

Ministério Público Federal
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários

Guia

REFORMA AGRÁRIA E FORMALIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA

2021

MPF
Ministério Público Federal

Guia

REFORMA AGRÁRIA
E FORMALIZAÇÃO DO
ACESSO À TERRA

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procurador-Geral da República

Antônio Augusto Brandão de Aras

Vice-Procurador-Geral da República

Humberto Jacques de Medeiros

Vice-Procurador-Geral Eleitoral

Renato Brill de Góes

Ouvidor-Geral do Ministério Público Federal

Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho

Corregedora-Geral do Ministério Público Federal

Elizeta Maria de Paiva Ramos

Secretária-Geral

Eliana Peres Torelly de Carvalho

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

Carlos Alberto Carvalho de Vilhena Coelho

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão Substituta

Ana Borges Coêlho Santos



Ministério Público Federal
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários

Guia
REFORMA AGRÁRIA
E FORMALIZAÇÃO DO
ACESSO À TERRA

Brasília
MPF
2021

B823g

Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.
Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários.

Guia : reforma agrária e formalização do acesso à terra - Brasília : MPF, 2021.
18p. : il. color.

Disponível também em: <www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossas-publicacoes/guia-reforma-agraria>

1. Reforma agrária - Brasil.
2. Posse da terra - Brasil.
3. Função social da propriedade - Brasil.
4. Assentamento rural - Brasil. I. Título.

CCDir 342.1249

Elaborado por Isabella de Oliveira e Nóbrega - CRBI/3131

ELABORAÇÃO DO GUIA:

GRUPO DE TRABALHO REFORMA AGRÁRIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS DA PFDC

Julio José Araujo Junior - Coordenador

Procurador da República - PRM/São João de Meriti/RJ

Marcia Brandão Zollinger

Procuradora da República - PR/DF

Matheus de Andrade Bueno

Procurador da República - PRM/Altamira/PA

Raphael Luís Pereira Beviláqua

Procurador da República - PR/RO

Sadi Flores Machado

Procuradora da República - PRM/Marabá/PA

SUMÁRIO

Apresentação	8
1. Formalização do acesso à terra – imóveis da reforma agrária	
1.1 O que diz a Constituição?	9
1.2 O que diz a legislação?	9
1.3 Instrumentos de formalização	10
1.4 Formas de titulação	11
1.5 Contrato de Concessão de Uso (CCU).....	11
1.6 Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)	13
1.7 Título de domínio (TD)	16
2. Posicionamentos do GT Reforma Agrária e Conflitos Fundiários	18

APRESENTAÇÃO

O presente guia oferece as informações básicas sobre as diferentes possibilidades de formalização do acesso à terra no âmbito da reforma agrária, à luz da Constituição de 1988 e da legislação de regência.

As orientações contidas neste guia destacam os instrumentos previstos e afastam a exclusividade de regimes jurídicos, enfatizando a importância do papel dos beneficiários da reforma agrária na definição do modelo a ser adotado, sem a obrigatoriedade de escolha acerca de um caminho ou de outro.

Com este material, espera-se facilitar a discussão sobre uma etapa tão importante da reforma agrária e afastar obstáculos à adoção das espécies aqui mencionadas. Busca-se, ainda, assegurar aos beneficiários da reforma agrária a possibilidade de deliberar sobre a titulação na forma que melhor efetive o direito à terra e ao cumprimento de sua função social.

Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/MPF

1

FORMALIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA IMÓVEIS DA REFORMA AGRÁRIA

1.1 O QUE DIZ A CONSTITUIÇÃO?



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

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

1.2 O QUE DIZ A LEGISLAÇÃO?

A **Lei nº 8.629/1993**, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, oferece três formas de distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária: **título de domínio (TD), contrato de concessão de uso (CCU) ou concessão de direiro real de uso (CDRU)**. Seja qual for a modalidade, é importante destacar a previsão legal de haver o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, e de não ceder o uso por um período determinado de dez anos. Em caso de descumprimento de obrigações, haverá a rescisão do contrato. Confira-se:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 70 do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, 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. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, 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.

1.3 INSTRUMENTOS DE FORMALIZAÇÃO

Existem três espécies de instrumentos de formalização do acesso à terra. Um deles é provisório, geralmente concedido de imediato, e dois são definitivos.



PROVISÓRIO:

CCU (Contrato de Concessão de Uso)



DEFINITIVOS:

CDRU (Contrato de Concessão de Direito Real de Uso)

TD (Título de Domínio)

1.4 FORMAS DE TITULAÇÃO

A forma de titulação pode ser **individual** ou **coletiva**. É vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.



INDIVIDUAL

Em regra, os títulos são concedidos de forma individual, em nome dos beneficiários. Neste caso, esta pode ser individual propriamente dita ou individual com fração ideal de área coletiva.



COLETIVA

A titulação coletiva pressupõe a concessão de fração ideal. As recentes mudanças da legislação vedam expressamente a titulação por meio ou em nome de entidade representativa dos assentados. Ressalte-se, porém, que é possível a titulação coletiva de áreas comuns.

1.5 CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO (CCU)

DEFINIÇÃO:

O CCU é o **título provisório** concedido aos assentados tão logo sejam selecionados e homologados pelo Incra como beneficiários da reforma agrária. O CCU transfere a posse da parcela ao assentado e legitima juridicamente a sua ocupação, assegurando o uso e a exploração do imóvel, além do acesso às políticas do Programa Nacional de Reforma Agrária.

OUTRAS NOMENCLATURAS:

Em assentamentos mais antigos, o Incra concedia inicialmente títulos provisórios com outras nomenclaturas, a exemplo da carta de anuência, contrato de assentamento, licença de ocupação etc. Todos esses títulos têm a mesma natureza do CCU: conferem apenas o direito provisório de posse da área a que se referem.

PRAZO DE VALIDADE:

Antes do Decreto nº 9.311/2018, o prazo de validade do CCU era de cinco anos. Com o decreto, o CCU agora pode ser concedido por **tempo indeterminado**, porém a sua vigência pode se encerrar em caso de titulação definitiva de rescisão.

CARACTERÍSTICAS:

a) Gratuito

b) Necessidade de cumprimento de determinadas condições estabelecidas no termo

Em caso de não observância, pode haver rescisão do contrato, com a retomada da parcela.

c) Obrigações do assentado (art. 15 do Decreto nº 9.311/2018)

- i) explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar;
- ii) não ceder, a qualquer título, a posse da parcela para uso ou exploração por terceiros;
- iii) respeitar a legislação ambiental, sobretudo as áreas de reserva legal e de preservação permanente;
- iv) respeitar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais do Incra para o assentamento;

- v) firmar o instrumento de titulação definitiva (CDRU ou TD);
- vi) cumprir outras obrigações previstas em instrumento contratual.

d) Inegociável

O título é inegociável. Contudo, em caso de falecimento dos beneficiários, o CCU é transferível aos sucessores, desde que estes preencham os requisitos legais como beneficiários da reforma agrária e assumam as obrigações do instrumento, sendo proibido o fracionamento do lote.

1.6 CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (CDRU)

DEFINIÇÃO:

É uma espécie de **título definitivo** que transfere o direito real de uso da parcela ao assentado, por prazo indeterminado e gratuito. Embora se assemelhe ao CCU, a transferência do direito real de uso confere maior segurança e estabilidade ao beneficiário, inclusive em relação ao próprio concedente do título (o Incra) e a terceiros.

PRAZO DE VALIDADE:

O **CDRU** é transferido por tempo indeterminado.

CARACTERÍSTICAS:

a) Definitividade

O CDRU é um título definitivo. Contudo, não transfere a propriedade da terra ao assentado, somente o direito real de uso, permanecendo a propriedade em nome do Incra. Com isso, **evita-se o retorno da terra ao mercado**. O instrumento de concessão possui força de escritura pública.

b) Necessidade de cumprimento de condições resolutivas

As condições são semelhantes as do CCU. Em caso de não observância, pode haver rescisão do contrato, com a retomada da parcela.

c) Obrigações do assentado (art. 15 do Decreto nº 9.311/2018)

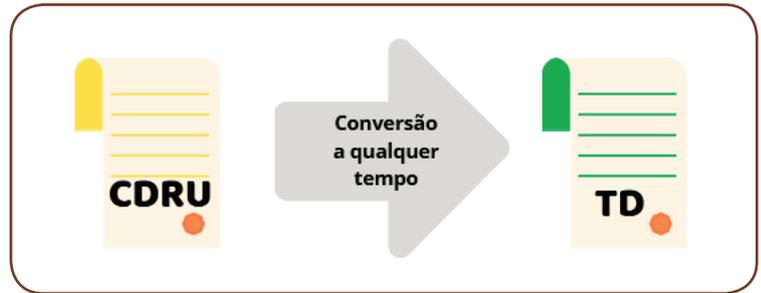
- i) explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar;
- ii) não ceder, a qualquer título, a posse da parcela para uso ou exploração por terceiros;
- iii) respeitar a legislação ambiental, sobretudo as áreas de reserva legal e de preservação permanente;
- iv) respeitar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais do Incra para o assentamento;
- v) firmar o instrumento de titulação definitiva (CDRU ou TD);
- vi) cumprir outras obrigações previstas em instrumento contratual.

d) Inegociável

O título é inegociável, pelo prazo de dez anos, contados da celebração do CCU. Após o fim do prazo de dez anos, o título pode ser transferido por negociação (compra e venda, por exemplo), a quem preencha os requisitos para ser beneficiário da reforma agrária. Nesse caso, é proibido o fracionamento do lote ou a incorporação de outro imóvel rural que tenha área final superior a quatro módulos fiscais.

Antes do prazo de dez anos, durante o período da inegociabilidade, em caso de falecimento dos beneficiários, pode ser transferido aos sucessores que preencherem os requisitos da reforma agrária.

Atualmente, por força do art. 3º, parágrafo único, do Decreto nº 9.311/2018, alterado pelo Decreto nº 10.166/2019, essa espécie de título é prevista expressamente apenas para os assentamentos ambientalmente diferenciados.



e) Conversível em título de domínio

Após a opção pelo CDRU, o titular da concessão poderá optar, a qualquer tempo, pela conversão em TD, sem prejuízo na contagem de prazo referente ao período em que a concessão é inegociável.

1.7 TÍTULO DE DOMÍNIO (TD)

DEFINIÇÃO:

Ao contrário do que se possa imaginar, o título de domínio (TD) **não é a única espécie de título definitivo**. O que o diferencia é o fato de haver a transferência, sob condições resolutivas, da propriedade da terra ao beneficiário. Cumpridas as condições resolutivas, o titulado consolidará em seu domínio a propriedade privada plena da terra, podendo na sequência dela dispor e negociar livremente no mercado.

O TD é concedido ao beneficiário que estiver regularmente assentado. Sob o ponto de vista da área a ser titulada, é necessário que ela esteja registrada em nome do Incra ou da União. Muitos assentamentos criados em imóveis desapropriados **ainda não estão em nome do Incra** devido à pendência de conclusão da ação de desapropriação.

Além disso, é necessário que sejam feitos o georreferenciamento da área do assentamento, a demarcação da parcela que será titulada e o registro do assentamento do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

CARACTERÍSTICAS:

- a) **Gratuito** (em terras públicas) ou **Oneroso** (áreas desapropriadas ou compradas)
- b) **Necessidade de cumprimento de condições resolutivas**
- c) **Obrigações do assentado** (art. 15 do Decreto nº 9.311/2018)

- i) explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar;
- ii) não ceder, a qualquer título, a posse da parcela para uso ou exploração por terceiros;
- iii) respeitar a legislação ambiental, sobretudo as áreas de reserva legal e de preservação permanente;
- iv) respeitar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais do Incra para o assentamento;
- v) firmar o instrumento de titulação definitiva (CDRU ou TD);
- vi) cumprir outras obrigações previstas em instrumento contratual.

d) Inegociável

O título é inegociável, pelo prazo de dez anos, contados da concessão do CCU e enquanto vigentes as cláusulas resolutivas. Após os dez anos de inegociabilidade, pago o preço e cumpridas as demais condições resolutivas, consolida-se o domínio em nome do beneficiário, passando ele a ter livre disposição da terra, que pode retornar ao mercado.

CARACTERÍSTICAS DO TD



É gratuito em terras públicas e oneroso em desapropriadas ou compradas



Cria obrigações ao assentado (art. 15 do Decreto nº 9.311/2018)



Necessita cumprimento de condições resolutivas



É inegociável

2

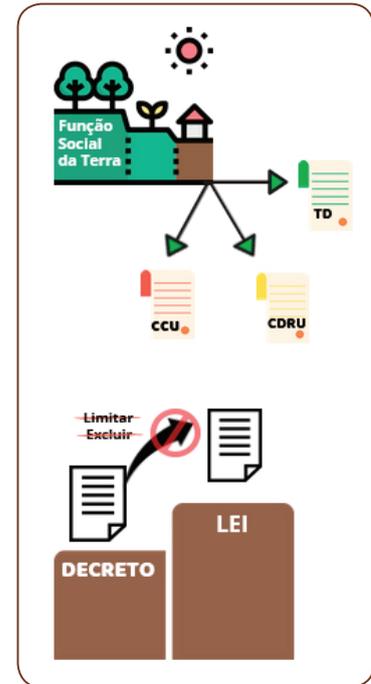
POSICIONAMENTOS DO GT REFORMA AGRÁRIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS

A **função social da terra** deve ser observada em cada um dos três instrumentos. Deve-se reconhecer que, no caso do **TD**, há um risco maior de mercantilização da terra e da venda de lotes, incrementando a especulação em torno do imóvel. Por essa razão, recomenda-se **ampla discussão** a respeito desse título.

O **CDRU** é um instrumento que tem embasamento legal e cabe aos beneficiários, coletiva ou isoladamente, avaliarem a viabilidade de adoção dessa modalidade de titulação.

É necessário assegurar a **autonomia da comunidade e do assentado** para participarem ativamente do processo de regularização fundiária e optarem pela forma mais adequada a sua realidade.

Cabe ao assentamento e aos assentados decidirem a espécie de titulação, nos termos da Constituição Federal, do Código Civil e das leis que dispõe sobre a reforma agrária.





PFDC
Procuradoria Federal
dos Direitos do Cidadão

MPF
Ministério Público Federal