de ato jurídico “lato sensu”, que abrange as ações humanas, tanto aquelas que são meramente obedientes à ordem constituída, determinantes de conseqüências jurídicas “ex lege”, independentemente de serem ou não queridas, como aquelas outras declarações de vontade, polarizadas no sentido de uma finalidade, hábeis a produzir efeitos jurídicos queridos.

A esta segunda teoria, constituída de uma declaração de vontade no sentido de obtenção de um resultado, é que a doutrina tradicional denomina ato jurídico (“stricto sensu”) e a moderna denomina negócio jurídico.”

O Código Civil, em seu art. 81 conceitua o ato jurídico, conceito fundado na declaração de vontade e, segundo Caio Mário, esse conceito identifica as duas noções — ato jurídico e negócio jurídico.

O negócio jurídico é, portanto, um ato voluntário, de acordo com a ordem jurídica. Os que conflitam com a ordem jurídica são atos ilícitos e têm um tratamento doutrinário específico.

Para Vivanco⁴¹,

“O fato jurídico agrário é o acontecimento suscetível de produzir alguma aquisição, modificação, transferência ou extinção de vínculos jurídicos agrários.”

E, Vivanco⁴² assim conceitua o ato jurídico agrário:

“Entende-se por ato jurídico agrário todo ato voluntário, lícito, inerente à atividade agrária, que produz efeitos jurídicos agrários, ou seja, que cria, modifica, transfere e extingue vínculos jurídicos.”

A diferença entre o ato jurídico civil, ou o negócio jurídico civil está no objeto desse ato; se for civil, o negócio jurídico é civil; se for agrário, o negócio é agrário.

São atos e fatos jurídicos agrários aqueles que têm por objeto a atividade agrária, e a atividade agrária tem como