

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA**

Rodrigo Silva de Andrade

Presidente Prudente/SP

2003

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA**

Rodrigo Silva de Andrade

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Jefferson Fernandes Negri.

Presidente Prudente/SP

2003

## **DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA**

Trabalho de Conclusão aprovado  
como requisito parcial para  
obtenção do Grau de Bacharel  
em Direito em

Jefferson Fernandes Negri  
Orientador

Paula Pontalti Marcondes Moreira  
Examinador

Andrei Mohr Funes  
Examinador

Presidente Prudente,

A propriedade privada é a garantia econômica da liberdade do homem.

Fulton Sheen

## Agradecimentos

Primeiramente a Deus.

Aos meus pais, João e Maria, meus pilares, pelo amor, dedicação e incentivo que me faz caminhar.

Ao meu orientador Jefferson Fernandes Negri e aos professores Paula Pontalti Marcondes Moreira e Andrei Mohr.

## RESUMO

No presente trabalho o autor realiza breve abordagem sobre a origem histórica da propriedade, desde a época dos nômades, onde a propriedade privada compreendia a apenas aos bens móveis, passando pela Antigüidade, Idade Média, Revolução Francesa, chegando ao estudo da origem e formação do território brasileiro.

Mostra que durante todo esse período vigorou o direito absoluto sobre a propriedade privada, cenário que começou a ceder a partir do século XX, com a preferência ao interesse social e bem estar da coletividade.

Frisa que a Constituição Federal de 1988 elegeu como direito individual a propriedade, ressaltando o dever de cumprir sua função social, instituído no artigo 186 da Carta e regulado, posteriormente, pela Lei nº 8.629/93, consistente no uso adequado da terra, respeito ao meio ambiente e à legislação trabalhista, objetivando o bem estar social entre empregados e empregadores.

Demonstra que o Estado, visando a igualdade de oportunidade para todos, estatuiu a distribuição de riquezas e estabeleceu o instrumento da desapropriação como o meio mais hábil e eficaz para o cumprimento da função social.

Com efeito, realiza pesquisa bibliográfica e jurisprudencial acerca dos institutos supracitados, culminando com as principais conclusões sobre o dilema.

Finaliza sustentando que a desapropriação é um instrumento imprescindível para combater as grandes disparidades sociais e conflitos sociais, mediante Reforma Agrária, tornando-se meio apto a proporcionar segurança jurídica à propriedade privada e aos investimentos que a cercam, viabilizando, assim, o progresso social e econômico do país.

PALAVRAS-CHAVE: Função social da propriedade; desapropriação e reforma agrária.

## **ABSTRACT**

In the present work, the author achieves a brief approach about the historical origin of the property, since the nomad's epoch, in which the private property consisted of only moveable property, going past the Antiquity, Middle Ages, French Revolution, getting to the origin and formation of the Brazilian territory.

He shows that during all this period the absolute right ruled over the private property, a setting that began to disappear in the beginning of the XX century, with the preference to the society's social interest and welfare.

The Federal Constitution of 1988 selected the property as an individual right, standing out the duty of carrying out its social destination, established in the 186<sup>th</sup> article of the Constitution and regulated, subsequently, by the Law n# 8.629/93, consisted in the appropriate use of the land, respect over the environment and labor legislation, aiming for the social welfare among employees and employers.

The State, aiming for the equality of opportunity for all, established the wealth's distribution and set up the deed of the expropriation as the most capable and efficient way for the social's destination compliance.

In fact, he achieves bibliographic and jurisprudential research, regarding the institutes mentioned above, culminating in the main conclusions about the dilemma.

He concludes stating that the expropriation is an indispensable deed to fight the great social disparities and social conflicts, through land reform, becoming an efficient way to bring legal security to the private property and investments that surround it, and so permitting the social and economic progress of the country.

Keywords: property's social destination; expropriation and land reform

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 PRECEDENTE HISTÓRICO</b> .....	13
<b>1.1 Grécia</b> .....	13
<b>1.2 Roma</b> .....	15
<b>1.3 Idade Média</b> .....	17
<b>1.4 Revolução Francesa</b> .....	18
<b>1.5 Movimentos Socialistas Antipropriedade</b> .....	19
<b>1.6 Propriedade Privada no século XX</b> .....	22
<b>1.7 Estado Democrático</b> .....	22
<b>1.8 Reforma Agrária nos Estados Unidos</b> .....	23
<b>2 ORIGEM HISTÓRICA DA FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO</b> .....	24
<b>2.1 Primeiro Fator Latifundizante</b> .....	25
a ) Sesmarias .....	25
b ) Regime de posses .....	28
c ) Lei de terras .....	29
d ) Terras devolutas .....	30
e ) Registro do vigário .....	32
<b>2.2 Terras da União, Estados e Municípios</b> .....	33

<b>3 DIREITO AGRÁRIO</b> .....	37
<b>3.1 Definição</b> .....	37
<b>3.2 Direito Agrário x Direito Rural</b> .....	38
<b>3.3 Princípios Fundamentais de Direito Agrário Brasileiro</b> .....	40
<b>4 INSTITUTOS DO DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b> .....	41
<b>4.1 Propriedade Produtiva</b> .....	41
<b>4.2 Reforma Agrária</b> .....	42
<b>4.3 Desapropriação</b> .....	43
<b>5 DIREITO DE PROPRIEDADE</b> .....	45
<b>5.1 Princípios que cercam a Propriedade</b> .....	45
a ) Princípio do Direito Absoluto.....	45
b ) Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.....	46
<b>5.2 Direito de Propriedade é Direito Natural</b> .....	47
<b>5.3 Limitações ao Direito de Propriedade</b> .....	47
<b>5.5 Direito de Propriedade Humanizado</b> .....	49
<b>5.6 Evolução do Conceito de Propriedade</b> .....	49
<b>6 A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA NO ESTATUTO DA TERRA</b> .....	52
<b>6.1 A Finalidade do Estatuto da Terra</b> .....	52
<b>6.2 Definição de Imóvel Rural</b> .....	53
<b>6.3 Classificação dos Imóveis Rurais</b> .....	55
a ) Minifúndio.....	56
b ) Propriedade familiar .....	56

<b>c ) Latifúndio.....</b>	<b>57</b>
<b>d ) Empresa rural.....</b>	<b>58</b>
<b>7 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>60</b>
<b>8 REFORMA AGRÁRIA.....</b>	<b>67</b>
<b>8.1 Esboço Histórico.....</b>	<b>67</b>
<b>8.2 Conceito e Finalidade .....</b>	<b>69</b>
<b>8.3 Movimentos Sociais.....</b>	<b>72</b>
<b>8.4 Assentamentos .....</b>	<b>74</b>
<b>9 DESAPROPRIAÇÃO .....</b>	<b>81</b>
<b>9.1 Fontes Históricas do Direito de Desapropriar .....</b>	<b>81</b>
<b>9.2 Desapropriação no Direito Positivo .....</b>	<b>82</b>
<b>9.3 Desapropriação no Direito Brasileiro .....</b>	<b>84</b>
a ) Sujeito ativo e passivo da desapropriação.....	87
b ) Modalidades de desapropriação .....	88
c ) Objeto da desapropriação .....	91
d ) Indenização.....	92
e ) Natureza jurídica da desapropriação .....	95
f ) Imissão provisória na posse.....	95
g ) Destinação dos bens desapropriados .....	97
h) Desistência da desapropriação .....	99
i ) Anulação da desapropriação.....	99
j )Anulação da desapropriação.....	100
l ) Retrocessão .....	100
<b>9.4 Desapropriação para Fins de Reforma Agrária no Estatuto Terra .....</b>	<b>101</b>

a ) Finalidades da desapropriação .....	101
b) Objeto da desapropriação.....	102
c) Indenização .....	102

**9.5 Desapropriação para Fins de Reforma Agrária no Decreto-Lei nº 544/69..** 102

a ) Competência.....	103
b )Sujeito ativo .....	103
c )Sujeito passivo .....	103
d ) Objeto .....	104
e ) Indenização.....	105
f ) Caducidade.....	106

**9.6 Desapropriação para Fins de Reforma Agrária na Legislação Contemporânea.....** 106

a ) Objeto da desapropriação.....	107
b ) Competência.....	110
c ) Efeitos do ato declaratório.....	112
d ) Procedimento judicial .....	113
e ) Indenização.....	116
f ) Forma de pagamento.....	119
g ) Destinação dos bens .....	121

**10 CONCLUSÃO .....** 123

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....** 125

## INTRODUÇÃO

A presente quadra buscou a origem e interpretação da propriedade, partindo de uma evolução histórica desencadeada desde os tempos dos nômades, passando pela Antiguidade, nas civilizações grego-romanas, pela Idade Média, pela origem histórica da formação do território brasileiro, Idade Moderna com a Revolução Francesa e, enfim, pelos movimentos sociais antipropriedade até os dias atuais.

O enfoque, portanto, é a desapropriação para fins de Reforma Agrária, mas, antes desse tocante, verificou-se o conceito e a autonomia do Direito Agrário frente aos outros ramos do direito. Estudou, também, os institutos pertinentes ao Direito Agrário elencados na Constituição Federal: propriedade rural, desapropriação e reforma agrária.

Verificou-se, contudo, os princípios que cercam o direito à propriedade, dentre eles o direito absoluto, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e as limitações do direito à propriedade.

Analizou, ainda, que o país era desprovido de legislações agrárias, que a primeira lei agrária foi o Estatuto da Terra, Lei n<sup>o</sup> 4.504/64, que regulamentou o imóvel rural, propriedade familiar, módulo rural, minifúndios, latifúndios, empresas rurais, Reforma Agrária, seu objeto e finalidades.

Estudou-se também o princípio da função social da propriedade, erigido como garantia individual e princípio de ordem econômica, composto de três elementos: o social, o produtivo e o ambiental.

Sopesou-se, destarte, a análise da Reforma Agrária, seus objetivos e suas finalidades, bem como os movimentos sociais e políticos, a insegurança jurídica trazida por eles e o número de famílias assentadas no Brasil desde o advento do Estatuto da Terra até os dias atuais.

Por último, cuidou da desapropriação de interesse social para fins de Reforma Agrária, sua origem histórica, a desapropriação no direito brasileiro, no Estatuto da Terra, no Decreto-Lei n<sup>o</sup> 544/69 e na Lei n<sup>o</sup> 8.629/93, o sujeito passivo e ativo, a competência para o decreto expropriatório e para o procedimento

judicial, destinação dos bens, indenização e outros elementos que envolvem a desapropriação.

A presente pesquisa demonstrou a importância da Reforma Agrária para o progresso social e econômico do país, sendo instrumento hábil e eficaz à promoção da Justiça Social e distribuição de riquezas no país.

Foram empregados, metodologicamente, as seguintes técnicas de pesquisa, com o objetivo da conclusão da monografia: pesquisa bibliográfica, método dedutivo, histórico e comparativo.

Todo material de estudo foi obtido por meio de documentação indireta, principalmente a bibliográfica, através de doutrinas de direito agrário, de direito administrativo, jurisprudência, leis, decretos e a Constituição Federal de 1988.

No método dedutivo, através do qual, partindo das leis, teorias, tem-se a finalidade de explicitar o conteúdo das premissas, já que as leis possuem conteúdo muito amplo. Na prática, o desafio foi estudar o Direito como um todo para explicitá-lo sobre a ótica da desapropriação para fins de Reforma Agrária, bem como a função social da propriedade.

Diante do método histórico, procedimento de pesquisa, analisou-se a sociedade, instituições e costumes para compreender a sua natureza e função para verificar a sua influência na sociedade moderna, ou seja, a situação agrária brasileira, marcada por latifúndios.

No método comparativo, também utilizado como procedimento de pesquisa, permitiu-se a análise do fato concreto, deduzindo do mesmo elementos constantes, abstratos e gerais. Utilizado não só para comparar grupos sociais no passado e no presente ou comparações entre nações. A finalidade foi mostrar como se encontravam e se encontram os principais grupos deste trabalho: proprietários e camponeses. E por último, demonstrou-se que em diversos países desenvolvidos a Reforma Agrária deu certo, propiciando a distribuição de terras e a Justiça Social.

## 1 PRECEDENTE HISTÓRICO

O presente capítulo está direcionado a demonstrar a origem histórica da formação do território brasileiro. Porém, antes de adentrar nesse tocante, deve-se fazer uma breve abordagem sobre a questão agrária na Antiguidade, na Idade Média, no Estado Comunista e nos Estados Democráticos.

Desde os tempos mais remotos, a idéia que se tinha sobre propriedade privada era a exercida sobre utensílios domésticos e armas. O imóvel não era visto dessa maneira ao passo que os povos eram nômades.

### 1.1 Grécia

Na Grécia Antiga a propriedade imóvel consistia na distribuição de terras entre vários grupos familiares.

A partir da Antiguidade já se percebia a disputa pela terra; assim ocorreu na Grécia, onde se travaram conflitos entre os patrícios e a nobreza. Anteriormente a esses conflitos, os povos organizavam-se comunitariamente, vivendo pacificamente até o desenvolvimento das cidades, da propriedade privada, e o conseqüente aumento da agricultura e pecuária.

Ademais, fatores que influenciaram muito a mudança do Estado grego foram o desenvolvimento do comércio e da navegação. A expansão destes setores foi tão intensa que atingiu o Mar Negro, a Sicília, a Ásia Menor, o sul da Itália e o norte da África.

A alteração do estado primitivo deu-se nitidamente no século V, período em que já se reclamava das injustiças, refletindo, portanto, o antagonismo crescente, terminando a época feudal com o lançamento da moeda. Os conflitos a essa altura já ganhavam grandes proporções, uma vez que a população menos favorecida lutava com os proprietários, dizimando seus rebanhos.

Em Esparta, cidade-Estado grega, reinava a desigualdade, tendo de um lado um povo miserável e do outro uma minoria rica, a qual era marcada por ostentações e fraudes, motivo pela qual o legislador Licurgo reuniu todo povo, convencendo-os da repartição de terras. Assim, a nobreza fora obrigada a entregar as propriedades, aceitando o comunismo. Mas, na verdade, se estabeleceu um Estado comunista-militar, excluindo do matrimônio a desordem e a licença, permitindo que somente as crianças perfeitas sobrevivessem.

A sociedade espartana era dividida em: espartanos, a classe dominante, os periecos e os iliotas, classes dominadas. Os periecos eram livres, dedicavam-se às atividades rurais e deviam imposto à classe dominante. Os iliotas era a parte da população mais explorada. A sociedade, portanto, era dominada por uma oligarquia dominante.

Do mesmo modo se dava em Atenas, que era dominada pela nobreza, a ponto de exigirem de Drácon uma legislação que se tornou rigorosa para os humildes, estabelecendo penas severas para aqueles que cometessem crimes contra a propriedade.

Com efeito, com as revoltas dos desfavorecidos, os eupátridas, elite ateniense, fez com que Sólon elaborasse leis que trouxessem concessões, estabelecendo uma divisão social censitária, ou seja, de acordo com suas rendas:

- a-) os grandes proprietários;
- b-) os cavaleiros;
- c-) os pequenos cultivadores;
- d-) os jornaleiros.

Os primeiros eram os que trabalhavam em importantes cargos do estado; os segundos e terceiros ocupavam cargos subalternos, enquanto os últimos apenas podiam assistir as assembléias. Por último, tinha-se os metecos e os escravos, que não tinham direito algum.

Este cenário não agradou a ninguém, tanto que Clístenes estabeleceu no ano de 590 a.C. a Democracia, período no qual se desenvolveram as artes, a filosofia, a navegação, a ciência, a indústria e o comércio. Atenas deixou de ser essencialmente agrícola para ser uma potência marítima. Os grandes

proprietários começaram a viver dessa nova fonte de renda, entregando seus empreendimentos a administradores. Tem-se nesse período uma luta dos trabalhadores contra o capitalismo e a concorrência com a mão de obra escrava.

As propriedades estavam a essa época divididas em médias e pequenas. Posteriormente, porém, tal quadro se modificou com a constituição de grandes propriedades impulsionadas pela expansão do capitalismo e da escravidão.

Não obstante, os movimentos sociais permaneceram, sendo oprimidos com a invasão e a dominação do Império Romano.

## 1.2 Roma

A propriedade imobiliária rural como hoje se conhece, só começou a se tornar realidade a partir do Direito Romano, no período da Roma Clássica.

Desde seus primórdios, verificava-se em Roma a luta pela terra. A sociedade romana era constituída de forma gentílica, tendo como classe dominante os patrícios, povo romano nativo, cuja designação tem origem porque os chefes de família detinham o *pater*, ou seja, o poder patriarcal.

Na Roma Arcaica, a propriedade pertencia à coletividade, ou seja, à “Gens”. O *pater familias*, possuía todo o poder absoluto sobre o imóvel, escravos e animais, isto é, a tudo que se ligava a ele.

O proprietário era dono de tudo que da propriedade pudesse retirar. Por isso, a propriedade se mostrava absoluta, exclusiva e sem impostos.

O direito agrário, a essa época, envolvia três formas de propriedade, ou seja, **Ager**, que significava terreno cultivável:

- **Ager Desertus**: era o terreno abandonado pelo proprietário, fosse público ou privado;
- **Ager privatus**: era o terreno de origem privada. Nesta categoria, o Estado concedia o uso perpétuo do imóvel, mediante pagamento de taxa periódica chamada de **vectigal**;

- **Ager publicus:** eram os terrenos cultiváveis pertencentes ao Estado Romano, advindos de conquistas bélicas. Esses terrenos, os particulares, só podiam ter donos pela lei, salvo contrário nem por usucapião.

Tais terras foram sendo cada vez mais ocupadas pelos particulares, através do direito real de fruição, que era transmitido aos herdeiros, ou por concessão estatal, sendo que com o passar do tempo passaram a ficar nas mãos de poucos.

Os imóveis rurais, como dito anteriormente, pertenciam à comunidade; as famílias detinham apenas pequenas áreas. Quem possuía o direito de uso dessas terras da comunidade eram os patrícios. Já o povo, isto é, os plebeus, não tinham esse direito, bem como não eram vistos como cidadãos, representando uma classe social muito oprimida.

Na época da monarquia verifica-se a disputa entre plebeus e patrícios, pela terra. Com o fim deste regime político e o advento da república, agravaram-se ainda mais essas disputas.

Na era do Império Romano, os romanos conquistaram o mundo antigo. Ditas conquistas se iniciaram com as Guerras Púnicas, através da dominação de Catargo, potência comercial do Mediterrâneo, depois da Ásia Menor, Grécia, Espanha. Assim, o Oriente e o Ocidente estavam sob o poder de Roma.

O Estado agrícola deu lugar a um Estado moderno, ficando Roma como a capital política-mercantil do mundo. Porém, mesmo com toda essa prosperidade e progresso, a riqueza detinha-se restritamente nas mãos de poucos, insurgindo, dessa forma, revoltas sociais com a finalidade de obter a reforma agrária e liberdade dos escravos. Entretanto, todos os imperadores foram hostis a esses movimentos.

Com as revoltas da plebe, no ano de 367 a.C, foi editada pela Tribuna da Plebe a **LICINAE SEXTIAE**, posteriormente renovada por Tibério Graco através da Lei Semprônia Agrária, lei agrária que estabelecia o limite da área de aquisição de **ager publicus**, limites que foram limitados pelos irmãos Graco.

Os irmãos Tibério e Caio Graco objetivaram o fortalecimento da plebe ao serem eleitos pela tribuna do povo. O primeiro estabeleceu a quantidade de terra que cada cidadão poderia ter, e instituiu o sistema de arrendamento. O segundo, reformou a justiça, o sistema eleitoral e a ocupação de terras no interior. Cícero, por sua vez, lutou a favor da ordem jurídica, privada e agrária.

Já à época de Justiniano, as limitações tornaram-se cada vez maiores, sendo criado o instituto da expropriação por interesse público, a ponto que a terra não cultivada por mais de 02 (dois) anos geraria a perda da propriedade.

Os escravos sempre lutaram ao lado dos plebeus contra a opressão política e os latifúndios. Contudo, sempre foram oprimidos pela elite romana. Foi isso que marcou a derrocada do império romano, ao passo que não detinha o apoio da população, motivo pelo qual a oligarquia foi se enfraquecendo, não resistindo a invasão dos bárbaros.

### **1.3 Idade Média**

Todo continente europeu, na Idade Média, tinha como sistema sócio-econômico e político o Feudalismo.

Não diferente de outros períodos, a Idade Média marcada pelo feudalismo também foi palco de batalhas envolvendo a nobreza, detentora das propriedades de terras denominadas feudos, e os camponeses, que sempre foram severamente oprimidos.

Com o fim do Império romano, houve completa desintegração do imóvel rural, senão vejamos:

O titular do domínio direto era o proprietário que cedia o imóvel para terceiro explorar. Este deveria pagar àquele com alimentos, com o trabalho, sendo uma prestação do vassalo ao senhor. O primeiro senhor, normalmente, era o rei.

O vassalo, por sua vez, instituía relação com terceiros, com o senhor feudal, que possuía poderes políticos, podendo aplicar leis e impostos.

Dessa forma, criou-se uma interdependência de relações com os servos, senhores feudais e reis.

Neste período, o imóvel era símbolo de poder.

Segundo Orlando Gomes (1953 apud GODOY, 1998, p. 21) “sua exploração tomou, juridicamente, a forma de vínculo entre os que a possuíam, mas não a cultivavam e os que a trabalhavam, mas delas não eram donos”.

Neste período é que surgiu a enfiteuse, instituto que era previsto no Código Civil de 1916, como direito real sobre coisa alheia.

Hoje, não está mais previsto no Código Civil de 2002 que trata do direito de superfície.

Infelizmente, ainda há no Brasil traços desse poder político, sem atividade exploratória plena, marcada pela exploração ilegal através do trabalho escravo e trabalho infantil.

#### **1.4 Revolução Francesa**

Com o desenvolvimento do capitalismo, mercantilismo, surgiu uma nova classe social: a burguesia. O mercantilismo prosperou a partir da descoberta das Américas pelos portugueses e espanhóis. Este ambiente favoreceu o desencadeamento de um importante marco histórico: A Revolução Francesa, que passou a criticar o regime de servidão marcado pelo feudalismo, muito abusivo. Surgiram, dessa forma, com os antagonismos sociais extremos que se tornaram mais latentes nesta época, as revoluções camponesas por toda Europa.

Ao lado dos ideais defendidos pela Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade, a propriedade privada foi eleita como um dos cernes da sociedade, ao passo que a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, foi considerada como inerente à natureza humana.

O grande marco do direito mundial que colocou a propriedade como núcleo do ordenamento jurídico foi o Código de Napoleão de 1804, instituto marcado por ideais liberais, econômicos e de reestruturação política da Revolução burguesa.

Dessa forma, tinha-se o direito de propriedade como o direito de fruir e dispor do imóvel como quisesse; logo, era direito natural, inalienável e imprescritível, do qual o indivíduo só seria privado com justa e prévia indenização; ideais que por sua vez influenciaram outro marco histórico, a Revolução Industrial, como também as legislações civis, principalmente as Ocidentais.

### **1.5 Movimentos Socialistas Antipropriedade**

Com a Revolução Industrial, houve grande desenvolvimento econômico, época marcada pelo liberalismo, criticada por suas teorias filosóficas e jurídicas, uma vez que só quem detinha a propriedade gozava desses privilégios, assim, só a burguesia gozava de tais liberdades.

Logo, vem a idade das utopias, século XV ao XVIII, surgindo a teoria da Reforma Agrária. Tem-se como conseqüência o século XIX marcado por teorias socialistas: Marxismo e Socialismo científico.

O socialismo agrário tendo como expoentes a extinta União Soviética, China e Cuba, somente teve expressão nítida no século XX. Dessa forma, criou-se na agricultura o sistema socialista, cerne da economia estatal.

A sociedade socialista é uma cooperativa de produção e consumo dos trabalhadores da indústria e da agricultura. Se nessa cooperativa a indústria não está ligada com a agricultura, que proporciona matérias-primas e produtos alimentícios e absorve artigos industriais, se a indústria e a Agricultura não formam, deste modo, um todo econômico e único, nesse caso não teremos nenhum socialismo. (FERREIRA, 1998, p. 56)

Por volta de 1848, Marx e Engels lançam o Manifesto Comunista, material de convicções comunistas e socialistas, que negou não só a propriedade como também todos os meios de produção.

Influenciado por esses ideais, ocorreu no século XIX, em 1917, a Revolução Russa, insurgindo contra o capitalismo um novo sistema econômico e social: o Socialismo, no qual todos os meios de produção seriam de propriedade

Estatal. No campo, meio rural, as propriedades eram coletivas, pertencentes ao Estado ou aos camponeses, chamadas de “**sovchozes**” e “**kolchoze**”.

“Ocorre assim o nascimento de um novo sistema econômico e social, tendo, em princípio, a superação da propriedade privada dos bens de produção, inclusive a agrária”. (BOBBIO, 1994 apud GODOY, 1998, p. 25).

Dessa forma, a Teoria Negativista de Proudhon, como o próprio nome revela, criticava a propriedade como direito absoluto, por ser vista como direito individual deveria ser eliminada do sistema normativo.

Ao contrário, existiam teorias que justificam a propriedade:

- Teoria da Especificação: A propriedade é fruto do trabalho do homem. Assim por seu esforço, personalidade, adquire o bem de produção, tem como defensores Locke e Rousseau. Essa teoria também é chamada de Teoria do Trabalho, fundamento que cai por terra a partir do momento que crianças e velhos não teriam como ser proprietários, que só seriam os fortes homens. Logo, o trabalho é o meio de produzir riquezas e não a justificativa da propriedade.

- Teoria Legalista: Só se adquire a propriedade de um bem por determinação legal, isto é, seria a concessão Estatal. Só após o Estado termos a propriedade; nega, portanto, a existência desta anterior àquele. Tem como defensores Montesquieu e Hobbes...

- Teoria da Ocupação: O imóvel rural pertence àquele que o ocupou primeiro; tem como defensor Grócio. A ocupação é indiscutível título de propriedade.

- Teoria do assentimento universal: A justificativa da propriedade se fundamenta na circunstância de se tratar de um fato universal em todos os tempos. Também não merece respaldo jurídico. Apresenta como exemplo os nômades, que não reconheciam a propriedade do imóvel, mas apenas de produtos destinados à alimentação.

- Teoria da Convenção: Justifica o direito à propriedade na existência de uma convenção tácita primitiva, sendo a origem de todo o direito;

- Teoria Católica da propriedade: O direito à propriedade privada é um direito natural protegido pela lei Divina; essa doutrina não elide o desempenho da função social que decorre do direito de propriedade que é transcendental;
- Teoria da função social: Esse tema será melhor estudado no capítulo 7, mas em linhas gerais, compreende a obrigação do proprietário de desempenhar sua função social, explorando-a de forma racional e economicamente adequada.
- Teoria Personalista: A propriedade é vista como a garantia econômica da liberdade, ou seja, revela a personalidade do homem.
- Teoria da Natureza Humana, que tem como ilustre defensora Maria Helena Diniz (1993 apud GODOY, 1998, p. 26):

A propriedade é inerente à natureza do homem, sendo a condição de sua existência e pressuposto de sua liberdade. É o instinto da conservação que leva o homem a se apropriar de bens seja para saciar sua fome, seja para satisfazer suas variadas necessidades de ordem física e moral (...). O homem, como ser racional e eminente social, transforma seus atos de apropriação em direitos que, como autênticos interesses, são assegurados pela sociedade, mediante normas jurídicas, que garantem e promovem a defesa individual, pois é imprescindível que se defenda a propriedade individual, pois é imprescindível que se defenda a propriedade individual para que a sociedade possa sobreviver. Sendo o homem elemento constitutivo da sociedade, a defesa de sua propriedade constitui defesa da própria sociedade.

Proudhon ao criticá-las, argumenta que a propriedade é um roubo, tratando-se de nítida agressão ao princípio da isonomia, combatendo a propriedade individual, devendo esta pertencer ao Estado, pertencendo, dessa forma, a todos os habitantes do mundo.

Porém, mesmo com todos esses ideais, houve acontecimentos históricos, como a queda do muro de Berlim e a extinção da União Soviética, que fizeram com que aos poucos o regime comunista fosse se degradando

## 1.6 Propriedade Privada no Século XX

A propriedade não é mais vista de forma absoluta. Mesmo sendo um direito individual, deve cumprir sua função social, ou seja, a propriedade deve atender à coletividade.

Logo, ao final do século XX e início do século XXI, continua sendo um direito protegido, mas lhe é inerente que cumpra sua função social, alcançando não só os imóveis rurais como também os urbanos.

Hoje, deve ser vista sob o ângulo da função sócio-econômica, vista como evolução da Doutrina Social da Igreja. Assim, deve haver a produção (econômico) que beneficia a sociedade (social).

Dessa forma, a política agrária no Brasil, instituída na Constituição Federal de 1988, visa assegurar a dignidade humana.

## 1.7 Estado Democrático

Na América, a questão da Reforma Agrária gerou o surgimento de vários movimentos radicalistas, apresentando 02 (dois) grandes grupos de Reforma Agrária:

- Reforma radicalista: México, Guatemala, Bolívia e Cuba.
- Reforma moderada: Venezuela, Costa Rica, Panamá, Chile, Nicarágua, Honduras e Colômbia.

A Reforma Agrária na América Latina não logrou êxito porque se ateve apenas à divisão sem qualquer incentivo, financiamento, ciência e tecnologia. Dessa forma, toda Reforma Agrária será inútil.

## 1.8 Reforma Agrária nos Estados Unidos

Os Estados Unidos, como nação desenvolvida, trataram a Reforma Agrária como um problema complexo, não como uma simples distribuição de terras.

Com a colonização inglesa, particulares receberam da Inglaterra grandes propriedades rurais. Devido a tal realidade, desde o século XIX, Thomas Jefferson começou a trabalhar a reforma das instituições agrárias, ao passo das existentes vastas áreas que passavam aos herdeiros mais velhos.

Somente com o presidente Abraham Lincoln, em 1862, iniciou a autêntica Reforma Agrária, que em linhas gerais significava que cada cidadão teria direito a certa quantidade de terras; garantiu-se a impenhorabilidade das pequenas propriedades a fim de dar estabilidade ao homem do campo e garantiu-se o desenvolvimento econômico.

O desenvolvimento agrário dos Estados Unidos deu-se em parte a ocupação de sua região oeste, na qual permitiu a colonização das terras públicas, mediante concessão de lotes pelo governo denominados **homesteads**.

Hoje, em virtude de grandes empreendimentos tecnológicos, a mecanização permitiu o aumento da produção, tornando os Estados Unidos uma grande potência agrícola.

## 2 ORIGEM HISTÓRICA DA FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Ao estudar a Reforma Agrária no Brasil tem-se, obrigatoriamente, discorrer sobre os seguintes períodos:

- O tratado de Tordesilhas, que dividiu a América em dois grandes latifúndios;
- A Revolução de 1930;
- A Revolução de 1964.

Após o descobrimento do Brasil, chamado inicialmente de Terra de Santa Cruz, estabeleceu-se treze grandes áreas de terras como forma de colonizar o recente e descoberto território.

A referida divisão, inegavelmente, condicionou não só a vida agrária brasileira como também o meio econômico rural até os dias atuais. Posteriormente a esse momento, presenciou-se a instituição do sistema das sesmarias, porções de terra entregues pelo Governador geral ou donatários das Capitânicas Hereditárias, quando estavam incultas pelos proprietários.

Portanto, as Capitânicas Hereditárias são um marco da reforma agrária brasileira (período antigo) que vigorou até 1930. O período moderno se dá depois da Revolução de 1964, ocasião em que foi instituído o Estatuto da Terra.

O período intermediário entre o antigo e o moderno corresponde a Revolução de 1930, marcado pela vitória de Getúlio Vargas, presidente que fixou o liberalismo no Brasil. A Constituição de 1934 estabeleceu o uso da propriedade ao interesse social, prevendo a desapropriação somente por interesse público, mediante justa e prévia indenização, o usucapião **pro-labore** e a redução de impostos à pequena propriedade.

Com o golpe militar de 1937 e a elaboração da Constituição de 1937, o direito à propriedade foi reconhecido como direito individual e prevista a desapropriação mediante justa e prévia autorização.

## **2.1 Primeiro Fator Latifundizante**

O Tratado de Tordesilhas instituiu a divisão do mundo em dois grandes latifúndios, originados pelas divergências entre o rei de Portugal e da Espanha. Vários tratados já haviam sido feitos, como o Tratado de Alcáçovas, 1494 e Bula Inter Coetera, 1492, até que o Papa Alexandre VI, criou uma linha imaginária, o Tratado de Tordesilhas, no qual o mundo foi dividido 300 léguas após Cabo Verde.

### **a ) Sesmarias**

O Brasil possui estrutura fundiária defeituosa ao passo que a propriedade rural não foi distribuída de maneira homogênea. Assim, apresenta cenário caracterizado por grandes extensões de terra concentradas nas mãos de poucos e, ao mesmo tempo, a presença dos minifúndios.

A metrópole, com vistas a colonizar o Brasil, instituiu primeiramente o sistema de Capitânicas hereditárias, grandes áreas de terra com finalidade voltada a colonização. Os que recebiam essas terras eram chamados de donatários, ou Capitão.

Como o seu fim era a colonização, o Capitão escolhia pessoas para fazer concessões de terras, ou seja, doação de sesmaria. Porém, como era apenas usufrutuário, concedia tão somente o uso da posse aos sesmeiros. Ocorre que o desenvolvimento de atividades econômicas nessas terras era demasiadamente oneroso, de sorte que as sesmarias acabavam sendo abandonadas e ocupadas por posseiros sem título algum.

A sesmaria, instituto importado da Colônia, que tinha o objetivo de aproveitar terras que não eram exploradas, com finalidade de colonização, deu origem aos latifúndios, caracterizados pela monocultura de exportação.

Surgiu em 1375 com o rei Dom Fernando, devido a existência de grandes áreas de terra abandonadas, obrigando os proprietários explorá-las sob pena de concedê-las a outro.

Constituiu-se, portanto, em uma forma de ocupação do território brasileiro, datada das Ordenações Manuelinas (1521) e Filipinas (1603). Tinham legitimidade para instituí-las o Governador Geral e os donatários das Capitâneas hereditárias. Os lotes eram de 03 léguas, tratando-se de sanção aquele que não explorou sua propriedade.

Neste sentido determina a Carta Régia de Évora, datada de 1535, na qual o rei português, Dom João III, instituiu poderes a Martim Afonso: “[...] dentro de dois anos que cada um aproveite a sua, e que, se no dito tempo assim não fizer, as poderá dar a outra pessoa, para que as aproveitem com a dita condição”. (DEMÉTRIO, 1998, p. 29).

Esse documento tinha a finalidade de distribuir terras, dando início ao desenvolvimento de posses. Acontece que o território brasileiro estava repleto de terras virgens para serem exploradas. Logo, houve concessões de terras e não doações.

O instituto da sesmaria caracterizava-se pelo uso da posse desde que vivesse e povoasse a terra. Isso porque os donatários das Capitâneas Hereditárias eram detentores do usufruto e detinham a posse temporária, logo não eram os proprietários.

Logo após o descobrimento da Terra de Santa Cruz, o país ficou praticamente abandonado, porque o interesse de Portugal era limitado às especiarias do Oriente. Obrigado a colonizar para evitar invasões, incentivou-se como primeira atividade exploratória a extração do pau-brasil, concedida a Fernão ou Fernando de Noronha, em 1501/1504.

A Coroa portuguesa, visando a colonização, trouxe à lume novo sistema, sob a égide de Tomé de Souza, de implantação de sesmarias através de nova forma de latifúndios, com o objetivo de instalar engenhos de açúcar no litoral nordestino. Neste período, iniciou-se a concessão de sesmarias. O concessionário era chamado de Senhor do Engenho, desenvolvendo a

monocultura com produção voltada à exportação, **plantation**, na qual se utilizava a mão de obra escrava.

Não havia pequena propriedade, a agricultura de subsistência era admitida através do trabalhador branco e livre, que laborava no latifúndio, porém dedicava-se de forma precária, sempre entregando metade do fruto do seu trabalho ao senhor de engenho.

Os vícios que maculam a propriedade remontam desde essa época, pois nem todos requeriam a sesmaria para explorá-la e sim para receber os foros dos ocupantes.

A disseminação de latifúndios teve como influência a introdução da pecuária no sertão nordestino, especialmente às margens do rio São Francisco. A criação de gado foi imprescindível para a colonização, sendo utilizado para a alimentação, transporte, força de trabalho, couro e outras atividades.

Mas, os latifúndios, sejam de engenho ou pecuária, marcaram não só o Nordeste como também o Sul, na Capitânia de São Pedro, situada no Rio Grande do Sul onde se explorava a pecuária. Dessa forma, a riqueza fundiária era abarcada pelos privilegiados e abastados.

O fundamento jurídico defendido por Dom João III, ao justificar a instituição das capitânicas hereditárias e sesmarias era:

“Era o regime jurídico instituído e que se firmava pela ocupação do solo em bases do seu aproveitamento. A posse da terra só era permitida a quem a cultivasse dentro dos princípios estatuídos pelo bem comum”. (SODERO, 1968, p. 189)

Mesmo com essa orientação de ocupação social, marcada pelo aproveitamento do solo, havia a formação de grandes propriedades, as quais detinham as melhores terras, refletindo a baixa produtividade e incompatibilidade com o bem comum. Isso também acontecia com a ocupação dos sertões, onde as terras desbravadas pelos conquistadores eram concedidas na forma de sesmarias às pessoas mais próximas ao Governador Geral. Instituiu-se, dessa forma, duas classes sociais: o titular da sesmaria e o posseiro.

Várias leis nesse período surgiram como medidas jurídicas administrativas com o propósito de evitar a concentração do poder econômico e da grande propriedade, porém jamais atingiram sua finalidade.

### **b ) Regime de posses**

Como o Brasil se caracterizava pela formação de latifúndios, a única forma de se obter a propriedade era através da posse. Existia, dessa forma, o titular da sesmaria, que recebia o imóvel para nele trabalhar, e o posseiro, que ocupava e explorava a terra, para depois legalizar sua ação por reconhecimento estatal.

O posseiro, diversamente do sesmeiro, possuía uma pequena propriedade destinada à cultura de subsistência. Assim surgiu a pequena propriedade do regime de posses.

A essa época, José Bonifácio de Andrada e Silva, que era totalmente contra essa estrutura feudal que tinha se instalado no país: Capitâneas hereditárias e sesmarias destinadas à exploração de gêneros com destino à exportação, defendeu a formação de uma classe de proprietários rurais, pequenos e médios, os quais estabilizariam a economia.

Diante dessa situação jurídica, necessitava-se de outras leis para regulamentar a nova situação factual existente; portanto, vigia a seguinte classificação de terras públicas:

- As incorporadas ao patrimônio do município, província e do Estado;
- As aplicadas ao uso público dos entes acima citados;
- As provenientes das sesmarias utilizadas por particulares, podiam ser provenientes da concessão governamental se foram abandonadas pelo sesmeiro;
- As terras utilizadas a título de posse mansa e pacífica pelos particulares;

- As terras que estavam no domínio útil dos particulares sob o título de aforamento;
- As terras públicas desocupadas;
- As terras particulares caracterizadas pela propriedade plena dos particulares sob o título legítimo.

### **c ) Leis de terras**

Após a independência, de 1822 a 1850, vigorou o regime de posses de terras. O Estado não dava mais sesmarias, motivo pelo qual as terras passaram a ser ocupadas por serem ou não exploradas, situação esta que gerou muitos conflitos.

Ainda nessa época, o Brasil não estava povoado; sendo assim, o Imperador passou a conceder terras para a formação de colônias militares, estrangeiras ou incentivos do legislador a elaborar leis para facilitar a instituição da pequena e média propriedade.

A tentativa de se criar a pequena propriedade no Brasil veio à tona através do incentivo às colônias estrangeiras, principalmente de alemães e suíços nas Províncias Fluminense e açorianas no Sul.

Essa forma de colonização original não se deu no Nordeste, marcado pela exploração da monocultura. Como essas regiões estavam sendo ocupadas pela Espanha e o clima não era apto à monocultura, as classes abastadas não se interessavam em habitá-las, motivo pelo qual recorreu-se às classes pobres ou médias da população, através do oferecimento de vários privilégios e vantagens.

Diante disso, a organização da propriedade fundiária na região sul é muito subdividida, inexistindo o trabalho escravo, sendo uma região de uma população étnica e homogênea, caracterizada por inexistir desigualdades sociais por serem formadas por uma classe camponesa. Essa colonização não houve paralelo na América e no Brasil de domínios escravocratas.

Em 1850, foi instituída a Lei de Terras, que tratou as terras devolutas do país e das propriedades possuídas por título de sesmaria. As terras devolutas, a partir dessa lei, passaram a ser cedidas a título oneroso para particulares ou em forma de colônias nacionais e estrangeiras.

Com o estudo sistemático desta lei, as terras que já possuíam títulos legítimos, sesmarias, e as terras apossadas e exploradas, tornar-se-iam regularizadas. As demais áreas de terras desocupadas e não exploradas seriam pertencentes ao Estado, ou seja, seriam consideradas terras devolutas.

Insta salientar que, a Lei de Terras estabeleceu que somente se adquiria terras devolutas pela compra; que terra devoluta era aquela que não era ocupada (art. 3º). E no artigo 4º, instituía para a legitimação da posse que a terra deveria ser cultivada e o posseiro ali habitar. E por último, que a posse deveria ser mansa e pacífica.

Assim, a Lei de Terras 601/1850, colocou fim ao regime de posses.

#### **d ) Terras devolutas**

De acordo com artigo 99 do Código Civil, são bens públicos:

I-os de uso comum, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II-os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III-os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas unidades.

Têm, os bens dominicais, essencialmente as seguintes características: possuem finalidade a atender interesse público geral e comportam função patrimonial; dessa forma configuram uma atividade privada do Poder Público, porque se destinam a gerar rendas para o Estado; e, por conseqüência, estão submetidos ao regime jurídico de direito privado, porque o Estado passa a agir como proprietário de tais bens.

As terras públicas encaixam-se em duas categorias: devolutas, que são pertencentes ao patrimônio público, que não estão individualizadas e nem cadastradas; e patrimoniais, advindas de processos de discriminação.

As terras devolutas integram categoria de terras públicas, ao lado dos terrenos reservados, ilhas e terras dos índios. Logo, são bens dominicais disponíveis.

Genericamente, são vistas como as que integram o patrimônio do Estado, ou seja, os bens dominiais. Em um conceito restrito, por força do artigo 64 da Constituição de 1891, tratam-se de terras pertencentes ao Estado que não se achavam no domínio particular, ou objeto de posse pelo regime da Lei de Terras.

A Lei de Terras, em seu artigo 3º, traz a seguinte definição:

Art.3º. São terras devolutas:

§ 1º as que não se acharem aplicadas a algum uso público, provincial ou municipal;

§ 2º as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem foram havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura;

§ 3º as que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta lei;

§4º as que não se acharem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei.

Hodiernamente, entende-se por terras devolutas:

[...] como sendo todas as terras existentes no território brasileiro, que não se incorporaram legitimamente ao domínio particular, bem como as já incorporadas ao patrimônio público, porém não são afetadas a qualquer uso público. (DI PIETRO, 2003, p. 588)

No mesmo sentido:

Terras devolutas são as que não estão incorporadas ao patrimônio público, como os próprios, ou aplicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou de posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual. (JUNQUEIRA, 1964, p. 68)

Na concepção de Hely Lopes Meirelles (2001, p. 516) “são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos”.

Conclui-se que se trata de uma visão conceitual residual de terras devolutas, que são terras não destinadas a uso público nacional, municipal ou estadual; as que não estavam na posse de um particular com ou sem título á época de 1850, ou no domínio deste em virtude de um título legítimo.

#### **e ) Registro do vigário**

O registro paroquial, também conhecido como registro do vigário, foi estabelecido pela Lei de Terras de 1850, em seu artigo 13, e regulamentado pelo artigo 93 e 94 do mesmo instituto:

Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguesias o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas àquelles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas.

Art. 93. As declarações para o registro serão feitas pelos possuidores, que as escreverão, ou farão escrever por outrem, em dois exemplares iguais, assinando-os ambos, ou fazendo-os assinar, pelo indivíduo que os houver escrito, se os possuidores não souberem escrever.

Art. 94.(in fine) As declarações para o registro das terras possuídas por menores, índios, ou quaisquer Corporações, serão feitas por seus Pais, Tutores, Curadores, Diretores, ou encarregados da administração de seus bens e terras. As terras, de que tratam este e o artigo antecedente, não conferem algum direito aos possuidores.

Com essa lei, todo possuidor de terras deveria proceder ao registro das mesmas mediante processo de declarações realizado em cada povoação onde se encontrava o imóvel. Era um documento que somente provava que a pessoa era a possuidora e não a detentora do domínio.

O objetivo do Registro do Vigário era regularizar a escritura das concessões de sesmarias, como também instituir quem eram os detentores de posses, mediante a inscrição de suas posses. Este registro era feito na Igreja em livros e a publicidade era dada durante a realização de missas onde era declarado o possuidor. Contudo, não conferia ao posseiro direito, artigo 94, in fine, da Lei 601/1850, porque a legitimação e a titulação só era possível após reconhecimento do Governo.

## **2.2 Terras da União, do Estado e Municípios**

Atualmente, têm-se as seguintes terras públicas, conforme preceito constitucional: Terras devolutas, plataforma continental, terras ocupadas pelos índios, terrenos de marinha, terrenos acrescidos, ilhas, álveos abandonados, faixa de fronteira, vias e logradouros de fronteira e áreas ocupadas com as fortificações e edifícios públicos.

Insta salientar que, todas as terras do território nacional eram pertencentes primeiramente à Coroa Portuguesa. Em momento posterior, passaram do Império à República. Dessa forma, começou a se transformar em propriedade privada a partir das sesmarias, compra e venda, legitimação de posses e outros institutos.

Com a Lei de Terras, como dito alhures, foi admitida a aquisição de propriedade pela compra, com exceção às concedidas de forma gratuita. Esta lei, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto Imperial nº 1.138, de 30.11.1854, que instituiu a Repartição Geral das Terras Públicas, estabelecendo as regras de fiscalização de terras devolutas, o registro paroquial, venda, medição de terras públicas, regularização das propriedades de domínio particular, faixa de fronteiras e terrenos reservados.

A partir da instituição da República em 1889, a primeira Constituição Republicana, estabeleceu a titularidade das terras devolutas pertencentes aos estados em seu artigo 64, reservando a estes não só o domínio como também a competência para legislar sobre sua concessão, legitimação e atribuições, o que foi confirmado pelo artigo 1º do Decreto Federal 19.924, de 27.04.31.

Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

O Dec. Federal 19.924/31, instituía em seu artigo 1º: “Compete aos Estados regular a administração, concessão, exploração, uso e transmissão das terras devolutas que lhes pertencem, excluída sempre a aquisição por usucapião”.

Outro instituto que determinava, à época, a propriedade do bem público, era o Código Civil de 1916, que em seu artigo 65 determinava:

“São públicos os bens de domínio nacional, pertencentes à União, aos estados ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertençam”.

Posteriormente, foi defeso o aforamento de terras pertencentes à União, garantindo aos estados porções de terras às margens e acrescidas naturalmente pelos rios, como também as ilhas, diga-se de passagem, que estivessem dentro de seus territórios (Dec. Federal nº 21.235/32). Com o Decreto Federal nº 22.658/33, os terrenos aforados passaram a pertencer aos estados.

A Constituição federal de 1946 não trouxe modificações, estabelecendo como propriedade da União as ilhas fluviais e lacustres, desde que situadas a fronteiras com outros países. Como dito anteriormente, também as terras devolutas destinadas à proteção de fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro (artigo 34, inciso I e II).

A constituição de 1969, além destes, em seu artigo 4º, adicionou: as terras devolutas, com a finalidade de prover a segurança e o desenvolvimento nacional, ilhas oceânicas, plataforma continental e terras indígenas. No artigo 5º estabeleceu que as terras não pertencentes à União pertenceriam ao domínio dos estados.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, estabelece em seu artigo 20 os bens da União:

- I-os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II-as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental definidas em lei;
- III-os lagos, rios, e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV-as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas, as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26,II;
- V-os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI-o mar territorial;
- VII-os terrenos de marinha e acrescidos;
- VIII-os potenciais de energia hidráulica;
- IX-os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X-as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI-as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios “.

As terras públicas não são suscetíveis de usucapião (artigo 189, § 3º, e artigo 191 e seu parágrafo único, ambos da Constituição Federal de 1988). Outrossim, só podem ser alienadas ou terem seu uso concedido as áreas não superiores a dois mil e quinhentos hectares, mediante prévia autorização do Congresso Nacional. A demarcação de terras públicas pelos entes federados faz-se perante ação discriminatória, à qual são chamados todos os interessados para comprovar a propriedade; provada esta se faz o registro. No âmbito federal, o registro é feito perante o INCRA.

Aos Estados-membros, de acordo com o artigo 26 da Constituição Federal, pertencem: as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, com exceções previstas em leis originadas de obras públicas; as áreas nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem em seu domínio, excluídas as da União, Municípios ou Territórios, ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União, e terras devolutas não pertencentes à União.

As terras devolutas, como não havia nada de específico, advinham mediante doação dos Estados, sendo depois regulamentadas por leis estaduais.

Exemplo: O estado de São Paulo, na edição da sua primeira Lei Organização Municipal, Lei 16 de 13.11.1891, cedeu aos municípios, artigo 38, §1º, “as terras devolutas adjacentes às povoações de mais de mil almas em raio de círculo de seis quilômetros, a partir da praça central”. Medida que foi aumentada para 12 quilômetros para a capital e 8 quilômetros, Dec. nº 14.916, de 06.08.1945, aos municípios, permanecendo inalterada até a última Lei Orgânica dos Municípios (Dec.lei complementar 9, de 31.12.69) e mantida a medida anterior para os demais distritos (artigo 60, parágrafo único).

Assim, essas áreas vizinhas aos municípios e distritos, conforme metragem acima exposta, passaram a constituir terras devolutas pertencentes aos municípios.

Aos municípios, hoje, a Constituição Federal é omissa a elencar os bens que lhes pertencem. Porém, esta matéria, como a própria Magna Carta em seu artigo 29 determina, é de competência das Leis Orgânicas Municipais e acidentalmente às Constituições Estaduais.

## 3 DIREITO AGRÁRIO

### 3.1 Definição

A agricultura corresponde a exploração da terra baseada na extração de produtos agropecuários imprescindíveis à sobrevivência humana.

A agricultura é uma atividade rural, de caráter amplo, geral e complexo. Pode ser exercida em caráter especializado, ou conexamente com outras atividades, abrangendo ao mesmo tempo, a lavoura, a pecuária, e as indústrias rurais, e ainda mesmo, o exercício lateral de profissões mercantis, industriais ou liberais. (CARDOZO, 1953 apud DEMÉTRIO, 1998, p. 42)

O Direito Agrário, ciência jurídica, que traz todos os seus princípios arrolados na Constituição, traça todo embasamento jurídico acerca do direito à propriedade, tratada como garantia individual, como também prescreve que a propriedade deve atender a sua função social (princípio de ordem econômica), podendo ser objeto de desapropriação quando não atendido este desiderato.

O direito agrário tem como cerne a destinação do uso social da terra, sendo um conjunto de normas, privadas e públicas, que norteiam o direito de propriedade do homem bem como os deveres deste indivíduo para com a sociedade, ou seja, a responsabilidade social; logo, há uma interdependência de relações entre o homem, a terra e o uso social da terra.

Com efeito, trata-se de um ramo autônomo do Direito Brasileiro, apresentando inúmeras especificidades trazidas pelas Constituições que contribuíram para definir o novo conceito de propriedade sob a égide do princípio da função social da propriedade.

De acordo com Fernando Pereira Sodero (1968 apud DEMÉTRIO, 1998, p. 46) o direito agrário é um “conjunto de princípios e de normas de direito público e privado, que visa disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da terra”.

No mesmo sentido:

“O direito agrário é o conjunto sistemático de normas jurídicas que visam disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rurícola e o enriquecimento da comunidade.” (BORGES, 1995, p. 17).

“Direito Agrário é o conjunto de normas jurídicas que regulam a atividade agrária, em seus sujeitos, nos bens a que ela se destinam, e nas relações jurídicas constituídas para exercê-la”. (CARRARA apud ZENUM, 1997, p. 43).

Pois bem, deve-se lembrar que os conceitos diferenciam-se de autor para autor, dependendo de seu ponto ideológico; vejamos, por exemplo, um conceito mais recente e moderno de René Drumont, visando além da integração da atividade do homem ao cumprimento da função social da propriedade, o uso da terra, condicionado também à preservação dos recursos naturais:

Direito Agrário é a conformação de princípios e de idéias concernentes à artificialização do meio natural, com o fim de tornar mais apto ao desenvolvimento de espécies vegetais e animais, elas próprias melhoradas, visando o desempenho da função social da propriedade. (DRUMONT apud ZENUM, 1997, p. 51)

### 3.2 Direito Agrário x Direito Rural

Para o eficaz entendimento do presente estudo mister se faz estabelecer a diferença do significado entre os termos rural e agrário. O termo rural tem sua origem na palavra latina **rus** que significa campo, meio rural, retratando a diferença geográfica entre o meio urbano e o rural; já agrário tem origem na palavra **ager**, que reflete a idéia de campo apto à produção.

Essa disparidade entre as expressões acentua-se ainda mais ao atentar-se ao fato de que a palavra agrária engloba 2 fatores:

- a-) estático, referindo-se ao campo;
- b-) dinâmico, ao tratar do solo como meio capaz de produção;

Este último elemento revela, por sua vez, dois outros elementos, o elemento natural, isto é, os animais e o solo apto à produção e o elemento humano, ou seja, a atividade profissional que será exercida sobre o solo.

Então, nota-se que o termo agrário é bem mais amplo que o rural, que está apenas ligado ao sentido de campo em oposto ao urbano.

Como dito anteriormente, o direito agrário traduz-se em ramo autônomo do Direito, consistindo em sistema de normas que regula as relações jurídicas do homem e a terra, isto é, o conjunto de normas que traça direitos e obrigações ao homem e ao Estado, no que concerne ao uso social da propriedade.

Com a elaboração do Estatuto da Terra, surgiu a discussão de um novo ramo do direito, o Direito Rural, apto a definir apenas as regras que norteassem o incremento da atividade agrária e os profissionais que desenvolvem essa atividade.

Segundo o professor Malta Cardozo (1953 apud DEMÉTRIO, 1998, p. 47) :

“Direito Rural é o conjunto das normas que asseguram a vida e o desenvolvimento econômico da agricultura e das pessoas que a ela se dedicam profissionalmente”.

Da comparação dos preceitos acima citados não resta dúvida de que é o direito agrário que está revestido de autonomia científica, cercado por normas jurídicas destinadas a regularizar o acesso à terra e os meios necessários para com o emprego do uso social da terra proporcionar o progresso sócio-econômico à sociedade.

Hoje, no Brasil “desenvolveu-se a expressão direito agrário, que é um complexo normativo, com princípios gerais próprios e específicos, disciplinando relações entre os sujeitos e os bens agrários no exercício da atividade agrária” (FERREIRA, 1998, p. 2)

Logo, os doutrinadores adotam preferencialmente a expressão “agrário”, justificando que “rural” é termo mais usado em economia e sociologia, ciências que não envolvem parte do conteúdo que abrange o Direito Agrário. Entretanto, países como Portugal e França adotam o uso do termo Direito Rural.

Assim, tendo como a finalidade a integração sócio-política da comunidade, representa novo ramo jurídico destinado a coordenar as relações do indivíduo com as atividades realizadas no campo para o desenvolvimento econômico.

### **3.3. Princípios fundamentais do Direito Agrário Brasileiro**

Tais princípios só foram erigidos a tal categoria por meio de dois pilares do Direito Agrário: a reforma agrária e a política agrícola.

Os princípios são, de acordo com Paulo Torminn Borges (1995):

a-) Função social da propriedade;

b-) Progresso econômico do rurícola;

c-) Progresso social do rurícola;

d-) Fortalecimento da economia nacional, pelo aumento da produtividade;

e-) Fortalecimento do espírito comunitário, mormente da família;

f-) Desenvolvimento do sentimento de liberdade (pela propriedade) e de igualdade (pela oferta de oportunidades); sob o estigma que:

“[...] a propriedade privada é a garantia econômica da liberdade do homem”. (SHEEN, 1945 apud BORGES, 1995, p. 27)

g-) Implantação da justiça distributiva;

h-) Eliminação das injustiças sociais no campo;

i-) Povoamento da zona rural, de maneira ordenada;

j-) Combate ao minifúndio;

l-) Combate ao latifúndio;

m-) Combate a qualquer tipo de propriedade rural ociosa, sendo aproveitável e cultivável;

n-) Combate à exploração predatória ou incorreta da terra;

o-) Combate aos mercenários da terra.

## 4 INSTITUTOS DO DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

### 4.1 Propriedade Produtiva

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 185, inciso II, determina que não será afetada pela desapropriação a pequena e média propriedade e a propriedade produtiva. Senão vejamos:

Art.185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

- I- a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
- I- a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Logo, a produtividade está intimamente ligada ao cumprimento de sua função social, estabelecida no artigo 186 da Magna Carta como, aproveitamento rural e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e, exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores. Dessa forma, a propriedade privada estaria cumprindo com a Justiça Social.

O elemento principal da Reforma Agrária não é a propriedade produtiva e sim o homem, sua proteção, fazendo com que cresça tanto economicamente como socialmente, ou seja, liberando-o através de seu trabalho da fome e da miséria.

Sendo assim, em face do aumento demográfico da população, nada mais correto que a terra esteja apta a estar cada vez mais produtiva, garantindo o suprimento de produtos alimentícios às pessoas, nem que para isso seja necessário desapropriá-la e entregá-la àqueles que a possam tornar produtiva,

devendo a propriedade ser conduzida a produzir o suficiente para a comodidade da vida do proprietário, dos seus familiares, dos que trabalham para ele e para abastecer os mercados interno e externo.

A lei nº 8.629/93, que trata da desapropriação por interesse social, em seu artigo 6º, traz conceito legal de propriedade produtiva:

Art.6º. Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

## **4.2 Reforma Agrária**

A reforma agrária consiste na distribuição de terras, ou seja, na efetiva aplicação do princípio constitucional da Justiça Social com a distribuição de terras, havendo a modificação do domínio e da posse do bem que serão entregues a outras pessoas, com o objetivo de que seja destinada a sua verdadeira função social.

[...] reforma agrária é a revisão, por diversos processos de execução, das relações jurídicas e econômicas dos que detêm e trabalham a propriedade rural, com objetivo de modificar determinada situação atual de domínio e posse da terra e distribuição da renda agrícola.(DUARTE, 1953 apud FERREIRA, 1998, p. 152)

Para o Estatuto da Terra, artigo 1º, § 1º, a reforma agrária é "o conjunto de medidas que visem à promoção de melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade".

No entender do professor Olavo Acyr de Lima Rocha (1992, p. 47), interpretando o Estatuto da Terra, a reforma agrária:

[...] visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o

progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Porém, reforma agrária não deve ser apenas entendida como a distribuição de terras, deve estar inserida numa política agrária. De acordo com o artigo 187 da Constituição, deve haver participação do setor de produção, envolvendo trabalhadores e produtores, além de setores de comercialização, armazenamento e transportes.

A simples distribuição de terras seria um desastre, porque os agricultores não seriam capazes de cultivá-las, por estarem desprovidos de recursos financeiros aptos a formar estruturas que se comprometam ao uso racional da terra.

Dessa forma, desrespeitariam o fundamento que a propriedade desapropriada deva desempenhar sua função social, levando somente a extinção da propriedade privada, transformando a propriedade que deve ser um bem de produção, em bem de comércio, o que é inadmissível.

Assim, inobstante a Reforma Agrária seja algo indispensável para a promoção da justiça social e pacificação dos conflitos no campo, deve ser efetivada mediante organização agrária, para o real cumprimento da função social da propriedade, voltada à finalidade na obtenção de uma economia integrada e global.

### **4.3 Desapropriação**

Determina o artigo 184 da Magna Carta que:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Na concepção de Olavo Rocha (1992, p. 51) “a desapropriação é uma limitação á propriedade privada no interesse superior da comunhão”.

Insta ressaltar, portanto, que a desapropriação que aqui será estudada é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, tratada no artigo 184 da Constituição Federal.

Consiste, de forma geral, na desapropriação mediante pagamento de justa indenização, na forma de títulos da dívida agrária, resgatáveis em vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão. Estando condicionada a ato declaratório da União através do Presidente da República, direcionada aos latifúndios. O artigo 185 da Constituição Federal torna insuscetível de desapropriação a pequena e média propriedade desde que seja única; e, a propriedade produtiva.

Consiste em modalidade de desapropriação sanção, proporcionando a distribuição terras àqueles que possam fazer cumprir a sua função social.

Ao contrário, jamais será submetida à força expropriatória do Estado caso seja explorada racionalmente e seja economicamente bem aproveitada, exercendo sua função social, tornando a terra um bem mais protegido.

Não obstante a breve exposição trazida neste capítulo, a desapropriação e a reforma agrária, que são objetos do presente trabalho, serão vistas mais detalhadamente em capítulos posteriores.

## 5 DIREITO DE PROPRIEDADE

### 5.1 Princípios que cercam a Propriedade:

#### a ) Princípio do Direito Absoluto;

A idéia do direito de propriedade ser visto como um direito absoluto vem desde o direito romano. Segundo o aludido pensamento, quem detém a propriedade possui direitos ilimitados sobre um determinado bem. Logo, deve-se entendê-lo como absoluto por ser **erga-omnes**, isto é, oponível contra todos, além de possuir totais poderes de dispor da propriedade. Entretanto, mister se faz ressaltar que mesmo nesse período havia limitação quanto ao uso da propriedade privada.

Em período posterior, junto aos princípios defendidos pela Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade, a propriedade privada foi eleita como um dos cernes da sociedade. Ao passo que na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, o direito à propriedade foi considerado como inerente à natureza humana.

O grande mundial que colocou a propriedade como núcleo do ordenamento jurídico foi o Código de Napoleão de 1804, instituto marcado por ideais liberais, econômicos, de reestruturação política da Revolução burguesa (Revolução Francesa).

O artigo 544 deste código traz o direito de propriedade como o direito de fruir, dispor do imóvel como quiser; como direito absoluto, porém desde que não haja violação do ordenamento jurídico. Logo, é direito natural, inalienável e imprescritível, do qual o indivíduo só será privado mediante justa e prévia indenização.

Assim, o direito a propriedade consolida-se a partir do momento que passa a ser garantido como garantia individual, como é o caso da constituição brasileira.

## **b ) Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.**

O princípio da supremacia do interesse público é chamado de finalidade pública, estando presente desde a elaboração da lei até a execução de atos pelo poder executivo, vinculando o administrador em toda sua atuação.

Desde sempre o direito foi marcado pelo individualismo, voltado a proteção dos direitos dos particulares, mas a partir do final do século XIX, surgiram reações contra essa visão, exigindo do Estado atuação mais ativa na vida de seus cidadãos. Começa-se, então, a compreender que o direito é um instrumento para a consecução da justiça social, do bem comum.

Sob a égide do interesse público, o Estado começou a ser mais intervencionista, atendendo as necessidades da comunidade, através de poder de polícia a fim de manter a ordem pública.

Torna-se nítida essa intervenção na área econômica, principalmente com a exploração pelo Estado das riquezas do subsolo e, principalmente, no que condiz com o direito de propriedade, conduzindo seu desempenho ao bem estar social, através da desapropriação por interesse social, para haver a distribuição de terras, o seu uso racional, para a proteção do meio ambiente e a proteção do patrimônio artístico e histórico.

Sabe-se que a administração pública é dotada do poder de requisitar, desapropriar, policiar, punir, tudo isso voltado a atender o interesse público.

No conflito entre o interesse particular e o coletivo, este deverá prevalecer, desde que não constitua agressão a direito individual e à Constituição Federal.

Deste modo, ao desapropriar um imóvel rural por finalidade social, tem-se um conflito entre o princípio da supremacia do interesse público e o do interesse de um particular. Neste caso, o interesse que prevalecerá será o coletivo uma vez que a propriedade não cumpriu com sua função social. Entretanto, este ato não deverá ocorrer arbitrariamente, pois violaria a garantia individual do direito à propriedade, devendo ocorrer mediante preceito constitucional que é o

pagamento de justa e prévia indenização, caso contrário acarretaria algo abominável pela Magna Carta que é o confisco.

## **5.2 Direito de Propriedade é Direito Natural**

O reconhecimento do direito à propriedade como um direito natural é corolário da Doutrina Católica, que o definiu como natural, sendo um preceito protegido pela Lei Divina, proibindo a cobiça da propriedade alheia.

Este o pensamento de São Tomás de Aquino:

“Esta exigência é de tal ordem fundamental para a própria sobrevivência da criatura humana, que se pode dizer ela constituir um direito natural primeiro”. (BORGES, 1995, p. 4).

O direito de apropriar-se de coisas consiste no próprio direito de propriedade, pois perfaz uma forma de garantir liberdade econômica, assegurando ao homem a sua sobrevivência sem a perda da dignidade. E por ser de origem transcendental, esse direito deve ser compatibilizado com a coletividade, ou seja, ser condicionado ao exercício de sua função social.

## **5.3 Limitações ao Direito de Propriedade**

[...] Toda pessoa, física ou jurídica, tem direito à propriedade, podendo o ordenamento jurídico estabelecer suas modalidades de aquisição, perda, uso e limites. O direito de propriedade, constitucionalmente consagrado, garante que dela ninguém poderá ser privado arbitrariamente, pois somente a necessidade ou utilidade pública ou o interesse social permitirão a desapropriação. (MORAES, 1997, p. 172)

Sem sombras de dúvida, hodiernamente, o direito à propriedade sofre limitações no que concerne ao seu exercício, que deve ser efetivado conforme sua função social, sendo esta a mais justa limitação. Trata-se de concepção social da propriedade privada, visando os interesses da sociedade, atualmente,

tratada pelo artigo 186 da Constituição Federal de 1988 e pelo artigo 2º, §1º, do Estatuto da Terra.

Art.2º. (...)

§1º. A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando simultaneamente:

- a-) favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b-) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c-) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d-) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

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.

Portanto, pode-se concluir que a função social é inerente ao direito de propriedade. Vejamos alguns entendimentos sobre as restrições ao direito à propriedade:

Função social da propriedade: STJ-“O direito privado de propriedade, seguindo-se a dogmática tradicional (Código Civil, arts. 524 e 527), à luz da Constituição Federal (art.5º,XXII,CF), dentro das modernas relações jurídicas, políticas, sociais e econômicas, com limitações de uso e gozo, deve ser reconhecido com sujeição a disciplina e exigência da sua função social (arts.170,II e III, 182, 183, 185 e 186 CF). É a passagem do estado proprietário para o Estado solidário, transportando-se do ‘monossistema’ para o ‘polissistema’ do uso do solo (arts.5º, XXIV; 22,II; 24,VI; 30,VIII; 182, §§ 3º e 4º; 184 e 185, CF)”(1º Seção-MS nº1.856-2/DF- rel. Min.Milton Luiz Pereira- Ementário STJ, 08/318).

Restrições ao direito de propriedade: STJ-“As restrições ou limitações ao direito de propriedade, tendo em conta a sua feição social, entre as quais se insere o tombamento, decorre do poder de polícia inerente ao Estado, que há de ser exercitado com estrita observância ao princípio da legalidade e sujeição ao o controle do Poder Judiciário. Cabe a este

dizer, à vista do caso concreto, se se trata de simples limitação administrativa ou de interdição ou supressão do direito de propriedade, hipótese esta que só pode ser alcançada por meio de desapropriação”(2ª -Resp nº 30.519-0/RJ- rel. Min.Antônio de Pádua Ribeiro- Ementário STJ, 10/107)

Meio ambiente e direito de propriedade: STJ- “O direito de instituir parques nacionais, estaduais ou municipais há de respeitar o direito de propriedade, assegurado na Constituição Federal. Da queda do Muro de Berlim e do desmantelamento do Império Comunista Russo sopram ventos liberais em todo mundo. O Estado todo poderoso e proprietário de todos os bens e que preserva apenas o interesse coletivo, em detrimento dos direitos e interesses individuais, perde a sobrevivência” (1ª T-Resp nº 32222/PR- rel.Min.Garcia Vieira-RSTJ48/412)

#### 5.4 Direito de Propriedade Humanizado

Trata-se de um tema pouco estudado entre os autores, mas em linhas gerais giza que a propriedade primeiramente era vista como um direito absoluto, podendo ser exercido em toda sua plenitude.

A partir do momento que para cumprir com suas características: usar, dispor e gozar, atribuiu-se para o seu exercício o cumprimento de uma função social, em consonância com o bem estar da coletividade, o direito de propriedade passou a ser humanizado.

#### 5.5 Evolução do Conceito de Propriedade

Os romanos definiam a propriedade como **jus utendi, fruendi et abutendi**, correspondendo os dois primeiros ao direito de usar, gozar de todos os frutos advindos da propriedade e, o último, à faculdade de dispor do bem.

O Código Civil, no seu artigo 1228, atualmente, define a propriedade como o direito de usar, gozar e dispor do bem; são os elementos essenciais para caracterizar a propriedade. Tendo como característica ser um direito exclusivo, não é dado a outro o direito a propriedade, salvo as hipóteses de condomínio;

também se trata de direito perpétuo, muito embora os direitos decorrentes da propriedade sejam modificáveis.

Ao estudar o conceito de propriedade, deve-se fazer uma breve retrospectiva nas constituições brasileiras.

O conceito de propriedade sofreu nítida evolução, passando de um primeiro momento individualista para uma fase solidária como forma de proporcionar a justiça social, através do desempenho de sua função social.

A Constituição Imperial de 1824, seguindo ideais políticos advindos da Revolução Francesa e da Revolução Industrial, trazia um conceito de propriedade estritamente individualista, como um direito absoluto, no artigo 179, inciso XXII, "é garantido o Direito de Propriedade em toda sua plenitude".

Com o advento da Proclamação da República, em 15 de Novembro de 1889 (somente em 1891 o Brasil teve sua primeira Constituição Republicana), seguiu-se a mesma visão individualista. Tanto é que se estabeleceu, artigo 72, §17: "[...] as minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem exploração deste ramo de indústrias".

Assim verifica-se que a propriedade até então não sofria nenhum tipo de restrições.

Com a Constituição de 1934, inspirada na Constituição alemã de Weimar de 1919, retirou-se a titularidade das minas e riquezas minerais dos proprietários das terras, inclusive as águas que se davam para aproveitamento industrial. Por outro lado, estabeleceu-se que o direito a propriedade privada não poderia ser exercido contra o interesse social; foi o nascedouro do pensamento que a propriedade deve desempenhar sua função social; manteve-se o direito à propriedade mas, submetido a condicionamentos, deixando de lado aquela concepção individualista.

A Constituição Federal de 1937 manteve esses mesmos princípios em seu artigo 122: "a Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade".

A Constituição Federal de 1946 estabeleceu a obrigação de a propriedade privada estar condicionada ao bem estar social, indicando que deveria ocorrer a

justa distribuição de terras, isto é, a desapropriação por utilidade, necessidade pública ou por interesse social, em igualdade de condições para todos (artigos 141, §16 e 147).

O uso de minas e jazidas era somente possível mediante concessão federal, por se tratar de propriedade distinta da do solo.

A Emenda Constitucional nº 10/64, proclamou a autonomia do Direito Agrário.

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda n. 1 de 1969, reiteraram os princípios da ordem anterior, estabelecendo a função social da propriedade.

Hoje, a Magna Carta de 1988 estabelece em seu artigo 5º o direito à propriedade como direito individual que não pode ser violado:

Art.5:

XXII- é garantido o direito à propriedade;

XXIII- a propriedade atenderá a sua função social “.

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;

observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

No artigo 170, incisos II e III, que o direito à propriedade e a função social estabelece que deverão ser seguidos para assegurar a justiça social e a existência de vida digna a todos, uma vez que são garantidores da ordem econômica.

No artigo 187 cuida da política agrícola e toda infra-estrutura que deve cercar e proteger a atividade agrária como, por exemplo, através do oferecimento de incentivo à pesquisa e à tecnologia, créditos aos agricultores e incentivos fiscais.

Assim, o direito à propriedade, hoje, deve ser entendido como:

“Direito de propriedade é a faculdade que uma pessoa tem de dispor de uma coisa própria, com o dever correlato de utilizá-la conforme o exigir o bem estar da comunidade”. (BORGES, 1995, p. 9)

## **6 A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL NO ESTATUTO DA TERRA**

### **6.1 A Finalidade do Estatuto da Terra**

Conforme, já dito, a partir da Emenda Constitucional n. 10/64, que instituiu à União a competência para legislar sobre a matéria agrária, proclamou-se a autonomia legislativa do Direito agrário.

Mesmo assim, a matéria atinente ao Direito Agrário, no Brasil, ao contrário de outros países, não é tratada em Código Agrário. Em nosso país, até o advento do Estatuto da Terra, em 1964, a aludida matéria era tratada apenas na Constituição Federal e no Código Civil.

Após 30 de Novembro de 1964, o Brasil passou a contar com uma Lei Agrária, Lei n. 4.504, conhecida como o Estatuto da Terra, que tratou de regular a estrutura fundiária do país, viabilizando normas inseridas na Constituição.

Segundo o seu artigo 1º, tem por finalidade “[...] como lei, ela regulará os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução de reforma agrária e promoção da política Agrícola”.

Vê-se que essa Lei Agrária objetivou não só propiciar a reforma agrária, mas também conduzir a Política Agrícola com vistas ao desenvolvimento rural, ao passo que definiu a Reforma Agrária e a Política Agrícola.

Para o Estatuto da Terra, artigo 1º, § 1º, a reforma agrária é “o conjunto de medidas que visem à promoção de melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Tendo por finalidade o fim do latifúndio e o minifúndio, o estatuto desenvolveu as relações entre o homem e o campo, como forma de originar a justiça social e o progresso econômico do país.

Segundo o mesmo instituto, artigo 1º, §2º, estabelece o que é Política Agrícola:

[...] o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmoniza-las com o processo de industrialização do País.

O artigo 2º do mesmo instituto, que determinava que todos deveriam ter direito a acesso à terra, desde que condicionada a função social da propriedade, tornou-se em 1988, com a promulgação da Constituição, norma de direito público, de caráter constitucional, estando, hoje, exposta no artigo 186, devendo obedecer o bem estar daqueles que trabalham na terra, a produtividade, conservação dos recursos naturais e obedecer a legislação trabalhista.

Destarte, a finalidade da Lei n.4.504/64 foi a de regulamentar a atividade do homem com o uso da propriedade, que deve estar sempre condicionada a sua função social, mediante instrumentos que viabilizem a organização da estrutura fundiária, com o fim de propiciar a Justiça Social e a distribuição de terras através da política agrícola e a reforma agrária.

## **6.2 Definição de Imóvel Rural**

A diferença entre imóvel urbano e rural pode ser feita com o critério da destinação, ou seja, o imóvel destinado à moradia, ao comércio e à indústria, trata-se de imóvel urbano; se o imóvel se destinar à atividade agropecuária tem-se um imóvel rural.

Portanto, independente donde esteja situado, no meio urbano ou rural, ter-se-á imóvel rural se a propriedade for destinada à exploração agropecuária ou extrativista vegetal. Já o extrativismo mineral não caracteriza a propriedade como imóvel rural.

Tem-se entretanto outro critério, que é o seguinte, se o imóvel estiver situado na zona urbana e pagar imposto territorial urbano, será tido como imóvel urbano; ao contrário, será rural se além de não estiver nessa zona, pagar imposto territorial rural. É o critério da localização.

O próprio estatuto da terra em seu artigo 4º, inciso I, define como imóvel rural "o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer de iniciativa privada".

Necessário se faz tecer algumas considerações sobre os termos empregados pelo Estatuto da Terra. A exploração a que se refere, trata tanto da efetiva ou da potencial de imóveis que não se encontram produzindo. Ambas as situações enquadram a propriedade como imóvel rural.

A regra prende-se a idéia de que os imóveis rústicos referem-se a imóveis rurais, como por exemplo fazendas. Porém, prescinde da utilização desse termo, como acima aduzido, uma vez que é a destinação do imóvel e não sua localização que o define como tal. Sendo assim, esse caráter de rusticidade vem perdendo espaço, principalmente diante dos imóveis rurais localizados no meio urbano, nos quais se empregam técnicas modernas e avançadas na exploração econômica.

Quanto à expressão de área contínua, traduz a proibição de o imóvel ser dividido, no sentido físico e no sentido econômico, transformado em minifúndios, uma vez que inviabiliza o progresso social e econômico.

O critério utilizado pelo Estatuto independe da localização, dependendo, portanto, da destinação e da utilização do imóvel. Critério reafirmado no artigo 4º, I, da Lei nº 8.629/93. Assim, imóvel rural é toda atividade agropecuária exercida em imóvel urbano, independente de sua localização, de acordo com o artigo supra citado, imóvel rural é "o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial".

Com o advento do Código Tributário Nacional, acabou revogado o critério da destinação fixado pelo estatuto da terra, estabelecendo o da localização, conforme consta nos artigos 29 e 32, §§ 1º e 2º.

A Lei nº 5.868/72, no seu artigo 6º, pôs fim a essa discussão, estabelecendo que nos imóveis que se estiverem desenvolvendo atividade

agropecuária ou agroindustrial, independente de sua localização, incidirá o imposto territorial rural, voltando ao enfoque do estatuto a terra.

Apesar do critério da destinação ser o melhor para definir o imóvel rural do urbano, hoje há o acórdão do Supremo Tribunal Federal, datado de 20 de Maio de 1982, Recurso Extraordinário n. 93.852-MG, que declarou inconstitucional o artigo 6º da Lei n. 5.868/72, devendo prevalecer o mandamento do Código Tributário Nacional.

### **6.3 Classificação dos Imóveis Rurais**

Como dito no tópico anterior, tudo que tange sobre o direito agrário, a política agrícola e a estrutura fundiária brasileira, basta consultar o Estatuto da Terra. Dessa forma, a classificação dos imóveis rurais encontra-se disposta no mesmo instituto.

De acordo com o artigo 4º, incisos, II, IV, V e VI, os imóveis rurais se classificam em propriedade familiar, minifúndio, latifúndio e empresa rural:

Art.4º. Para os efeitos desta Lei, definem-se:

II- Propriedade familiar, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros;

IV- Minifúndio, o imóvel de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar;

V- Latifúndio, o imóvel que:

a-) exceda à dimensão máxima fixada na forma do art. 46,§ 1º, alínea b, desta lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b-) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e 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 propriedade rural;

V- 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.”

### **a ) Minifúndio**

Como o próprio artigo determina, trata-se de pequena porção de terra, de medidas inferiores à propriedade familiar. Por ser de medida tão pequena, é incapaz de promover o sustento do proprietário e de sua família, por não ser capaz de proporcionar ao trabalhador rendas suficientes para adquirir máquinas que possam melhorar sua atividade produtiva, como também condição de existência digna a família rural.

“É a gleba de terra que, embora bem trabalhada pelo proprietário com sua família, e, eventualmente, com a ajuda de terceiro, se revela insuficiente para o sustento e o progresso social e econômico do mesmo conjunto familiar”. (BORGES, 1995, p. 36).

Outro problema é que por seu tamanho não é capaz de proporcionar ao Estado riquezas, porque não contribui com o aumento de produtividade e arrecadação de impostos, isto é, não cumpre com sua função social, eis não ser hábil de esgotar a força de trabalho. Logo, a maneira de pôr fim a este regime seria por meio da instituição da propriedade familiar.

### **b ) Propriedade familiar**

Nos ensinamentos do mestre Pinto Ferreira (1998, p. 216), a propriedade familiar constitui “um meio de impedir a exploração do homem pelo homem”.

A propriedade familiar oferece real oportunidade ao trabalhador rural de propiciar sua subsistência e a de sua família, bem como uma vida digna. Ademais, por ser de pequena área, um maior número de trabalhadores rurais serão capazes de adquiri-las.

Qual seria o tamanho da propriedade familiar? Determina o artigo 4º, III, do Estatuto da Terra, que não poderá ultrapassar o tamanho do módulo rural; o

módulo rural, nada mais é que a área fixada para a propriedade familiar. De acordo com o artigo 11 do Decreto n. 55.891/65:

Art. 11. O módulo rural, definido no inciso III do art. 4º do Estatuto da Terra, tem como finalidade primordial estabelecer uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico.

Assim, trata-se de uma dimensão de terra, na qual trabalham o trabalhador e sua família ou eventualmente terceiros, imprescindível ao sustento familiar como também meio hábil ao desenvolvimento social e econômico da mesma. Insta salientar que propriedades rurais de extensão inferior ao módulo rural são indivisíveis, atendendo assim a função social da propriedade.

O tamanho do módulo rural é estabelecido de acordo com os critérios feitos pelo INCRA, tendo por base o cadastramento expedido e individualizado no certificado de cadastro do mesmo órgão, conforme a exploração que pode ser hortifrutigranjeira, lavoura permanente ou temporária, exploração florestal ou pecuária.

No estado de São Paulo, especificamente no oeste paulista, 01 (um) módulo rural equivale a 02 (dois) hectares, ou seja, 20.000 m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados).

### **c ) Latifúndio**

Como dito alhures, um dos objetivos do estatuto da terra é extinguir o latifúndio. Os latifúndios podem ser classificados por dimensão ou por exploração.

No primeiro caso, a limitação quanto à extensão do imóvel rural é trazida pelo artigo 46, §1º, alínea b, do Estatuto da Terra:

Art.46. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá levantamentos, com utilização, nos casos indicados, dos meios previstos

no Capítulo II do Título I, para a elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o país, mencionando:

§ 1º. ° 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:

b- dos limites permitidos de áreas dos imóveis rurais, os quais não excederão a 600 (seiscentas) vezes o módulo médio da propriedade rural nem a 600 (seiscentas) vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona.”

Da conjunção do artigo 4º, inciso V, e artigo 46, § 1º, alínea b, tira-se a conclusão que latifúndio pode ser área rural que corresponda a área do módulo rural e se mantenha improdutiva; os imóveis com as mesmas condições anteriores e não cumpridos os requisitos da propriedade familiar contida no artigo 4, inciso II; a propriedade rural que ultrapasse a dimensão de um módulo, e não seja devidamente explorada; e, imóveis rurais que excedam áreas a seiscentas vezes o módulo rural da região.

Por conseqüência, não é latifúndio a propriedade rural com área igual à do módulo, mesmo que não se enquadre na hipótese de propriedade familiar e encontre-se produtiva; os imóveis que excedam a área de seiscentas vezes ao do módulo rural de cada região, desde que sejam produtivos; propriedades que independente do seu tamanho respeitem sua função social da propriedade, tendo uso racional dos recursos naturais; imóveis rurais que possuam finalidade de preservação ambiental; e, o minifúndio e a propriedade familiar.

No Brasil, têm-se dois remédios aptos a combater o latifúndio: a desapropriação por interesse social e a taxaçaõ, com impostos progressivos.

#### **d ) Empresa rural**

O conceito de empresa, que será estudado, nada tem a ver com o meio mercantil. Trata-se de empreendimento rural, de natureza civil, com registro no

INCRA, no qual será atendida a função social da propriedade mediante exploração deste, visando sempre à produtividade.

“A empresa rural é a unidade de produção para uma comunidade mais ampla, onde se associam terra, capital e técnica, tudo dirigido organicamente a um fim econômico”.(BORGES, 1995, p. 45).

Interpretando o artigo 4º, inciso VI, do Estatuto da Terra, a empresa rural tem como finalidade primordial conciliar o meio rural com o desenvolvimento industrial do país, caracterizando-se por sua extensão, a destinação dos produtos produzidos por ela, a forma de exploração da terra; e, a remuneração dos trabalhadores rurais que participam dessa produção.

O Decreto nº 84.685/1980, no seu artigo 22, inciso III, traz o seguinte conceito de empresa rural, sendo “o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social da terra”.

São os imóveis que atingem elevados índices de rendimento e produtividade, e ao ver de Olavo Acyr de Lima Rocha, sobre estes deverão recair a regressividade tributária do imposto territorial urbano (ITR) devido à alta produtividade. Inclusive, há autores que defendem que da empresa rural esse imposto não deverá ser cobrado, em virtude de que geram riquezas, gerando a oportunidade a oportunidade da cobrança de novos impostos, como, por exemplo, o imposto de circulação de mercadorias e serviços (ICMS).

Estabelece, ainda, nas alíneas subseqüentes, que para se enquadrar como empresa rural, além de atender a função social da terra, é imprescindível que a utilização da propriedade corresponda a 80% (oitenta por cento) ou superior a este valor (segundo critérios do artigo 8º, do mesmo decreto); o grau de eficiência seja igual ou superior a 100% (cem por cento) conforme critérios do artigo 10 do mesmo decreto; e, obedeça à legislação trabalhista e contratos de uso não permanente da propriedade.

## 7 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A propriedade é um direito real, oponível **erga omnes**. Dessa forma, ninguém poderá interferir no seu uso, gozo e disposição. Contudo, esse direito absoluto, hodiernamente, deve estar inserido em um novo contexto social: a função social da propriedade.

A propriedade é uma relação que o homem mantém com a natureza, a fim de fazer que esta lhe sirva para a satisfação de suas necessidades. O direito de propriedade não é mais que o conjunto de condições necessárias para o nascimento, a subsistência e o desenvolvimento dessa relação. Enquanto a propriedade é permanente e invariável, o direito de propriedade é transitório e se modifica através da história “ (ABINAGEM, 1996, p. 159)

O nascedouro do princípio da função social foi introduzido pela doutrina social da igreja, primeiramente pelo Papa Leão XIII na **Encíclica Rerum novarum**, em 15/05/1891, seguida pela **Encíclica Quadragésimo Ano** do Papa Pio XI, pela **Encíclica Mater et Magistra e a Parem in Terris** do Papa João XXIII de 1961, e a **Popularum progresso** do Papa Paulo VI e pelo atual Papa João Paulo II, através da **Centesimus Annus**, as quais defendiam e continuam defendendo que a propriedade deve estar voltada à subsistência da população.

O Papa João XXII na **Encíclica Mater et Magistra**, ensina sobre a verdadeira função da propriedade:

“[...] nossos predecessores nunca deixaram igualmente de ensinar que no direito de propriedade privada está incluída uma função social (...). Segundo os planos de Deus, o conjunto de bens da Terra destina-se, antes de mais nada, a garantir a todos os homens um decente teor de vida”. (JOÃO XXIII, Papa apud GODOY, 1998, p. 28)

A propriedade privada, além de suprir as necessidades do proprietário em relação a sua profissão, sua própria subsistência e de sua família, deve ser explorada, voltada ao interesse da sociedade, senão a sua existência não se justifica.

Portanto, a propriedade, atualmente, passa a ser um encargo social. Logo, o Estado possui o dever de dar-lhe utilidade, seja dividindo-a ou empregando-a a algum interesse social.

A Constituição Federal, no seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, insere como garantias fundamentais do ser humano, o direito à propriedade e sua função social, definindo seus contornos e suas formas. Portanto, trata-se de um direito imutável visando traçar limites para esboçar a propriedade em observância ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Todavia, não é fácil definir o que seja essa função social, por envolver termos amplos e genéricos, como por exemplo a produtividade.

A Constituição Federal traz o caminho, definindo os requisitos que deverá atender a propriedade para cumprir a sua função social, requisitos que deverão existir concomitantemente e não separadamente.

A Magna Carta define em seu artigo 186 a função social:

Art.186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e grau 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”.

O mesmo critério foi utilizado pela Lei nº 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais que cercam a Reforma Agrária em seu artigo 9º e parágrafos seguintes.

Basicamente, em linhas gerais são três elementos que cercam a propriedade:

#### **a ) Produtividade**

A propriedade rural cumpre com sua função social quando for produtiva, respeite o meio ambiente e a legislação trabalhista.

A própria essência do imóvel rural é a produção, a exploração, ou seja, a produção de gêneros alimentícios voltados à subsistência da população, não podendo ser vista somente como um bem destinado à especulação imobiliária.

Entende o professor Luciano Dias Bicalho Camargos (1997, p. 37) que:

“O aproveitamento racional e adequado de um imóvel rural pressupõe a sua exploração de forma compatível com as técnicas científicas e de experiência agrícola adequadas, bem como a observância das potencialidades do solo, relevo e clima”.

A Constituição de 1988, em seu artigo 185, inciso I, determina que a propriedade produtiva não será submetida à desapropriação e, no artigo 6º da Lei nº 8.629/93 dispõe:

Art. 6º. Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

O artigo 9º da Lei nº 8.629/93, em seu parágrafo primeiro, define o que é o uso adequado e racional da propriedade, remetendo ao artigo 6º e parágrafos seguintes da mesma lei:

Ar.6. (...)

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, 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.

§ 2º 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.

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente.

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes.

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º 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.

§ 6º 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.

§ 7º 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.

§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

O não cumprimento desses índices de produtividade, que são fixados pelo Governo Federal, de acordo com cada região, tipo de solo e tipo do produto agrícola ou para a atividade pecuária, levará a propriedade à não obediência do preceito constitucional da função social, podendo, então, ser condicionada à desapropriação.

Ao passo que em seu artigo 10, define quais são áreas que não são aproveitáveis:

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 extrativa 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.

Na Lei Maior está tutelado em seu artigo 186, inciso I, o uso adequado e racional da terra, que por ser um bem de produção deve estar voltada à produção de alimentos e matérias-primas.

O uso do termo racional e adequado significa que na produção devem ser aplicadas as técnicas científicas ou de experiência, levando em conta o clima, o solo e o tipo de relevo. Além do mais, a Política Agrícola disciplinada no artigo 187 da Constituição Federal tem como finalidade a produção agrária. Essa produção, segundo Luciano de Souza Godoy (1998), engloba três elementos: o homem, o solo, e o processo agrobiológico (este é o processo que envolve o meio ambiente, clima, chuva e outros).

Insta salutar, a proteção à propriedade produtiva é dada inclusive ao imóvel que não esteja produzindo, desde que haja projeto técnico a ser implementado por engenheiros, agrônomos, e desde que respeitados o prazo de implementação de 03 (três) anos para culturas anuais e 05 (cinco) anos para culturas permanentes, e também tenha aproveitamento de 80% (oitenta por cento) da área do imóvel rural. Nestes casos, estarão isentos da desapropriação se os projetos foram registrados 6 (seis meses) antes do decreto expropriatório (artigo 7º da Lei nº 8.629/93). Também as atividades de pesquisa e experimentação, com a finalidade ao avanço e progresso tecnológico da agricultura (artigo 8º da mesma

Lei), isentará o imóvel de uma possível desapropriação se tiver área aproveitável de 80% (oitenta por cento) da área do imóvel rural.

Sendo assim, caso não cumpra com sua função social, em relação à produtividade, o imóvel estará sujeito à intervenção estatal, através da desapropriação de interesse social para fins de Reforma Agrária.

### **b ) Meio ambiente**

Esse elemento por décadas foi suprimido pela grande demanda de consumo advinda do crescimento da população, pela geração de riquezas. Porém, é um dos principais cernes da função social da propriedade, porque trata de problemas que lesionam interesses não só individuais mas principalmente difusos.

A Magna Carta, no artigo 186, inciso II, determina que a utilização do imóvel rural estará condicionada ao adequado emprego dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente. Essa é a mesma postura do inciso II do artigo 9º da Lei nº 8.629/93. Além do mais, assim como a propriedade é um dos princípios da ordem econômica, o meio ambiente está elencado como tal no artigo 170, inciso VI, da Carta Constitucional.

Segundo os parágrafos segundo e terceiro do referido artigo delineiam, a adequada utilização dos recursos naturais se dá quando a exploração respeita a verdadeira vocação da terra, com o fim de conservar o potencial produtivo da propriedade rural. Já a preservação do meio ambiente significa a conservação das características do meio ambiente, como também da qualidade dos recursos naturais, com a finalidade conservar o equilíbrio do meio ambiente, a saúde e a qualidade das comunidades vizinhas ao imóvel rural.

Insta salientar que na defesa ao meio ambiente estabeleceu em seu artigo 10:

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

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.

Dessa forma, cabe ao direito ambiental traçar regras que protejam o meio ambiente das agressões da sociedade, da poluição, proporcionando um meio ambiente equilibrado, tutelando a vida, isto é, a qualidade de vida, garantindo, portanto, um direito fundamental.

O proprietário, por sua vez, deve condicionar o uso da propriedade ao desenvolvimento sustentado, ou seja, à preservação do meio ambiente, não podendo degradá-lo de forma irracional em nome da produtividade, devendo conservá-lo e renová-lo, porque é o esteio de sua atividade.

### **c ) Respeito à legislação trabalhista**

Esse elemento, também conhecido como elemento social, regulamenta que o proprietário deverá respeitar a legislação trabalhista, previdenciária e tributária que envolva as relações de trabalho. Porém, tem conteúdo mais amplo porque deve abranger o bem estar dos trabalhadores e dos proprietários.

A Constituição Federal em seu artigo 186, incisos IV e V, reza que a propriedade deverá observar as disposições que regulam as relações de trabalho, bem como o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, e da mesma forma, no artigo 9º da Lei nº 8.629/93, incisos III e IV, estabelece nos seus parágrafos quarto e quinto, que a proteção trabalhista se estende aos contratos coletivos de trabalho, aos contratos de arrendamento e parceria rurais.

O elemento social é tão importante que a Constituição Federal em seu artigo 223, em consonância ao artigo 7º, inciso XXIX, dispõe que o proprietário comprovará em cinco anos a sua regularidade com a justiça trabalhista, caso contrário, poderá receber multas, interdições do imóvel por não atender a legislação trabalhista, indenização por ilícito civil nos casos de acidente de trabalho e, na esfera penal, nos casos mais graves, até mesmo materializar o crime de emprego de mão de obra escrava.



## 8 REFORMA AGRÁRIA

### 8.1 Esboço Histórico

A questão que versa sobre a distribuição social de terras não surgiu apenas com a sociedade moderna, remontando desde a Antigüidade. Os povos orientais não coadjuvaram grandes conflitos sociais sobre a terra porque a propriedade era exercida de forma coletiva. Diferente da realidade dos ocidentais, totalmente individualistas, marcados por conflitos sociais.

No Egito, por exemplo, embora as terras eram pertencentes ao Faraó, houve redistribuição das mesmas, bem como das funções realizadas nas mesmas. Na Babilônia (atual Iraque), o Código de Hamurab, dispunha sobre o mesmo acesso à terra, usucapião, e também trazia regras de política agrícola, como o cultivo, empréstimos, visando, por fim, a harmonia social.

Para os gregos e romanos a propriedade era a base de toda sustentação econômica, portanto, tinha caráter privado. Essas sociedades foram construídas sob três pilares interdependentes: a família, a religião e o direito à propriedade.

Isso porque a propriedade advém de vínculo com a religião. O deus da família exige um lar, isto é, a terra, logo a religião, os cultos aos mortos (familiares), fez nascer um vínculo perpétuo entre a família e o solo.

Na Grécia, governo de Sólon, e posteriormente de Psístrato, como forma de conter os conflitos sociais, tomaram medidas para conter a formação de latifúndios, não só distribuindo terras como também oferecendo créditos. Em Roma a situação era ainda mais grave, principalmente pela grande concentração de terras nas mãos de poucos, que usavam de todos os artifícios para manter seus privilégios, acentuada pela convocação dos pequenos e médios agricultores às batalhas.

Frente às convulsões sociais, os Irmãos Tibério e Caio Graco (patrícios) instituíram leis com o fim de tentar modificar essa estrutura fundiária romana. Tibério, 134 a. C, quando eleito tribuno no Senado romano, elaborou a **Lex**

**Sempronia**, limitando a quantidade de terras que um cidadão romano poderia ter. Seu irmão, 123 a. C, elaborou leis no mesmo sentido. Mesmo com esse projeto idealizador, ambos acabaram sendo assassinados.

Roma teve outras leis com as mesmas intenções, como a Lei das XII Tábuas, a qual versava sobre questões civis e agrárias, como ocorre na tábua VI que regulava o usucapião e a Lei de Espúrio Cássio, 486 a.C, o qual era Cônsul e estabeleceu a distribuição de terras ao povo. A Lei de Icília de Aventino Publicando, 454 a.C, propunha assentamentos aos que não possuíam terras. E a Lei de Servilo Rulo tinha a finalidade de vender as terras abandonadas, e o produto da venda seria utilizado para compra de terras àqueles que não tinham. E, por último, as Leis de Caio Júlio César, que determinou a distribuição de terras e assentamentos de cidadãos; estima-se que distribuiu terras a mais de 80 (oitenta) mil romanos.

O conceito de propriedade nesse ínterim, que tinha uma visão absoluta, começou a se modificar com a influência dos movimentos sociais do século XIX, sendo imprescindível o bem estar social, ou seja, o proprietário deveria fazer a propriedade produzir alimentos ou matérias-primas para a indústria.

A origem dessa corrente da função social foi introduzida pela Igreja Católica, primeiramente pelo Papa Leão XIII na **Encíclica Rerum novarum**, 15/05/1891, seguida pela **Encíclica Quadragésimo Ano** do Papa Pio XI, pela **Encíclica Mater et Magistra e a Parem in Terris** do Papa João XXIII e a **Popularum progresso** do Papa Paulo VI.

Com efeito, nasceu a doutrina social da Igreja que foi sintetizada pelo Cardeal belga Desidério Mercier no Código Social de Molinas.

Inspirados nessas idéias, países adotaram um novo conceito sobre a propriedade, condicionada ao interesse social. Isso ocorreu em 1917 no México, que promoveu a Reforma Agrária através de distribuição de terras, viabilizando a distribuição de riquezas, bem como instituindo normas para utilizar e conservar o meio ambiente.

Em 1919 foi a vez da Alemanha com a Constituição de Weimar, que garantiu o direito a propriedade, devendo, porém, estar a serviço social,

estabelecendo a distribuição de terras bem como sua utilização; outros países europeus no mesmo período procederam a Reforma Agrária.

No Brasil, a primeira noção dessa nova concepção veio com a Constituição de 1934, determinando que a propriedade não poderia ser exercida contra a coletividade. Na Constituição de 1946, essa concepção foi ampliada, estabelecendo a distribuição de terras. E em 1962 foi editada a Lei nº 4132, que regulava a desapropriação por interesse social. Todavia, somente com o Estatuto da Terra, que definiu os institutos agrários, e o Decreto-Lei nº 554/69, viabilizou-se a execução da Reforma Agrária. Ambas as leis em muitos aspectos foram recepcionadas e alteradas pela Constituição Federal de 1988, sendo que para proceder, hoje, a desapropriação é mister que siga a norma fundamental.

## **8.2 Conceito e Finalidade**

Pelo conceito, reforma agrária deve estar ligada a idéia da mudança da estrutura agrária vigente.

A reforma agrária é medida política e social consistente em modificar a estrutura fundiária brasileira, voltada não só à distribuição de terras e ao implemento de medidas que viabilizem sua exploração, tornando-as produtivas, favorecendo a integração econômica dos agricultores à sociedade.

Através desse instrumento objetiva-se a valorização do homem do campo, com vistas à utilização racional e adequada do seu bem de produção bem como o aumento da produtividade.

Para o Estatuto da Terra, artigo 1º, § 1º, a reforma agrária é “o conjunto de medidas que visem à promoção de melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Foi com essa idéia que o Decreto nº 68.153/71, instituiu as finalidades do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no artigo 1º, alínea 'a', “promover e executar a reforma agrária, visando a corrigir a estrutura agrária do país, adequando-a aos interesses do desenvolvimento econômico e social”.

Segundo o professor Marcelo Dias Varella (1998, p. 27) a reforma agrária compreende “[...] o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição de terras, mediante modificações de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade”.

No mesmo sentido:

[...] reforma agrária é a revisão, por diversos processos de execução, das relações jurídicas e econômicas dos que detêm e trabalham a propriedade rural, com o objetivo de modificar determinada situação atual de domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola”. (Duarte, 1953 apud FERREIRA, p. 152)

A reforma agrária visa combater o latifúndio improdutivo, por não estar a serviço de um dever constitucional que é o cumprimento da função social da propriedade. A palavra latifúndio tem origem latina nas expressões *latus* e *fundus*, que significa grande área de terra.

Insta ressaltar que a Magna Carta excluiu da desapropriação a pequena e média propriedade, e a propriedade produtiva que cumpre com sua função social, nos moldes do artigo 186 da Constituição.

O Brasil, marcado por um passado colonial exploratório, herdou dessa época a sua estrutura fundiária, marcada por imensos latifúndios. Segundo dados de 1940/1950, o grau de desigualdades acentuou-se no país, ao passo que dos 10 milhões de pessoas envolvidas na atividade agropecuária, somente 18% detinha os meios de produção, o restante era composto de pobres agricultores. E no decênio seguinte a população rural passou para 16 milhões de habitantes. Em 1984/1985, segundo dados cadastrais do INCRA, o Brasil possuía 10,6 milhões de trabalhadores sem terra; de outro lado tem 409 milhões de hectares, dos quais, 41% improdutivos. Com isso, a propriedade no Brasil sempre apresentou disparidade ímpar, onde apenas 3% de latifundiários detém cerca de 70% a 80% das terras.

Há três formas de promover a reforma agrária:

Através do assistencialismo agrário. Essa corrente defende além da distribuição de terras, a reestruturação da agricultura voltada ao aumento da produtividade. Outra corrente é a do radicalismo agrário, que apregoa a redistribuição de terras. E, por último, a reforma gradualista, que prevê a retirada das grandes propriedades a favor da distribuição aos agricultores simultaneamente com emprego de meios e técnicas que viabilizem o aumento de distribuição de terras e a distribuição de riquezas.

A priori, deve-se partir do aproveitamento das terras públicas, pois o país encontra-se com grandes áreas desocupadas. Porém, desde que sejam áreas economicamente exploráveis, além de produtivas devem ser de fácil acesso e escoamento viável da produção. Após, partir-se-ia para a desapropriação de terras particulares, mediante pagamento de justa indenização. Essas são as medidas necessárias para conter os conflitos sociais no campo.

Todavia, toda e qualquer reforma deve estar inserida numa política agrária, em obediência ao artigo 187 da Constituição, envolvida em uma relação de interdependência entre trabalhadores e produtores, além de setores de comercialização, armazenamento e transportes.

A simples distribuição de terras, sem planejamento, seria desastroso, porque os agricultores não seriam capazes de cultivá-las, pois estariam desprovidos de recursos financeiros, estruturas que se comprometam ao uso racional da terra.

Dessa forma, desrespeitaria o fundamento que a propriedade desapropriada deva desempenhar sua função social, levando somente a extinção da propriedade privada, através de sua alienação, modificando a sua finalidade que é ser um bem de produção em bem de comércio, o que é inadmissível.

Em relação à abertura da país ao mercado externo, o setor agrícola, graças aos recursos do BNDES, tornou-se, em regra, altamente competitivo e produtivo, inclusive os latifúndios, que os movimentos sociais pregam ser improdutivos, hoje tornaram-se empresas geradoras de riquezas.

Com efeito, por mais que o Brasil tenha se industrializado, é nitidamente um país agrário e, após a estabilização da economia, com a contenção da

inflação, o país encontra-se de pé graças ao setor agropecuário, fonte geradora de riquezas que equilibram as contas internas e externas do país. Mais um motivo para que o governo, ao realizar a distribuição de terras, a efetive em terras verdadeiramente improdutivas e não em propriedades rurais que trazem riquezas.

Não há dúvidas que a reforma agrária é instrumento hábil para o progresso econômico e financeiro do país, uma vez que não viola a propriedade privada, simplesmente a redistribui segundo regramentos de um estado de direito democrático, beneficiando toda coletividade, sendo responsável pelo progresso do Brasil.

### **8.3 Movimentos Sociais**

Em decorrência dessas grandes disparidades, de um lado grandes latifundiários e de outro grandes massas desempregadas e sem-terra, emergem convulsões sociais por todo país.

Hoje, o movimento mais atuante é o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), movimento social e político, altamente organizado, com a função de exigir a redistribuição de terras, ideal justo e legítimo. Ocorre o que realmente se vê é um movimento violento, com constantes agressões à legalidade, invasões de propriedades privadas, ameaças, porte de armas ilegais, o que contribui para a instabilidade da sociedade. De outro lado temos a União Democrática Ruralista (UDR), na defesa dos interesses dos proprietários.

Os movimentos sociais desapareceram na fase militar de 1964, ganhando força a partir da década de 70, instigados principalmente por pastorais das igrejas com intuito de organizar os camponeses na luta de um direito que os mesmos possuem, que é o direito à propriedade. Com destaque nacional, em 1978, surgindo, juntamente, com as greves sindicalistas do ABC paulista, além de reivindicarem seus interesses, eram protestos voltados contra a ditadura.

Processo que se adiantou com a exclusão de várias pessoas que viviam da terra (arrendatários, meeiros...) com a entrega de terras públicas a grandes empresas, coordenando-os também na luta pela queda da ditadura e pela

restauração da democracia. Daí por diante, o MST ganhou força, onde foram realizados vários congressos, o primeiro em 1985 com o slogan: **“sem reforma agrária não democracia”**. E posteriormente com novas trilógicas para motivar as massas populares: **“Ocupar, Resistir e Produzir (1994); reforma agrária é de todos” (1995)**

Atualmente, o problema agrário tem sido discutido com grande intensidade. Há, com certeza, assentamentos modelos que deram certo, e agricultores que realmente estão lutando legitimamente para serem proprietários de um imóvel, desde que essa distribuição esteja alicerçada atrás de uma política agrícola, com vista a gerar empregos e inserir essa propriedade em um processo de industrialização. Como exemplo cita-se a Fazenda Lagoinha, desapropriada pelo INCRA em 1998, de área 2.105 hectares, no município de Presidente Epitácio/SP, onde foram assentadas 150 famílias, provas sólidas, concretas do progresso sócio-econômico, efetivado por meio de programas sociais proporcionados pelas esferas governamentais (Federal, Estadual e Municipal).

O assentamento é dotado de posto de Saúde da Família, que funciona de segunda a sexta-feira, das 7h às 16h, onde trabalham profissionais como médicos e auxiliares de enfermagem, cinco agentes comunitários e duas auxiliares de enfermagem. Esses serviços - baseados em medicina preventiva - são mantidos com recursos do Ministério da Saúde, em parceria com o governo do Estado de São Paulo e Prefeitura Municipal.

A comunidade da Lagoinha, incentivada por Wilma Luz Suzuki, 46 anos, enfermeira e beneficiária de um lote de 12 hectares, onde pratica agricultura, está incrementando hortas comunitárias voltadas para o cultivo de ervas medicinais, que serão administradas pelos especialistas do Posto de Saúde da Família, instalado a cerca de 700 metros quadrados da casa que já foi sede de uma área improdutiva.

Outro exemplo de sucesso é Paulo César Polido de Santana, 29 anos, solteiro. Há dois anos é beneficiário dos programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, recebe R\$ 800,00 (oitocentos reais), renda assegurada com o cultivo de oito hectares de algodão, e ainda a produz feijão e mandioca.

Mas, na maioria, os integrantes não são pessoas ligadas a terra, são desempregados dos centros urbanos que engrossam a massa desses movimentos, que acabam tornado-se políticos, na busca de receber subsídios do governo; e, ao receber a terra, acabam alienando a posse (porque o domínio não é possível) e, conseqüentemente acabam promovendo a baderna, aumentando o descrédito dessa luta e perdendo o apoio da população.

#### **8.4 Assentamentos**

A década de 90 foi marcada por inúmeras invasões de terras e por grande violência no campo, como ocorreu a chacina de Eldorado dos Carajás, no estado do Pará. As constantes invasões nas áreas do Pontal do Paranapanema, no estado de São Paulo, servem como ilustrativo da violência no campo; são terras devolutas (públicas), portanto, reivindicadas para a Reforma Agrária, porém, não suscetíveis de desapropriação, já que serão objeto de ação discriminatória. Por ser área conflituosa, mesmo sendo região produtiva, torna-se desvalorizada, inclusive em relação ao descaso governamental.

O governo, no decorrer dos anos, acentuou o número de assentamentos, conforme dados que se verá a frente, obtidos junto ao Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária.

O Governo Fernando Henrique Cardoso, com os altos índices de violência, lançou mão de um projeto, no ano de 2000, que tinha o intuito de agilizar o processo de assentamentos, economizando recursos na seleção e contendo a violência no campo, o que se daria através de um projeto de cadastramento feito junto aos correios de agricultores que estavam interessados em receber lotes.

O cadastramento era gratuito, bastando apresentar documento de identidade, no qual os interessados passavam por uma triagem, optavam pelo estado que pretendiam trabalhar e comprovam, no mínimo, 05 anos de experiência com a atividade agrícola, além de não serem aposentados por invalidez, deficientes incapacitados para o trabalho, de não terem recebido algum

lote anteriormente, não terem antecedentes criminais e não serem estrangeiros não naturalizados.

Segundo dados do INCRA a primeira fase teve 814.181 inscrições das quais apenas 745.859 foram válidas; destas, por sua vez, originaram 145.382 entrevistas, que ao final tiveram 70.035 aprovados.

As invasões, devido não só à implementação de projetos e à efetivação de assentamentos, diminuíram, contribuindo para a diminuição da violência e morte no campo, como mostra a tabela abaixo.

<b>Período de ocorrência</b>	<b>Número de invasões</b>	<b>Mortes por conflitos agrários</b>
<b>1996</b>	<b>397</b>	<b>54</b>
<b>1997</b>	<b>502</b>	<b>30</b>
<b>1998</b>	<b>446</b>	<b>47</b>
<b>1999</b>	<b>445</b>	<b>27</b>
<b>2000</b>	<b>226</b>	<b>10</b>
<b>2001</b>	<b>157</b>	<b>14</b>
<b>2002</b>	<b>80 (dados parciais)</b>	<b>03 (dados parciais)</b>

Na tabela abaixo ver-se-á os assentamentos realizados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, nos períodos da instituição do Estatuto da Terra (1964) até 1994 e no período de 1995 a 2002 (ambos dados constantes no endereço [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)).

#### **Balço da Reforma Agrária nas regiões brasileiras:**

<b>Famílias assentadas no período de 1964/1994</b>	<b>Famílias assentadas no período de 1995/2002</b>

<b>Norte</b>	<b>135.138</b>	<b>219.087</b>
<b>Nordeste</b>	<b>41.444</b>	<b>191.319</b>
<b>Centro Oeste</b>	<b>26.196</b>	<b>105.549</b>
<b>Sudeste</b>	<b>7.914</b>	<b>29.083</b>
<b>Sul</b>	<b>7.842</b>	<b>34.695</b>
<b>Total</b>	<b>218.534 famílias</b>	<b>579.733 famílias</b>

**Balanço por regiões:**

<b>Famílias assentadas na região sudeste entre período de 1964/1994</b>		<b>Famílias assentadas na região sudeste período de 1995/2002</b>
<b>Espírito Santo</b>	<b>378</b>	<b>3.079</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>2.285</b>	<b>9.725</b>
<b>São Paulo</b>	<b>3.176</b>	<b>4.621</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>2.075</b>	<b>11.588</b>
<b>Total</b>	<b>7.914 famílias</b>	<b>29.083 famílias</b>

<b>Famílias assentadas na região Sul entre período de 1964/1994</b>		<b>Famílias assentadas na região Sul período de 1995/2002</b>
<b>Paraná</b>	<b>3.710</b>	<b>21.139</b>
<b>Santa Catarina</b>	<b>1.927</b>	<b>9.687</b>

<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>2.205</b>	<b>3.869</b>
<b>Total</b>	<b>7.842 famílias</b>	<b>34.695 famílias</b>

<b>Famílias assentadas na região Centro-Oeste entre período de 1964/1994</b>		<b>Famílias assentadas na região Centro-Oeste período de 1995/2002</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>1.254</b>	<b>9.665</b>
<b>Goiás</b>	<b>2.482</b>	<b>6.374</b>
<b>Mato Grosso</b>	<b>16.219</b>	<b>75.776</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>6.241</b>	<b>13.734</b>
<b>Total</b>	<b>26.196 famílias</b>	<b>105.549 famílias</b>

<b>Famílias assentadas na região Centro-Oeste entre período de 1964/1994</b>		<b>Famílias assentadas na região Centro-Oeste período de 1995/2002</b>
<b>Acre</b>	<b>11.088</b>	<b>26.574</b>
<b>Amapá</b>	<b>2.990</b>	<b>7.638</b>
<b>Amazonas</b>	<b>16.210</b>	<b>23.666</b>
<b>Pará</b>	<b>43.851</b>	<b>86.630</b>
<b>Rondônia</b>	<b>42.701</b>	<b>35.597</b>
<b>Roraima</b>	<b>14.715</b>	<b>13.104</b>
<b>Tocantins</b>	<b>3.583</b>	<b>25.678</b>
<b>Total</b>	<b>135.138 famílias</b>	<b>219.087 famílias</b>

<b>Famílias assentadas na região Nordeste entre período de 1964/1994</b>		<b>Famílias assentadas na região Nordeste período de 1995/2002</b>
<b>Alagoas</b>	<b>367</b>	<b>5.215</b>
<b>Bahia</b>	<b>15.855</b>	<b>26.284</b>
<b>Ceará</b>	<b>5.746</b>	<b>26.677</b>
<b>Maranhão</b>	<b>10.205</b>	<b>65.094</b>
<b>Paraíba</b>	<b>2.173</b>	<b>12.061</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>2.945</b>	<b>17.269</b>
<b>Piauí</b>	<b>1.115</b>	<b>15.211</b>
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>2.022</b>	<b>17.436</b>
<b>Sergipe</b>	<b>1.016</b>	<b>6.072</b>
<b>Total</b>	<b>41.444 famílias</b>	<b>191.319 famílias</b>

Portanto, desde a criação do Estatuto da Terra até os dias atuais, foram realizados vários assentamentos, chegando a números nunca vistos durante o período de 1995/2002, perfazendo o total de 798.267 famílias. Não obstante, o que se nota é que cada vez mais surgem pessoas reivindicando terras. Para evitar que esta situação se procrastine no tempo, se faz necessária uma reforma agrária com aplicação de política agrícola, com regras que proporcionem o desenvolvimento, evitando que os descendentes dos atuais agricultores, que não lograram êxito com seu lote, seja por falta de apoio governamental ou abandono dos mesmos por falta de vocação com a terra, venham reivindicar a distribuição de terras.

Atualmente, na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, o projeto foi cancelado segundo informações do próprio órgão, sendo adotada a política de que a prioridade está voltada aos acampados, o que vem ocasionando novas

manifestações e invasões, insuflando a violência no campo entre o MST e a UDR e trazendo instabilidade.

No estado de São Paulo, está em trâmite o projeto de Lei de Reforma Agrária, Lei nº 0675/2003, de autoria do Governador Geraldo Alckmin, cujo texto já foi aprovado pela Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, pelo Secretário Alexandre de Moraes, com o intuito de pôr fim ao problema fundiário do estado, principalmente no Oeste Paulista.

Em linhas gerais, prevê a alienação onerosa das terras devolutas com áreas de até 500 hectares, cujo proprietário tenha exercido pelo menos a posse efetiva por cinco anos ininterruptos e tenha mantido o imóvel com área explorável em 80% (oitenta por cento), artigo 1º e 2º da Lei nº 675/2003.

Essa lei permite a alienação das terras devolutas por não serem passíveis de legitimação da posse; e segundo dados, permitirá a 90% dos fazendeiros da região do oeste paulista, cerca de 600 propriedades, a segurança jurídica do direito à propriedade e o conseqüente progresso sócio-econômico da região, em destaque no setor do agronegócio.

Aos imóveis que ultrapassarem essa metragem, segundo o secretário Alexandre de Moraes, serão propostas alterações ao Decreto-lei nº 42.041/97, permitindo a regularização das terras mediante arrecadação de parte desses imóveis e o restante em alienação da outra parte do imóvel, com recursos destinados a projetos de reforma agrária.

O preço dos imóveis, artigo 2º, §1º, 1 e 2, será fixado em 10% do valor da terra nua até o limite de 200 hectares e de 15% do valor da terra nua na parte excedente a 200 hectares. Esses recursos serão divididos na proporção de 50% ao Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e o restante para as prefeituras que deverão aplicá-los em projetos de desenvolvimento dos assentamentos, artigo 16, incisos I e II.

Disciplina, ainda, a impossibilidade de se efetivar o domínio dessas áreas mediante indeferimento em razão do interesse público, por serem áreas reservadas (áreas passíveis de utilização de instalações hidráulicas, produção de

energia, utilização industrial) ou áreas excluídas por serem essenciais á proteção do meio ambiente, artigos 6º e 5º.

E, por último, o projeto disciplina o restabelecimento do Fundo de Desenvolvimento Econômico Social do Pontal do Paranapanema, artigo 14, que abrangerá essa região, cuja finalidade será financiar em investir e projetos de interesse que envolva a reforma agrária; aprimorar e aplicar tecnologias para o aumento da produtividade, contribuir com recursos técnicos e financeiros tanto para executar os assentamentos quanto melhorar serviços públicos dos municípios, fiscalizar e participar dos projetos patrocinados pelo Fundo.

Esse é o projeto para regularizar a situação fundiária do estado de São Paulo, proporcionando segurança jurídica à região, gerando progresso econômico e social.

## 9 DESAPROPRIAÇÃO

### 9.1 Fontes Históricas do Direito de Desapropriar

A propriedade privada, como já se sabe, não se trata de um direito absoluto, visto sofrer limitações de acordo com o interesse da coletividade; dentre as limitações surge a desapropriação.

Desde os tempos mais remotos, teve-se interesse nesse instituto, a princípio em utensílios, armas, alimentos, para, posteriormente, passar à terra. A notícia mais antiga que se tem sobre a desapropriação data do Código de Hamurab.

Na antiguidade a propriedade estava intimamente ligada a religião, o culto aos mortos, e à família.

A maioria dos institutos jurídicos teve origem em Roma, porém, como a desapropriação pertence ao Direito Público, não mereceu estudos mais específicos como as matérias atinentes ao direito privado, ao menos nesta época.

No período republicano de Roma, a propriedade era inalienável, sendo responsável o corpo e a vida do devedor. Somente com a Lex Poetellia, 429 a.C, a execução de dívidas alçou o caráter da patrimonialidade.

Em Roma, a desapropriação era ato competente do Senado ou do Imperador, e se destinava à construção de obras públicas; não havia indenização, no mais das vezes, porque era a regra a desapropriação arbitrária; o expropriado recebia como compensação outro bem ou a servidão sobre esse bem.

Na Idade Média, a expropriação fundamentou-se no domínio iminente, segundo o qual a nobreza era titular de um direito real sobre os bens de todos os súditos, porém, somente poderia ocorrer a expropriação com justa causa. Apenas com o advento das repúblicas italianas, difundiu-se o conceito de desapropriação para atender à coletividade, com direito à indenização. O mesmo ocorreu na Espanha, com a Lei Espanhola das 12 Partidas do Afonso, o Sábio.

Em 1215, a Magna Carta de João Sem Terra, limitou o exercício do poder soberano sobre os bens de particulares, e a perda destes só se daria de acordo com o regular julgamento das leis do país.

Na Idade Moderna, o rei era dotado de um poder absoluto sobre o indivíduo e o completo exercício de poder de polícia ao patrimônio das pessoas, portanto, mesmo se tivesse indenização acerca de uma possível expropriação a indenização seria arbitrária.

Na entrada da era do luminismo, as pessoas passaram a ser vistas como cidadãos, tanto que a Bill of Rihts (1689) defendeu o direito à propriedade e a liberdade. Com a Revolução Francesa e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 17, se materializou a fonte histórica da desapropriação, sendo o direito à propriedade elencado como inviolável, porém limitado pela necessidade pública mediante justa e prévia indenização.

A partir de 1848, com o Manifesto Comunista que defendeu a mudança do Estado para um Estado intervencionista a serviço da ordem econômica e social, emergiu ao lado das desapropriações por utilidade e necessidade pública, a desapropriação por interesse social.

Foi o nascedouro da teoria individualista do direito à propriedade, hoje já ultrapassada, segundo a qual aquele que se vê privado de seu bem acaba sendo beneficiado em face da solidariedade que se funda na desapropriação.

## **9.2 Desapropriação no Direito Positivo**

Sob a égide do Brasil colônia, teve-se contato com a expropriação pelo Decreto de 21/05/1821, no qual a aquisição de bens pelo Estado somente dar-se-ia pelo pagamento do preço na entrega da coisa. A Constituição Imperial de 1824, inspirada pelos ideais liberais da Revolução Francesa, garantiu direitos políticos como também a propriedade privada, em seu artigo 179, nº 22, disciplinando desde já a desapropriação por interesse público, mediante indenização.

Em 1826 foi editada a Lei nº 09, que em seu artigo 1º determinou a exceção à plenitude do direito à propriedade nos casos de Defesa do Estado;

Segurança Pública; Socorro Público em tempo de fome, ou outra extraordinária calamidade; Salubridade Pública. E, no artigo 2º, regulamentou os casos de desapropriação por utilidade pública.

Em 1891, a primeira constituição Republicana, em seu artigo 72, § 17, elegeu a intangibilidade do direito à propriedade, com a exceção dos casos de desapropriação por necessidade e utilidade pública, mediante indenização.

A partir de 1934, a nova constituição, com forte influência da Constituição Alemã de Weimar (1919), manteve a inviolabilidade do direito à propriedade, limitando-a ao interesse social nos casos de desapropriação por necessidade, utilidade pública e interesse social, mediante justa e prévia indenização.

Já a Constituição Federal de 1937, período ditatorial, conservou a desapropriação nos mesmos moldes, estabelecendo que a indenização seria apenas prévia.

Em 1946, com o restabelecimento da democracia, a nova Constituição Federal, em seu artigo 141, § 16, manteve o direito à propriedade como direito fundamental, prevendo as mesmas modalidades de desapropriação da constituição de 1934; e trouxe novamente a justa e prévia indenização e a distribuição social de terras. No seu artigo 147, estabeleceu que a propriedade deveria estar a serviço da coletividade

Em novembro de 1964 foi publicada a Emenda nº 10, acrescentando ao artigo 147, a regra de que caberá exclusivamente à União promover a desapropriação do imóvel rural se não obedecer ao artigo 147, mediante justa e prévia indenização através de títulos da dívida pública, resgatáveis em vinte anos, salvo as benfeitorias que deverão ser pagas em dinheiro.

Em 1967, o Brasil teve uma nova Constituição, mantendo o mesmo direcionamento acerca ao direito de propriedade, mas, além disso, trouxe pela primeira vez, no artigo 157, III, menção à função social que deverá ser cumprida para a concretização da justiça social.

Em 1969, veio a Emenda nº 1/69, que a elegeu como direito individual, mas nada acrescentou ao regime da propriedade e suas limitações.

Atualmente, desde a promulgação da Constituição de 1988, o direito agrário e a desapropriação são institutos de competência exclusiva da União. Em seu artigo 5º, XXII, elege o direito à propriedade como individual, estabelecendo ainda no inciso XXIII que o mesmo deverá atender sua função social sob pena de desapropriação.

No que toca á desapropriação, está disciplinada no artigo 184 da Magna Carta, sendo de interesse social a tratada para fins de Reforma Agrária, desde que a propriedade não cumpra sua função social, mediante justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária, resgatáveis em vinte anos. E em seu parágrafo único determina que as benfeitorias deverão ser indenizadas em dinheiro. No artigo 185 estabelece que a pequena e média propriedade não serão atingidas pela desapropriação, e no artigo 186 estabelece a função social que deverá ser alcançada.

### **9.3 Desapropriação no Direito Brasileiro**

Trata-se de um instituto legalmente previsto na constituição, que consiste em se opor a um direito privado a favor do interesse comum, tendo como fundamento a supremacia do interesse público, podendo somente ser exercido de acordo com os regramentos constitucionais.

Nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2002), a desapropriação é a mais drástica das formas de manifestação do poder de império, ou seja, da Soberania interna do Estado no exercício de seu domínio iminente sobre todos os bens existentes no território nacional.

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.(DI PIETRO, 2003, p. 153)

[...] é o ato através do qual a autoridade pública competente, nos casos prefigurados em lei e mediante indenização, determina a transferência da propriedade particular a quem dela vá se utilizar em função da

necessidade pública, da utilidade pública, do interesse social e o interesse social para fins de Reforma Agrária. (ROCHA, 1992, p. 51)

A desapropriação é procedimento administrativo composto de duas fases: a declaratória e a executória.

A primeira fase compreende a declaração do Poder Público sobre a necessidade ou utilidade pública ou interesse social de um bem, para o fim de incorporá-lo ao patrimônio público.

O ato declaratório é de competência do Poder Executivo, ato administrativo, que não poderá ser confundido com a desapropriação, que é ato judicial, e, dependendo do caso, para ser expedido, poderá necessitar de autorização do órgão legislativo, se tratar de bem público.

Seja por lei ou por decreto, deve conter a finalidade específica, recursos orçamentários, sujeito ativo, o proprietário do bem que irá sofrer a desapropriação, a descrição do bem e o dispositivo legal que autoriza a desapropriação e a declaração de utilidade, necessidade ou interesse social.

Com a expedição de tal ato há a produção dos seguintes efeitos:

- O bem é submetido à força expropriatória do Estado, ou seja, o bem fica subjugado ao Poder Público, independente de intervenção judiciária, porém até este momento não está incorporado ao patrimônio público.
- Fixação da situação do bem com suas construções e benfeitorias existentes, com a declaração do ato e a efetiva descrição do bem, nesta oportunidade é que será fixada a indenização. Ao passo que se houver realização de novas benfeitorias, só serão indenizadas as necessárias, e as úteis mediante aprovação do Poder Público. Insta salientar que tudo existente no imóvel deverá ser indenizado, com a finalidade de haver reconstituição do patrimônio da pessoa.
- início do prazo de caducidade; se tratar de desapropriação por necessidade e utilidade pública o prazo de caducidade é de 5 (cinco) anos, artigo 10 do Decreto-lei nº 3.365/41, e após um ano poderá ser efetivada nova declaração. Tratando-se de interesse social, artigo 3º da Lei nº

4.132/62, o prazo será de dois anos, prazo que serve não somente para realização como também dar a destinação ao bem desapropriado. Como a lei não define prazo para ser feita nova desapropriação, de acordo com o STF ocorre no caso caducidade de direito.

- por último, confere ao Poder Público o direito de entrar no imóvel para vistorias desde que não haja excesso de poder, de acordo com o artigo 7º do Decreto-lei nº 3.365/41, inclusive com uso da força policial se houver resistência da pessoa, sendo indenizável o excesso de abuso além das cominações penais, respeitando, porém, a inviolabilidade do domicílio.

Porém, segundo o entendimento do professor Hely Lopes Meirelles (2002), a declaração é apenas uma condição para o processamento da desapropriação; dessa forma, o proprietário do imóvel poderá realizar todos os atos inerentes ao domínio, inclusive implantação de benfeitorias, as quais, independente de quais sejam, deverão ser indenizadas.

No entanto, tanto na desapropriação por falta de descumprimento da função social do imóvel urbano, como na de terras que se cultivam drogas, não foi estabelecido prazo de caducidade.

Na segunda fase procedimental da desapropriação, temos a executória, compreendida em adoções de medidas para efetivação da desapropriação e integração do bem ao patrimônio público. Essa fase será administrativa se houver acordo entre o desapropriante e o desapropriado; não havendo acordo passa-se à fase judicial, sendo, portanto, extrajudicial.

Quando o processo de desapropriação recai sobre imóvel, irá somente se completar após a realização de pagamento, caso contrário violaria o mandamento constitucional da justa e prévia indenização, sucedendo a imissão definitiva na posse e a incorporação do imóvel ao patrimônio público. Efetuado o pagamento, essa sentença constitui título hábil para Registro no Cartório de Imóveis.

A judicial distingue-se em homologatória, caso o indivíduo aceite em juízo a oferta do Poder Público, e contenciosa, na qual haverá divergência em relação ao preço ou alguma nulidade no processo.

### **a ) Sujeito ativo e passivo da desapropriação**

De acordo com o Decreto-lei nº 3.365/41, os sujeitos ativos da desapropriação por utilidade/necessidade pública são a União, Estados, Municípios, Distrito Federal. Não se trata de um rol taxativo, há exceções que permitem através de lei federal a extensão de poderes expropriatórios a outras pessoas, como por exemplo: O DNER, artigo 13 do Decreto-lei nº 512/69, podendo desapropriar por utilidade pública para fins rodoviários. E também a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), podendo desapropriar por utilidade pública, artigo 10 da Lei nº 69.074/95, com redação dada pela Lei nº 9.648/98.

A desapropriação por interesse social tem por finalidade promover a distribuição da propriedade, condicionando-a a serviço da coletividade através de três modalidades:

Na desapropriação prevista no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, inciso XXIV, regulado pelo artigo 5º da Lei 4.132/62, e de acordo com o artigo 2º do Decreto-lei 3.365/41, o sujeito ativo será a União, o Estado e o Município.

A desapropriação por interesse social, fundado no descumprimento da função social da propriedade urbana, com fulcro no artigo 182, § 4º da Constituição Federal, é de competência exclusiva do Município (Lei nº 10.257/01).

E a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, tem como legitimado exclusivo a União.

As pessoas indicadas pelo artigo 3º do Decreto-lei nº 3.365/41, possuem apenas a atribuição de promover a desapropriação na fase executória, jamais expedir o presente ato expropriatório, uma vez que são apenas beneficiárias de tal procedimento.

Como sujeito passivo têm-se pessoas físicas, jurídicas privadas ou públicas, as quais terão retirado de seu domínio e propriedade os bens que incorporarão o patrimônio público.

## **b ) Modalidades de desapropriação**

O ordenamento jurídico brasileiro possui três hipóteses de desapropriação, tendo como pressupostos a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social (artigos 5º, inciso XXIV e 184 da Constituição Federal), visando nos dois primeiros casos atender a obras públicas, projetos de urbanização, de preservação ambiental e, no interesse social, objetivando a distribuição de riquezas dos bens que não foram empregados ao bem estar da coletividade.

São distinguidas da seguinte forma:

[...] existe necessidade pública quando a administração está diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido, nem procrastinado, e para cuja solução é indispensável incorporar, no domínio do Estado, o bem particular. (FAGUNDES, 1984 apud DI PIETRO, 2003, p. 163)

“[...] há utilidade pública quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível”. (FAGUNDES, 1984 apud DI PIETRO, 2003, p. 163)

[...] ocorre interesse social quando o Estado esteja diante dos interesses sociais, isto é, daqueles diretamente atinentes às camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria nas condições de vida, a mais equitativa distribuição da riqueza, à atenuação das desigualdades em sociedade. (FAGUNDES, 1984 apud DI PIETRO, 2003 p. 163)

Em linhas gerais deve-se entender por necessidade pública quando o estado se depara com situações emergenciais, que não há outro caminho senão incorporar em seu domínio o bem; a utilidade pública ocorre quando a transferência de bens dá-se por conveniência do poder público, ou seja, do interesse coletivo, porém não são situações imprescindíveis; no interesse social há o condicionamento das propriedades rurais ou urbanas que não estão cumprindo sua função social, seja habitação ou improdutividade.

Trata-se de um rol taxativo, devendo o administrador adequar a hipótese concreta ao dispositivo legal, respeitando, assim, a visão do legislador originário que no texto constitucional manteve a distinção, não devendo apontar

genericamente a necessidade pública, a utilidade pública ou o interesse social, com fundamento no artigo 5º, alínea “q” do Decreto-lei 3.365/41.

O Código Civil de 1916 estabelecia a diferença entre necessidade e utilidade pública no artigo 590, §§ 1º e 2º.

Torna-se tarefa árdua diferenciar casos de utilidade pública ou necessidade pública, uma vez que a legislação apenas prevê as hipóteses de utilidade pública e interesse social; logo, os casos de utilidade e de necessidade pública estão incorporados, estando reunidos em um mesmo fundamento jurídico: o Decreto-lei nº 3.365/41.

Dessa forma, o fundamento de utilidade pública possui conceito mais amplo, abarcando todos os casos que se faça necessário trazer ao patrimônio estatal bens privados (essa é a visão mais moderna de que o rol não é taxativo).

Insta salientar que o fundamento jurídico da desapropriação por utilidade pública está no artigo 5º, XXIV, da Magna Carta.

Em relação ao ato expropriatório por interesse social, tem-se três fundamentos constitucionais diversos, dentre eles o artigo 5º, XXIV, regulado pela Lei nº 4.132/62 em seu artigo 2º:

“Art. 5º

XXIV- a lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

O critério de aplicação da desapropriação por interesse social se dá quando o caso concreto não se adequa ao Decreto-Lei nº 3.345/41, uma vez que essa modalidade apenas apareceu na Constituição de 1946.

A propriedade urbana ou rural sempre deve estar contribuindo ao serviço social e não servir como objeto de especulação. Dessa forma, não obedecendo essa finalidade, o Estado através da desapropriação, cuidará para que a propriedade cumpra sua função social como forma de viabilizar a justa

distribuição de riquezas e resolver problemas sociais, por isso que é chamado de interesse social.

Essa modalidade de desapropriação está regulamentada pela Lei nº 4.132/62, definindo os casos de aplicação em seu artigo 2º e trazendo em seu artigo 1º sua finalidade que é promover a justa distribuição da propriedade e condicioná-la ao bem estar social:

“Art. 2º. Considera-se de interesse social:

I- o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população que deva ou possa suprir por seu destino econômico;

II- (vetado);

III- o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV- a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham consuído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10(dez) famílias;

V- a construção de casas populares;

VI- as terras e águas de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII- a proteção ao solo a preservação d cursos e mananciais de água e de reservas florestais;

VIII- a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades

turísticas.

O §1º do artigo antecedente estabelece que a propriedade será submetida a desapropriação se for retirada de seu aproveitamento ou indevidamente explorada (no caso do imóvel rural), mediante justa e prévia indenização.

A desapropriação da propriedade urbana, por não cumprir sua função social, artigo 182, § 4º, da Constituição Federal, é cabível quando o solo urbano não for edificado satisfatoriamente, com aplicação de medidas como construções forçadas e imposto predial territorial urbano, sendo evidente seu caráter sancionatório, pagamento de ressarcimento por meio de títulos da dívida pública, regulamentada pelo artigo 8º da Lei n. 10.257/2001 e o Estatuto da Cidade

Todavia, o artigo 185 da Constituição Federal proíbe que a desapropriação incida sobre a pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra, e também sobre a propriedade produtiva (Lei n. 8.629/93).

Ao lado dessas, tem-se outra desapropriação com caráter sancionatório, prevista no artigo 243 da Magna Carta, que é a expropriação de terras destinadas ao cultivo de psicotrópicos, não recebendo nenhum tipo de indenização, caracterizando o confisco. Ao ver de Welinton Militão dos Santos (2001), essa forma de intervenção estatal não tem natureza jurídica de desapropriação, emprestando somente as regras processuais da desapropriação agrária.

### **c ) Objeto da desapropriação**

De acordo com o artigo 2º do Decreto-lei n. 3.365/41, qualquer bem poderá ser desapropriado, particulares, privados, materiais, imateriais, incorpóreos, corpóreos, inclusive o subsolo e o espaço aéreo, isto é, qualquer bem, patrimônio e direitos patrimoniais. Porém, em relação aos bens públicos há exigência de prévia autorização legislativa, e que o expropriante seja de hierarquia superior, não podendo ocorrer a desapropriação de um bem de um ente federativo superior por um ente inferior.

Mas, poderá ocorrer a desapropriação de um bem de um município por outro município, como de um bem do estado por outro estado se o bem for dominial, desde que o bem seja dominial e a ele não tenha sido dado uma finalidade pública.

Também não poderá ocorrer desapropriação de cotas ou direitos representativos de entidades subordinadas ao Governo Federal sem prévia autorização do Presidente da República, consoante o § 3º do artigo 2º do Decreto-lei nº 3.365/41. Por analogia ao artigo 2º deste mesmo decreto, os bens pertencentes a entidades da administração indireta, que possuam uma finalidade pública, são indisponíveis, não podendo ser desapropriados por entidade inferior.

Também não são suscetíveis de desapropriação a moeda corrente nacional, salvo se forem raras (nacionais ou estrangeiras).

Há bens, todavia, que não cogitam ser desapropriados, é o caso dos direitos personalíssimos, direito à vida, direito pessoal do autor e outros.

#### **d ) Indenização**

“A indenização é exigência que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado” (PIETRO, 2003, p. 167), ou seja, deve ser calculado o importe indispensável para recompor o patrimônio de expropriado.

A indenização está prevista na Constituição Federal, devendo ser justa, prévia e em dinheiro, ressalvados os casos em que é paga em títulos, como é o caso da desapropriação urbana, cuja emissão dos títulos deve ser aprovada pelo Senado e resgatáveis em 10 anos, em parcelas anuais, com os juros legais. Como dito anteriormente, a desapropriação do artigo 243 da Constituição Federal e da lei nº 8.257/91, terras destinadas à plantação de drogas, tem caráter de pena, portanto, não haverá indenização.

O montante indenizável deverá cobrir somente o valor do bem, refletindo os lucros cessantes e emergentes, senão seria injusta a desapropriação, contrariando o dispositivo legal sobre a justa indenização.

Sobre o valor da indenização deverá incidir correção monetária, seguindo, hoje, a orientação dos tribunais, de acordo com os índices do governo. E, de acordo com a Súmula 561 do STF, é devida a partir do laudo de avaliação até o pagamento da indenização.

A indenização, destarte, atingiria as custas e despesas judiciais e transportes e desmonte de mecanismos instalados e em funcionamento.

Ao valor do bem, proferido segundo laudo pericial, de acordo com o preço de mercado, deverão ser inclusas todas as benfeitorias. As feitas posteriormente ao ato expropriatório serão indenizáveis as necessárias, as úteis somente se foram aprovadas pelo expropriante, artigo 26 do Decreto-lei nº 3.365/41; as voluptuárias não serão pagas. Se tratar de desapropriação de imóvel urbano,

mesmo se concedida pelo município licença para construir, estas não entrarão no monte indenizável. Súmula 23 do STF

Em relação aos juros temos os compensatórios e os moratórios, senão vejamos:

Os juros compensatórios correspondem a uma compensação pela perda da posse, uma vez que a justa indenização somente será efetuada ao final do processo. Tem como base de cálculo a diferença entre a indenização paga e o valor proposto pelo Poder Público, porém há grande divergência sobre o momento que deve ser cobrado. De acordo com a Súmula 164 do STF, são devidos a partir da imissão provisória na posse se for caso de urgência, já Hely Lopes Meirelles (2002), diz que o momento oportuno é a partir da efetiva ocupação do bem. A Súmula nº 618 do STF estabeleceu que os juros seriam de 12% ao ano, na desapropriação direta e indireta. Contudo, a Súmula fixou que serão devidos desde a antecipação na imissão provisória da posse, em caso de desapropriação direta; na indireta, a partir da efetivação da posse.

Atualmente, a Medida provisória nº 2.183/01, instituindo o artigo 15<sup>A</sup> no artigo 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41, regulou que nos casos de desapropriação por necessidade/utilidade pública ou por interesse social, inclusive para Reforma Agrária, incidirá juros compensatórios de até 6% ao ano sobre a diferença entre o valor ofertado e o fixado, contados a partir da imissão provisória na posse.

Já os juros moratórios, sanção imposta ao Poder Público pelo atraso no pagamento da dívida, de acordo com a mesma medida provisória, terão a mesma base de cálculo, na qual incidirá 6 % ao ano, contando-se a partir do trânsito em julgado da sentença que fixou a indenização (Súmula 70 STJ), no exercício seguinte ao que o pagamento deverá ser efetuado, conforme regra do artigo 100 da Constituição Federal.

É entendimento do Superior Tribunal de Justiça, Súmula 12, que os juros moratórios e compensatórios são cumuláveis, porque a mora recai sobre o valor da indenização ao qual já está inclusa a compensação.

Mas há entendimentos contrários, de acordo com RE-112.389-3, proferido pela segunda turma do STF, reforçando o mandamento constitucional, artigo 192,

§3º, de que as taxas reais não poderão ultrapassar a 12% ao ano; proíbem, então, a cumulação, pois se permitisse tal mister, ou seja, a cumulação de juros moratórios de 6% ao ano e os compensatórios 12% ao ano, infringiria a Magna Carta. Ademais, não é permitido no âmbito civil, artigo 1544 do Código Civil, a cumulação de juros sobre juros. Portanto, defendem que os compensatórios incidem desde a imissão na posse até a fixação da indenização com a sentença. A partir do momento que o valor estará fixado e devidamente parcelado é que deve incidir os moratórios e a correção monetária;

Os honorários advocatícios serão calculados a partir da diferença entre o valor inicial e o ofertado na sentença, no valor de meio a cinco por cento dessa diferença, não podendo ultrapassar R\$151.000,00, corrigidos com base no IPCA (Índice de Preço ao Consumidor Amplo), isso quando a sentença for maior ao valor ofertado. Esse valor vale inclusive para a desapropriação para fins de reforma agrária (§§ 1º ao 3º do Decreto-lei nº 3.365/41). Hoje, há uma ADIn, a qual decidiu cautelarmente pela suspensão desses limites (ADIN 2.332, Ministro Relator Moreira Alves, 05/09/2001).

De acordo com o artigo 37 do Decreto-Lei nº 3.365/41, os proprietários vizinhos da área desapropriada poderão pleitear indenização se sofreram prejuízos advindos da desapropriação, tendo, assim aplicação do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal determina que as pessoas jurídicas de direito público e as privadas prestadoras de serviço público deverão indenizar prejuízos causados a terceiros.

O proprietário, após ser citado, poderá contestar a presente ação, cuja defesa somente poderá abranger o preço da indenização ou qualquer vício do processo, mas, qualquer alegação que verse sobre a violação de algum fundamento da desapropriação ou abuso de autoridade deverá ser discutida em ação própria.

Caso aceito o preço, finda estará a desapropriação, inclusive o imposto de transmissão do imóvel caberá ao expropriante; se não for aceito o preço caberá a quem sucumbir.

Não aceito o preço haverá audiência de instrução e julgamento, ocasião em que poderá ser sentenciado o valor do bem. Da sentença que arbitra o valor

da indenização caberá recurso de apelação com efeito devolutivo, se for o recorrente o proprietário do bem e com efeito devolutivo e suspensivo se o recorrente for o Poder Público.

### **e ) Natureza jurídica da desapropriação**

É forma originária de aquisição da propriedade, não se vinculando a nenhum título anterior, transferindo a propriedade ao poder público sem qualquer vinculação com o antigo proprietário, recebendo a propriedade livre de qualquer ônus.

Dessa forma, a ação irá prosseguir mesmo se não souber quem é o proprietário do imóvel ou onde se ele encontra. A desapropriação não será nula mesmo se for paga a terceiro, visto que uma vez incorporados ao Poder Público, não poderão ser reivindicados, artigo 41 do Decreto-Lei nº 3.365/41. E, por último, todos os ônus e obrigações recairão sobre o valor indenizável, e o registro no Cartório de Imóveis independe de transcrições anteriores para se efetivar. Conclui-se que se trata de um procedimento que constitui a transferência compulsória da propriedade.

### **f ) Imissão provisória na posse**

A imissão provisória na posse é:

[...] a transferência da posse do bem objeto da expropriação para o expropriante, já no início da lide, obrigatoriamente concedida pelo juiz, se o Poder Público declarar urgência e depositar em juízo, em favor do proprietário, importância fixada segundo critério previsto em lei. (MELLO, 1968 apud DI PIETRO, 2003, p.172)

Trata-se da concessão da posse ao Estado no início do processo, uma vez presente os motivos de urgência que motivem essa medida, precedido do

depósito do valor fixado, requerendo, ainda a imissão no prazo de 120 dias contados da declaração de urgência, sob pena de caducidade.

Para tanto é mister cumprir as exigências do artigo 15 do Decreto-Lei nº 3.365/41, quais sejam: o expropriante deverá alegar urgência a qualquer momento, fazer o depósito da quantia fixada e requisitar a imissão até 120 dias após a arguição da urgência, caso contrário esse direito caducará e não poderá ser renovado.

Na desapropriação de imóvel urbano, de acordo com o Decreto-Lei nº 1.075/70, estabelece-se para o cálculo do depósito o cumprimento de alguns requisitos, vejamos.

O imóvel deve ser urbano, tratar de um prédio urbano e o proprietário deve habitar no imóvel. Cumprido esses requisitos, o expropriante deverá depositar o preço, que se impugnado, em 05 dias será nomeado perito para realizar a avaliação do imóvel. Se o valor verificado pelo perito for superior ao ofertado, uma vez complementado, o juiz irá conceder a imissão provisória na posse, valor que não poderá ultrapassar 2.300 salários mínimos. Porém, se o valor arbitrado for inferior ou igual ao dobro do ofertado, lhe é lícito levantar 80% do preço ofertado ou 50% do arbitrado.

As demais desapropriações, por utilidade e necessidade pública e interesse social, inclusive para Reforma Agrária, seguem o rito normal para fins de imissão provisória na posse, obedece aos critérios trazido no do § 1º do artigo 15 do Decreto-Lei nº 3.365/41 (instituído pela Lei nº 2.768/56).

Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens.

1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito:

a-do preço oferecido, se este for superior a 20 vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial;

b-a quantia correspondente a 20 vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido;

c- o valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;

d- não tendo havido a atualização a que se refere a alínea c, o juiz fixará, independentemente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originariamente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel

De acordo com o artigo, 33, § 2º, se o expropriado comprovar o domínio e não estiver devedor perante o fisco poderá levantar 80% do preço depositado. Não se permite aqui, a impugnação do preço e nem o seu arbitramento.

A desapropriação do imóvel rural segue esse mesmo rito, porém com algumas particularidades: o expropriante deverá depositar o valor das benfeitorias úteis e necessárias.

Ao despachar a inicial, o juiz poderá conceder a imissão na posse, sendo que em 48 horas será citada a parte contrária. O expropriante poderá levantar a quantia de 80% e ainda continuar a discutir o valor do bem caso não haja dúvida quanto à propriedade ou domínio, porque se houver, o valor do depósito deverá ficar depositado em juízo, sendo pagos os tributos e publicados os editais (artigo 5º, inciso, V; e artigo 6º, §1º, da Lei Complementar nº 76/93).

A posse concedida ao Poder expropriante não é precária, podendo o Poder Público entrar no imóvel para vistorias e medições, sem causar incômodo ao proprietário, sob pena de indenização e inclusive responsabilização penal segundo o artigo 7º, §1º do Decreto- Lei nº 3.365/41.

### **g ) Destinação dos bens desapropriados**

O destino, em regra, dos bens desapropriados é incorporar o patrimônio público. Não obstante essa destinação, podem ser destinados a terceiros em alguns casos específicos.

#### **1. Desapropriação por zona**

Está disciplinada no artigo 4º do Decreto-Lei nº 3.365/41, conhecida como extensiva, tem como objeto áreas que darão continuidade ao desenvolvimento de obras públicas e inclusive áreas que se valorizarão em decorrência de determinada obra. Estas últimas não integram o patrimônio público, as quais poderão ser revendidas ou cobrado sobre elas contribuição de melhoria.

## **2. Desapropriação para urbanização e para fins de construção de distritos industriais**

No primeiro caso, regulado pelo artigo 5º, i, do Decreto-Lei nº 3.365/41, também se trata de modalidade de utilidade pública, consistindo na execução de planos de urbanização, sendo de competência do município procedê-la. Segundo entendimento da jurisprudência, poderão ser alienadas essas áreas excedentes desde que garantido o direito de preferência aos expropriantes. No segundo caso, também modalidade de utilidade pública, estabelecida no artigo 5º, i, "in fine", é imprescindível para sua consecução a prévia e expressa autorização de projeto de implementação do distrito industrial.

## **3. Desapropriação por interesse social, com observância do Plano Diretor do Município**

A desapropriação por interesse social tem como característica ser destinada a terceiros. É o que ocorre com a desapropriação do artigo 184 da Magna Carta, que trata da reforma agrária, com o fim de distribuir terras a terceiros, para lhes dar destinação social, os quais inclusive estão proibidos de aliená-las no prazo de dez anos, artigo 189 da Constituição Federal.

O mesmo ocorre no artigo 182, § 4º, III, que disciplinava desapropriação com observância do Plano Diretor, que tem como finalidade fazer o melhor aproveitamento do solo urbano, podendo conceder a terceiros ou alienar, desde que respeitado procedimento administrativo de licitação.

Nesta desapropriação da propriedade urbana, regulada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), o proprietário do imóvel será citado para em dois anos protocolar projeto para destinação desse imóvel; se não fizer ocorrerá a aplicação de IPTU progressivo durante cinco anos (com alíquota de até quinze por cento). Após esse prazo, se não for dada nenhuma destinação, será submetido à desapropriação com indenização paga em títulos da dívida pública, resgatáveis em dez anos, garantindo o valor real do bem mais juros legais de 6 % (seis por cento). Porém, desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2001), só se procederá a esse tipo de desapropriação se não comprometer o orçamento do município.

Na desapropriação do artigo 243 da Constituição Federal, as terras serão destinadas a colonos dispostos a produzirem produtos alimentícios e medicamentosos. De acordo com o artigo 15 da Lei nº 8257/91, se após a desapropriação não lhes for dada essa destinação, essas terras pertencerão à União.

#### **h ) Desistência da desapropriação**

A desistência da desapropriação dá-se até o momento da inclusão do bem junto ao patrimônio estatal, até o trânsito em julgado da sentença da ação do processo de desapropriação ou da transcrição do título no registro imobiliário se for por procedimento administrativo.

Ocorrendo, geralmente com a revogação do decreto expropriatório, desde que não se tenha consumado a desapropriação, a devolução do bem se deve ocorrer nas mesmas condições em que se operou a desapropriação, devendo o expropriante responder pelas custas e honorários advocatícios e eventuais prejuízos materiais.

Concluída a desapropriação é caso de retrocessão.

#### **i ) Anulação da desapropriação**

A anulação da desapropriação é cabível quando se verifica ilegalidade quanto a vício de forma do ato, autoridade incompetente, desvio de finalidade ou ausência das finalidades constitucionais que motivam a indenização (necessidade e utilidade pública ou interesse social), caracterizando nestas últimas o abuso de poder.

A ação anulatória deverá ser proposta em até cinco anos, senão prescreverá. Se proposta após o ingresso do bem ao patrimônio público, converter-se-á em perdas e danos. Também são cabíveis ações diretas de mandado de segurança, ação popular (quando ocorrer lesão ao dinheiro público - Lei nº 4.717/65), inclusive com responsabilização civil e ação civil pública.

#### **j ) Direito de extensão**

A desapropriação como dito anteriormente é a mais expressiva forma de intervenção estatal, consistente na retirada de bens da tutela particular para o ingresso em seu patrimônio.

Dessa forma, a desapropriação, de acordo com a discricionariedade do Poder Executivo, pode atingir parcialmente um imóvel. Assim, se a desapropriação inviabilizar o aproveitamento econômico do imóvel, poderá até o fim do processo, trânsito em julgado, forçar o expropriante a adquirir a área restante do imóvel, senão perderá direito à extensão, todavia, o momento mais adequado é a contestação.

Objetiva-se, assim, realizar uma breve exposição da desapropriação no direito brasileiro.

#### **I ) Retrocessão**

“É o direito que tem o expropriado de exigir de volta o seu imóvel caso o mesmo não tenha o destino para que se desapropriou”. (DI PIETRO, 2003, p. 179)

É obrigação pessoal do expropriante devolver o bem, condicionada à restituição da indenização, quando não foi o bem destinado ao interesse público do ato declaratório. No entanto, não será hipótese de retrocessão caso o Poder Público dar destinação pública diversa daquela que objetivou a desapropriação. Caso não seja cumprida a devolução, dever-se-á converter em perdas e danos.

O seu cabimento condiciona-se ao desvio de poder, quando o Poder Público mediante a desapropriação quer perseguir ou favorecer determinadas pessoas, ou contrariando o interesse coletivo com o desvio de finalidade (devendo ser responsabilizado por improbidade administrativa), conhecido como tredestinação, ou quando opera a decadência e o imóvel não foi condicionado ao interesse coletivo.

O prazo para a propositura da retrocessão é de 10 (dez) anos a partir do prazo da caducidade das desapropriações. Assim sendo, a desapropriação por necessidade e utilidade pública será de cinco anos; se for a de interesse social regulada pela Lei nº 4.132/62 opera-se em 02 (dois anos); a de reforma agrária opera-se em 03 (três) anos, e a desapropriação urbana (Lei nº 10.257/01) o prazo é de 05 (cinco) anos.

#### **9.4. Desapropriação para Fins Reforma Agrária no Estatuto da Terra.**

Em 1964 o Brasil teve sua primeira Lei Agrária, Lei nº 4504, com a finalidade de estabelecer políticas agrícolas, propiciar o desenvolvimento agrário e a execução da Reforma agrária.

##### **a ) Finalidades da desapropriação**

Em seu artigo 17, trouxe a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, para os imóveis que não cumprissem com sua função social, viabilizando o princípio da função social e distribuição de riquezas.

No seu artigo 18 colacionou as finalidades dessa modalidade de desapropriação: condicionar o uso da terra à sua função social, promover a justa e adequada distribuição da propriedade, obrigar a exploração racional da terra, permitir a recuperação social e econômica de regiões, estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica, efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais, incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural, facultar a criação de áreas de proteção a fauna, a flora ou a outros recursos naturais a fim de preservá-los de atividades predatórias.

### **b ) Objeto da desapropriação**

De acordo com o artigo 20 da mencionada Lei, o objeto da desapropriação poderia ser: minifúndios e os latifúndios, áreas beneficiadas por obras públicas, propriedades que estivessem destruindo seus recursos naturais, áreas destinadas à colonização, áreas que não fossem próprias ao desenvolvimento de atividades agrícolas e pecuárias, segundo os critérios do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; e, áreas que apresentassem posseiros.

Estabeleceu, ainda, que o INCRA, poderia promover a desapropriação para cumprir essa lei, e no seu artigo 23, determinou que uma vez desapropriados esses bens não poderiam ser reivindicados, convertendo-se em perdas e danos.

### **c ) Indenização**

Desapropriação somente mediante justa e prévia indenização, segundo artigo 147, § 1º, da Constituição Federal de 1946, levando-se em conta o valor do

imóvel para fim de cálculo de ITR, valor das benfeitorias junto com a correção monetária e o valor venal do imóvel.

### **9.5. Desapropriação para Fins de Reforma Agrária no Decreto-Lei nº 544/69**

O Estatuto da Terra veio apenas a definir os institutos que cercam a propriedade bem como suas finalidades, porém deixou muito a desejar para a consecução de seus objetivos, dentre eles a Reforma Agrária. No entanto, mediante este decreto, colocou em prática todos os ideais da aludida lei, estabelecendo:

#### **a ) Competência**

A competência para promover a desapropriação, é por ato declaratório do Poder Executivo, podendo essa atribuição ser delegada para outra autoridade, por exemplo o INCRA, com expressa previsão legal do artigo 161, §4º, da Magna Carta de 1967. Hoje, na Constituição de 1988, não está mais previsto expressamente que outra autoridade possa fazer a desapropriação, mas há doutrinadores que defendem que possa ocorrer essa delegação de poderes.

#### **b ) Sujeito Ativo**

A União ou autoridade delegada com poderes para proceder a desapropriação, exemplo: INCRA.

Na desapropriação para Reforma Agrária, assim como nas demais desapropriações, há a fase declaratória, que corresponde há um juízo de valor, asseverando que a propriedade não cumpriu com sua função social, mediante projeto do INCRA. Na segunda fase, a Executória, ocorre o oferecimento do

preço, a imissão provisória na posse e o registro em nome do Poder Público. Porém, há uma terceira fase distinta, em consonância com o artigo 25, §2º, do Estatuto da Terra, que é a destinação do bem desapropriado segundo critério de Projetos de reforma Agrária e a conseqüente divisão de latifúndios em pequenos lotes e a venda pra agricultores sem terra.

### **c ) Sujeito Passivo**

São os proprietários de minifúndios e latifúndios que não cumpriram com a função social de suas propriedades.

### **d ) Objeto**

Antes da Lei Fundamental de 1988, a desapropriação recaía apenas sobre imóveis que se situavam dentro de áreas prioritárias determinadas pelo decreto executivo, após resultado de pesquisa do Incra, eram propriedades que não cumpriram sua função social. Porém, hodiernamente, não se fala em áreas prioritárias.

#### **d.1 Bens expropriáveis**

São os imóveis que não cumpriram com sua função social, sendo os improdutivos ou inadequadamente explorados e os que se enquadram no artigo 20 do decreto em estudo.

#### **d.2 Bens inexpropriáveis**

Os imóveis que cumprem com sua função social e se enquadram como empresas rurais são insuscetíveis de desapropriação, salvo os casos de

necessidade ou utilidade pública, que caso ocorram deverão ser indenizados em dinheiro (estão previstos no artigo 19, §2º, do Estatuto da Terra).

Art.19. A desapropriação far-se-á na forma prevista na Constituição Federal, obedecidas as normas constantes da presente Lei.

§3º- Salvo por motivo de necessidade ou utilidade pública estão isentos de desapropriação:

a-) os imóveis rurais que, em cada zona, não excederem de três vezes o módulo da propriedade, fixado nos termos do artigo 4º, inciso III;

b-) os imóveis que satisfizerem os requisitos pertinentes à empresa rural, enunciados no artigo 4º, inciso VI;

c-) os imóveis que, embora não classificados como empresas rurais, situados fora da área prioritária de reforma Agrária, tiverem aprovadas pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e em execução, projetos que, em prazo determinado, os elevam aquela categoria”

Atualmente, tem-se a hipótese da pequena propriedade, que por preceito constitucional do artigo 185 da Magna Carta de 1988, é insuscetível de desapropriação. Ao lado da pequena propriedade, tem-se a média propriedade, que também não será submetida à desapropriação para fins de reforma agrária. E, no inciso II, também está isenta de desapropriação a propriedade produtiva, desde que o proprietário não tenha outra propriedade, sendo o imóvel produtivo o devidamente explorado para ter o máximo de rendimentos de acordo com as técnicas de produção.

### **e ) Indenização**

Por mais que essa modalidade de desapropriação seja uma forma de sanção, o Poder Público deve respeitar o princípio da plena recomposição, ou seja, o expropriado deve receber o valor equivalente do bem expropriado.

O decreto em consonância com o Ato institucional nº 09/69, definiu que a indenização seria apenas justa, resgatável em vinte anos em títulos de dívida pública, resguardada a correção monetária, o valor da indenização corresponde ao valor da terra nua, e as benfeitorias, sem fazer qualquer distinção (artigo 4º e parágrafo único).

Logo, o critério para justa indenização está no artigo 3º nos seguintes moldes: valor acordado entre o expropriado e expropriante, na negativa de acordo deve se levar em conta o valor para cálculo do imposto territorial rural e o montante calculado na desapropriação pelo poder público. O artigo 11 do mesmo decreto permitia a revisão no valor da indenização, que não poderia ultrapassar o valor declarado para o cálculo de ITR, porém foi considerado inconstitucional pelo Recurso Extraordinário nº 99.849-7.

Hoje, de acordo com o preceito constitucional em vigor, a indenização se faz através de títulos da dívida agrária, resgatáveis em vinte anos, com correção monetária ou cláusula de preservação do valor real do imóvel, com a primeira parcela a ser paga a partir do segundo ano consecutivo à desapropriação. As benfeitorias úteis e necessárias deverão se indenizadas em dinheiro. As voluptuárias já que não estão definidos em lei a sua forma de indenização deverão ser inclusas nos títulos de dívida agrária.

#### **f ) Caducidade**

Na propositura da ação de desapropriação, feita perante a Justiça Federal onde estiver situado o imóvel, deverá ser requerida a imissão na posse bem como o registro do imóvel, também deverá ser efetuado o depósito do valor do bem e requerida sua conversão em indenização, devendo esses pedidos serem deferidos de plano ou em quarenta oito horas pelo magistrado, para depois o desapropriado ser citado, o qual poderá contestar, se lhe aprouver, discutindo apenas o valor do preço ou vícios do processo.

Em relação à caducidade, o presente Decreto foi omissivo, devendo, por analogia, socorrer ao preceituado no artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41, que trata da desapropriação de uma forma geral, e estipule o prazo de 05 (cinco anos) para efetivar a destinação do imóvel desapropriado.

### **9.6 Desapropriação para Fins de Reforma Agrária na Legislação Contemporânea**

Não obstante a existência de leis antigas que buscam tratar do assunto em tela, hodiernamente, a desapropriação para fins de Reforma Agrária é regida principalmente pela Magna Carta de 1988, que é sustentáculo dessa disciplina, a Lei Complementar nº 76 de 1993 e a Lei nº 8.629/93.

A Magna Carta de 1988, disciplinou que o direito agrário e a desapropriação são institutos de competência exclusiva da União. Em seu artigo 5º, XXII, elege o direito à propriedade como individual, porém não absoluto, uma vez que estabelece no inciso XXIII que o mesmo deverá atender sua função social sob pena de desapropriação.

No que concerne a desapropriação, está disciplinada no artigo 184, prevendo a de interesse social para fins de Reforma Agrária, por não cumprir sua função social, realizada mediante justa e prévia indenização, em títulos da dívida agrária, resgatáveis em vinte anos. Define, ainda, em seu parágrafo único, que as benfeitorias deverão ser indenizadas em dinheiro. No artigo 185 estabelece que a pequena e média propriedade não será atingida pela desapropriação, e no artigo 186 estabelece a função social que deverá ser atingida, já estudada no item 7.

Essa desapropriação, portanto, é modalidade sanção, porque não cumprida sua função social, marcada pelo latifúndio improdutivo, ou mal utilizado, ou o minifúndio, o Estado usará da desapropriação como instrumento jurídico passível de tirar esses imóveis do domínio de particulares, entregando-os a terceiros para que seja efetivada a função social da propriedade, bem como viabilizando a justa distribuição de terras e a distribuição de riquezas.

A função social a ser realizada e constantemente perseguida pelo proprietário está definida no artigo 186 da Constituição Federal e artigo 9º da Lei nº 8.629/93, sendo o uso adequado e racional da terra, a preservação do meio ambiente e a utilização racional de seus recursos naturais, respeitando as leis trabalhistas e propiciando a exploração que favoreça tanto o empregador como o empregado.

#### **a ) Objeto da desapropriação**

Assim, determina a Lei nº 8.629/93, em seu artigo, 2º, que serão suscetíveis de desapropriação, “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”.

Dessa forma, o objetivo das leis agrárias é extinguir o latifúndio improdutivo ou de extensão.

Porém, seja qual for a extensão, não há que se falar em desapropriação se respeitada e cumprida sua função social, tendo uso racional dos recursos naturais, dos imóveis rurais que possuem a finalidade de preservação ambiental, do minifúndio e da propriedade familiar.

No Brasil, têm-se dois remédios para combater o latifúndio, como dito alhures, a desapropriação por interesse social e a taxaço, com impostos progressivos, dessas grandes propriedades que não cumprem com sua função social.

A lei agrária visa também combater o minifúndio, porção de terra, de medidas inferiores à propriedade familiar, incapaz de promover o sustento do proprietário e de sua família, não proporcionando ao trabalhador rendas suficientes para adquirir máquinas que possam melhorar sua atividade produtiva como também condição de existência digna a família rural.

Não contribui, também, com o aumento de produtividade e a arrecadação de impostos, isto é, não cumpre com sua função social porque não é hábil de esgotar a força de trabalho, logo a maneira de pôr fim a este regime seria por meio da instituição da propriedade familiar.

O desprestígio dessa forma de imóvel rural é tanto que os magistrados não concedem o usucapião rural especial aos imóveis que mesmo sejam inferiores a cinqüenta hectares não ultrapassem a extensão do módulo rural, artigo 191 da magna Carta.

A Constituição Federal, em seu artigo 185, menciona que não serão atingidas pela desapropriação a pequena e média propriedade e a propriedade produtiva. A lei 8.629/93 determinou não só que a pequena e média propriedade

não será atingida pela desapropriação bem como as definiu, estabelecendo também os critérios de produtividade.

De acordo com o artigo 4º, inciso II, a pequena propriedade é o imóvel rural, que compreende área entre um a quatro módulos fiscais; a média propriedade compreende o imóvel com área superior a quatro módulos fiscais e até quinze módulos fiscais. Porém, ensina tanto o preceito constitucional como o infraconstitucional que para não ser abrangido pela força expropriatória do estado deve ter o proprietário um único imóvel rural.

Em relação à propriedade produtiva esta não será submetida a desapropriação. A produtividade está intrinsecamente presa ao cumprimento de sua função social, estabelecida no artigo 186 da Constituição Federal e o artigo 9º da Lei 8.629/93.

Ao se incentivar a produtividade visa dar proteção ao homem, porque cada vez mais há o aumento das necessidades. Assim, nada mais correto que a propriedade esteja voltada ao aumento da produtividade, visando suprir essa demanda por alimentos, nem que para isso seja necessário lançar mão de um instrumento jurídico, qual seja, a desapropriação para que esses imóveis sejam entregues a terceiros para que os novos proprietários possam enfim atingir a produtividade almejada, cumprindo, destarte, com sua função social.

A lei nº 8629/93, que trata da desapropriação por interesse social, em seu artigo 6º, não só traz um conceito legal de propriedade produtiva, como também regula que é produtividade em seus parágrafos:

Art.6º. Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

Logo, para essa lei, a produtividade abrange as plantações agrícolas, áreas de pastagens com criação pecuária, respeitando os índices legais de ocupação, exploração de matas nativas, exploração extrativa vegetal, áreas que permanecem momentaneamente desocupadas para reforma de pastagens o ou rodízio de culturas ou plantações intercaladas.

O legislador prezou tanto a produtividade que no artigo 6º, §8º, estabeleceu que a propriedade privada receberá incentivos fiscais no Imposto Territorial Rural (ITR) de acordo com os graus de eficiência.

Por outro lado, são consideradas improdutivas as áreas impróprias para a exploração agropecuária, áreas de exploração mineral, construções e instalações que não estejam voltadas às atividades rurais, e áreas de preservação permanente.

A lei também estabelece aos graus de eficiência a serem atingidos, devendo ser de 100%, calculados da seguinte forma: no caso da agricultura, a quantidade produzida é dividida pelo índice fixado de acordo com o órgão competente da Administração Federal Direta para cada Microrregião Homogênea; o valor obtido é dividido pela área plantada e multiplicado por 100. O mesmo acontece com a exploração pecuária: o número de cabeças de gado é dividido de acordo com os índices governamentais das Microrregiões Homogêneas, valor a ser dividido pela área ocupada e multiplicado por 100.

Esses requisitos deverão ser verificados ano a ano e uma vez não atingida a meta almejada, a propriedade perde a condição de produtividade, podendo estar sujeita à desapropriação. Porém, esses índices e o próprio conceito de produtividade estará sujeito a mudanças de acordo com os avanços tecnológicos.

Insta salientar que essas isenções constitucionais não impedem que a propriedade esteja sujeita a desapropriação por necessidade e utilidade pública, a qual será feita mediante indenização integral e em dinheiro.

Também há outras propriedades que estão isentas da desapropriação, previstas no Estatuto da Terra (artigo 19, §3º, alíneas a, b, c), são elas: o imóvel rural cuja área não exceda a três módulos rurais e a empresa rural que atinja altos índices de eficiência e produtividade. Entretanto, se não cumprirem com sua função social, também poderão ser objeto de desapropriação.

## **b ) Competência**

A competência para legislar sobre direito agrário é privativa da União.

Todavia, não impede que o estado ou município com base no artigo 5º, inciso XXIV, e a Lei nº 4.132/62, promova a desapropriação por interesse social.

Com efeito, cabe a União, através do Presidente da República, já que se trata de ato administrativo, expedir o decreto expropriatório, podendo, em seguida, promover a ação judicial.

No Decreto-lei 3.365/41, em seu artigo 8º, permite que o Poder Legislativo, mediante lei, declare que determinado bem é de interesse público, porém na desapropriação agrária não permite-se essa delegação, porque no artigo 184, §, 2º diz que se trata de competência privativa do Presidente da República, permitir o contrário estaria frente a um flagrante de inconstitucionalidade.

Essa ação judicial poderá ser movida mediante autorização expressa e desde que haja previsão legal. Para tanto, o Estatuto da Terra previa que o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) poderia manejá-la; a partir do Decreto-Lei 1.110/70, essa competência passou ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Atualmente, além da previsão constitucional do artigo 184, a Lei Complementar nº 76/93, em seu artigo 2º, §1º, determina que a competência para desapropriar é da União, mas o manejo da ação cabe ao órgão federal que tem atribuição de executar a Reforma Agrária: o INCRA.

A declaração não tem caráter de mera subjetividade do Presidente da República, devendo a ela preceder um projeto, vistoria da propriedade para verificar se está ou não cumprindo sua função social, colheita de informações que caberá ao INCRA. O artigo 2º, §1º, da Medida Provisória 1.658/98, confere poderes à sociedade civil, através de entidades estaduais que representem trabalhadores rurais, de indicar áreas que poderão ser submetidas à Reforma Agrária.

As vistorias, segundo o artigo 2º, §2º, da Lei nº 8.629/93, só poderão ser realizadas mediante prévia notificação do proprietário ou preposto, e na ausência destes, essa notificação será feita mediante publicação em edital por três vezes seguidas, em jornal de grande circulação, na capital do Estado onde se encontra o imóvel rural.

Com efeito, existem julgados que declararam nula a desapropriação por falta de notificação prévia e pessoal do proprietário, porque admitir a entrada de órgão em propriedade privada significaria afrontar o princípio constitucional da propriedade privada e o devido processo legal, no qual o proprietário tem a possibilidade de se defender alegando a produtividade do imóvel ou outro impedimento à desapropriação.

Logo, é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que se trata de nulidade absoluta a falta de notificação prévia do proprietário, seja no caso da vistoria que preceda a desapropriação ou nos casos que se disciplina a execução e implementação do projeto de Reforma Agrária. Esse posicionamento encontra-se no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.164-0-SP:

EMENTA: "REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL RURAL SITUADO NO PANTANAL MATO-GROSSENSE. DESAPROPRIAÇÃO SANÇÃO (CF, ART.184). POSSIBILIDADE. FALTA DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL E PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO RURAL QUANTO À REALIZAÇÃO DA VISTORIA (LEI 8.629/93, ART. 2º, § 2º). OFENSA AO POSTULADO DO *DUE PROCESS OF LAW* (CF, ART. 5º, LVI). NULIDADE RADICAL DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO ". (STF, Pleno, v.u, MS 22.164-0, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU 17/11/95)".

### **c ) Efeitos do ato declaratório**

A partir do ato que declara que o bem é de interesse social para fins de reforma agrária, começa a contar o prazo para a propositura da ação de desapropriação, e se não obedecido operar-se-á sua caducidade. Dessa forma, o artigo 3º da Lei Complementar 76/93, estabelece o prazo de 02 (dois) anos conos da publicação do ato declaratório.

Findo o prazo e não promovida a ação de desapropriação, somente depois de um ano poderá ser renovado o decreto expropriatório.

Outra peculiaridade que ocorre é a permissão da entrada do INCRA para que possa proceder e verificar a situação do bem para fixação da indenização, bem como realizar vistorias na área. Mas, deve-se ter em mente que o Poder Público ainda não é proprietário do imóvel, não podendo inviabilizar ao dono do

imóvel rural o uso do mesmo; qualquer prejuízo provocado ensejará responsabilidade penal, civil ou administrativa.

Com o ato declaratório fixa-se o estado da coisa para fins indenizatórios. A Lei Complementar nº 76/93 omitiu-se quanto à indenização das benfeitorias realizadas após o decreto, motivo pelo qual busca-se a interpretação do Decreto-Lei nº 3.365/41, o qual define que as benfeitorias necessárias serão indenizadas, as úteis somente se foram autorizadas a sua realização pelo Poder Público e as voluptuárias não serão indenizadas, excepcionalmente se não puderem ser levantadas.

#### **d ) Procedimento judicial**

A ação de desapropriação para fins de Reforma Agrária, seguirá procedimento especial, sendo assegurado, contudo, às partes a ampla defesa e o contraditório.

A ação de desapropriação deverá ser proposta até dois anos após o ato declaratório.

A desapropriação poderá ocorrer de forma amigável, extrajudicial, aperfeiçoando-se como um negócio jurídico de compra e venda, não necessitando de qualquer procedimento judicial ou de homologação perante o juiz; é o que está disposto na primeira parte do artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41.

O acordo também poderá ser realizado após a propositura da ação quando o expropriado concordar com o preço da indenização, devendo ser homologado perante o juiz, conforme determina o artigo 22 do Decreto-Lei nº 3.365/41.

Na ação de desapropriação agrária, por determinação de preceito constitucional deverá ser resguardado o contraditório e a ampla defesa, aplicando-se o Decreto-lei nº 3.365/41 e o Código de Processo Civil.

Como a legitimidade ativa pertence à União ou ao Incra, o foro competente para o ajuizamento da ação será perante a Justiça Federal, com jurisdição no

estado onde situar o imóvel rural. Tem-se dessa forma a competência em razão das pessoas ou em razão da matéria, e da situação da coisa, estabelecida no artigo 95 do Código de Processo Civil. É assim que determina o artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41, “a ação da desapropriação será proposta perante o juiz federal do Distrito Federal, do Estado ou Território onde estiver situado o imóvel”.

Os requisitos da petição inicial serão os do artigo 282 do Código de Processo Civil, além dos requisitos do artigo 5º da Lei Complementar nº 76/93, dentre eles o decreto de desapropriação publicado no diário da União, certidões que comprovem o domínio e o ônus real da propriedade, laudo de vistorias e avaliação, contendo principalmente informações referentes às benfeitorias e seus respectivos valores se forem indenizáveis, o valor da terra nua e as plantações.

Deve conter também o lançamento dos Títulos de Dívida Agrária no valor da terra nua apreciado no laudo de avaliação e o comprovante de depósito referentes ao valor das benfeitorias em estabelecimento oficial ou na falta desses em estabelecimento que fique à disposição do magistrado.

Após a análise da inicial, o juiz, de imediato ou após 48 (quarenta e oito horas), artigo 6º da Lei complementar nº 76/93, autorizará o depósito judicial correspondente ao preço oferecido, mandando citar o indivíduo que terá seu bem submetido à força expropriatória e expedirá mandado de imissão na posse em nome do Poder Público, ordenando a averbação do ajuizamento da presente ação no registro da propriedade rural desapropriada. Caso não haja conflito sobre o domínio do bem, o expropriado poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do preço, além de efetuar pagamento de tributos devidos e das despesas com a publicação em imprensa local duas vezes em 30 (trinta dias) para conhecimento de terceiros (§§ 1º, 2º e 3º do artigo 6º da Lei Complementar 76/93).

Em fase precedente, ocorrerá a citação do proprietário do imóvel ou de seu representante legal (artigo 12 do Código de Processo Civil), inclusive, o artigo 8º da Lei Complementar 76/93 ensejou a possibilidade da citação via postal quando requerida pelo o autor da desapropriação. Dever-se-á aplicar por omissão da presente lei, o artigo 16 do Decreto-Lei nº 3.365/41, que dispõe sobre a imprescindibilidade da realização da citação do cônjuge do expropriado.

Ao ser citado possui o direito de contestar a ação de desapropriação, porém a matéria de defesa limitar-se-á somente ao preço ofertado para indenização ou aos vícios do processo. E, na própria contestação, poderá pedir, caso a desapropriação alcance parcialmente o imóvel rural, que atinja o imóvel por inteiro, porque o restante inviabilizaria a utilização do mesmo (direito de extensão, artigo 4º da Lei Complementar 76/93).

Percebemos que o Decreto-lei nº 3.365/41, ao proibir nos mesmos autos a discussão sobre o real interesse da desapropriação, viola o princípio do acesso ao poder judiciário e da propriedade, já que uma vez declarados e incorporados ao patrimônio público não poderão ser reivindicados, convertendo-se em perdas e danos, sendo, portanto, cabível, medida cautelar e mandado de segurança.

O magistrado, com vista à economia dos atos processuais e à celeridade do processo, poderá designar audiência de conciliação e julgamento. Para tanto, faz mister a presença do autor, do réu e do Ministério Público. Essa audiência versará sobre o valor da indenização que, uma vez acordado, será pago em 10 (dez) dias, mediante títulos da dívida agrária e do depósito em dinheiro das benfeitorias, para depois ocorrer a homologação e a conseqüente extinção do processo com julgamento do mérito, gerando a transmissão do imóvel rural ao Poder Público.

Sob a égide constitucional da justa indenização, os requeridos da ação de desapropriação poderão requerer a realização de perícia, cujo meio probatório somente será utilizado para elucidar os pontos contestados no laudo de vistorias. Não ocorrendo a defesa do laudo será prescindível a realização da prova pericial, mediante perícia judicial que deverá ser concluída em até 60 (sessenta) dias, artigo 9º da Lei Complementar 76/93. Depois de instruído será realizada se necessária, audiência de instrução e julgamento ou, desde logo, pronunciará sentença, ou 30 (trinta dias) após essa audiência.

Ocorrendo consenso será homologado em juízo. Se o laudo pericial trazer valor superior, a diferença deverá ser depositada em dinheiro no caso das benfeitorias e em títulos no caso do valor da terra nua.

Nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária, tornou-se imprescindível a participação do Ministério Público, artigo 18, §2º, da Lei Complementar 76/93, mas o que gera a nulidade é a falta de intimação para atuar no processo.

A sentença da ação de desapropriação tem natureza declaratória ao fixar a indenização e constitutiva ao transmitir a propriedade do indivíduo à pessoa jurídica de direito público, ou seja, a União. Dessa sentença caberá apelação, com efeito suspensivo, se for o apelante o Estado, quando o valor arbitrado pelo magistrado for maior que o valor da oferta. Por outro lado, sendo o apelante o indivíduo que perdeu a propriedade de um bem, caberá apelação sem efeito suspensivo.

A sentença de mérito faz coisa julgada formal e material, sendo passível de ataque apenas por a ação rescisória, até dois anos do trânsito em julgado, com base no artigo 495 do Código de Processo Civil, sendo o prazo aumentado para 04 (quatro) anos se o autor da ação for qualquer ente da federação.

Na ação de desapropriação poderá ocorrer a desistência, que se dará na fase judicial pelo Poder Público, antes de concretizada a desapropriação com o pagamento total do montante indenizatório, nas seguintes hipóteses: quando deixa operar o prazo de caducidade do decreto; por revogação do ato por não ser mais conveniente; e em caso de anulação por vícios.

Com o ato da desistência ficará responsável o Poder Público pelas custas e honorários advocatícios, que deve estar fixado na sentença que homologa a desistência, além de todos os prejuízos provocados ao desapropriado. Sendo entendimento uníssono que se já emitido na posse do imóvel rural será responsável pelos juros compensatórios e ao pagamento de tributos.

O depósito efetuado para concessão da imissão provisória na posse ficará em juízo como garantia ao pagamento dos juros, custas e honorários acima citados.

#### **e ) Indenização**

Para ocorrer a desapropriação nos moldes do artigo 184 da Constituição Federal, é necessário que haja a justa e prévia indenização.

O próprio artigo 17 da Lei complementar nº 76/93, determina que só haverá a transmissão do domínio a partir do integral pagamento da indenização ou do depósito judicial.

O valor da indenização abarcará o montante determinado na data da perícia ou o valor arbitrado pelo magistrado, sobre o qual incidirá correção monetária até a realização do pagamento:

Art. 12. O juiz proferirá sentença na audiência de instrução e julgamento ou nos trinta dias subseqüentes, indicando os fatos que motivaram o seu convencimento.

§ 2º O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento”

Ao vocábulo indenização justa deverá compreender o valor real do bem, somado com os eventuais prejuízos, lucros cessantes e emergentes, além de juros compensatórios a partir da imissão provisória na posse, no percentual de 12% ao ano. Com a edição da Medida provisória nº 2.183/01, instituindo o artigo 15-A no artigo 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41, regulou-se que nos casos de desapropriação por necessidade/utilidade pública ou por interesse social, inclusive para Reforma Agrária, incidirá juros no percentual de 6% ao ano sobre a diferença entre o valor ofertado e o fixado, contados a partir da imissão provisória na posse (na desapropriação indireta é a partir da ocupação).

Os moratórios, devidos pelo inadimplemento, passam a incidir a partir do trânsito em julgado da sentença que fixou a indenização com o percentual de 6% ao ano (estes incidem segundo o entendimento dos tribunais, independente se forem ou não improdutivas). Estes também incidirão sobre a diferença no valor dos títulos caso o valor pago não corresponda ao valor real

Além da correção monetária é possível ao expropriado exigir que seu crédito seja atualizado quando a indenização torna-se inexpressível, violando o princípio da justa indenização (Súmula 561 do STF).

Ao sucumbente caberá os honorários advocatícios, sobre estes incidirá juros compensatórios e moratórios mais correção monetária. O expropriante será o sucumbente quando o valor ofertado for menor que o arbitrado pelo juiz; sobre essa diferença é que recairá o cálculo da verba advocatícia. Ao contrário será o expropriado quando o valor da indenização mantiver-se igual ou inferior ao ofertado.

Em relação às custas processuais, caberá ao Estado caso o expropriado aceite o preço e o valor fixado pela indenização seja maior do que aquele oferecido primeiramente pelo Poder Público. Ao expropriado serão devidos se o preço impugnado na contestação manter-se inalterado.

No que tange ao pagamento das benfeitorias, segue-se a seguinte disciplina: as necessárias serão indenizadas até a imissão na posse, independente de quando foram realizadas. As úteis, se efetuadas antes do decreto, serão indenizadas; já se foram realizadas posteriormente, somente se sua construção foi permitida pelo Poder Público. E, as voluptuárias serão indenizadas se não puderem ser retiradas e foram construídas até o ato declaratório.

Deve-se estabelecer, ainda, situações específicas quanto à indenização.

As pastagens e culturas plantadas nesse imóvel, em via de desapropriação, são consideradas benfeitorias devendo ser indenizáveis em dinheiro (artigo 14 da Lei Complementar de 76/93). Se o expropriado deter a posse e não a propriedade do imóvel, o Poder Público deverá apenas indenizar 60% do valor da terra nua, mais as benfeitorias úteis e necessárias.

A indenização abrangerá, também, as despesas com transportes de bens móveis, semoventes, animais, a serem suportados pelo expropriante, desde que requeridas por alguma das partes (artigo 20 da Lei Complementar nº 76/93).

Todavia, as matas deverão ser indenizadas, segundo uníssono entendimento jurisprudencial, quando a área puder ser explorada economicamente, tudo isso em obediência à justa indenização. Também está solidificado que essas áreas não são consideradas benfeitorias, sendo indenizáveis, portanto, em Títulos da Dívida Agrária.

Mas, há divergências: uma corrente defende que qualquer forma de cobertura vegetal deverá ser indenizada, satisfazendo a condição da justa indenização, senão configuraria confisco essa intervenção estatal, ao tolher o indivíduo de seu bem sem a devida compensação. Por outro lado, tem-se corrente mais congruente e justa, que defende que determinadas áreas não poderão ter destinação econômica por própria determinação legal, como os casos de reserva legal, natural, e áreas de preservação permanente, portanto nestes casos não poderá ser aceitável a indenização de uma área inexplorável economicamente.

Estão isentas de indenização as áreas das margens dos rios, por serem de domínio público, Súmula 479 do Supremo Tribunal Federal.

Caso a desapropriação atinja área rural submetida a um contrato bancário, o locatário ou arrendatário terá direito à indenização, inclusive de benfeitorias realizadas por ele, porém em ação própria.

Em síntese, o montante indenizável abrangerá o valor da terra nua, mais as benfeitorias, com correção monetária, sobre a qual recairá juros compensatórios a partir da imissão na posse ou ocupação efetiva do imóvel rural. Os juros de mora incidirão apenas depois do trânsito em julgado caso haja atraso do pagamento e na diferença do valor fixado pelo magistrado e a oferta do Poder Público, servirá de cálculo para os honorários advocatícios.

#### **f ) Forma de pagamento**

Há duas formas: A indenização será feita em dinheiro em relação às benfeitorias úteis e necessárias, e o pagamento do valor da terra será feito em Títulos da Dívida Agrária, resgatáveis em 20 (vinte anos), previamente aprovados pelo Senado federal, em parcelas anuais, sucessivas e iguais (artigo 184 da Magna Carta, regulamentado pelo artigo 5º da Lei nº 8.629/93).

Dessa forma, somente a liquidação das benfeitorias obedece ao regramento constitucional da justa e prévia indenização. O valor da terra nua, por

ser uma forma de desapropriação sanção, será pago em títulos da Dívida Agrária, resgatáveis em até vinte anos.

Se na indenização houver diferença entre o valor ofertado e o apurado judicialmente, essa diferença deverá ser depositada em quinze dias, em Títulos da Dívida Agrária, desde que obedecida a limitação constitucional do artigo 184, §4º, e o valor em dinheiro das benfeitorias. Em relação ao valor da indenização em dinheiro, haja vista ser o melhor entendimento dos Tribunais, mister se faz lembrar que estará submetida ao regime jurídico dos precatórios estabelecidos no artigo 100 da Constituição Federal.

A transmissão da propriedade do bem expropriado ao Estado somente se efetivará com o integral pagamento da indenização ou o depósito judicial (dos títulos e o dinheiro das indenizações), com a imissão definitiva na posse e a transcrição do registro imobiliário. Logo, a simples emissão do precatório, sem o seu efetivo pagamento não autorizará a transferência da propriedade por não haver equivalência à liquidação da indenização. É o que decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

A transferência do domínio do bem expropriado somente ocorre mediante pagamento da indenização ou depósito judicial do preço. A expedição do precatório não corresponde a pagamento de indenização. Não cabe alteração da matrícula do bem no registro de imóveis, independente do integral pagamento do preço da indenização. (Agravo de Instrumento 152.686, Décima Quarta Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo)

Ocorrendo, portanto, o pagamento da indenização, aplica-se a regra genérica do artigo 29 do Decreto-Lei nº 3.365/41, devendo ser providenciada a imissão definitiva da posse, correspondendo a sentença hábil para transcrição no Cartório de Registro Imobiliário, sendo efetivado no prazo improrrogável de três dias, contados da data de apresentação do mandado. Em relação ao depósito judicial, como já discutido anteriormente, só ocorrerá o mesmo efeito se o preço foi aceito pelo expropriado ou não impugnado pelo mesmo.

Uma vez efetuada a indenização, ela poderá ser levantada pelo proprietário do bem desapropriado ou por seu representante, descontados o valor

dos tributos e multas incidentes sobre o imóvel. O expropriado, inclusive, poderá levantar 80% (oitenta por cento) do depósito prévio, mas, para tal mister, precisará comprovar o domínio ou a posse e a regularidade com os tributos fiscais do imóvel rural. Todavia, havendo, dúvidas acerca de quem é o detentor do domínio, os valores acima citados ficarão depositados judicialmente, até que em ação autônoma se comprove a quem pertence a propriedade rural.

Contudo, é bom ressaltar que se tem na desapropriação agrária uma imunidade, qual seja, nos atos de transferência do domínio não será cobrado nenhum imposto referente à transferência, seja federal, municipal ou estadual (artigo 26 da Lei nº 8.629/93)

#### **g ) Destinação dos bens**

Com o intuito de obedecer à preceituação constitucional, a transferência do domínio somente dar-se-á após o pagamento da indenização, efetivando a entrada da propriedade particular ao patrimônio do Estado.

O interesse social vislumbra a distribuição de terras, objetivando a igualdade de oportunidade com o fim da distribuição de riquezas. Assim, os destinatários desses imóveis serão os particulares, que receberão título de domínio ou concessão de uso, é o que determina o artigo 189 da Magna Carta, dando a esses imóveis função social, impondo aos destinatários a condição de não poderem ser negociados no prazo de dez anos; descumprida a razão, estará resolvido o domínio ou a concessão, e o bem deverá ser devolvido ao Poder Público.

Ainda nessa linha de pensamento, o Estado não poderá ser proprietário de imóveis rurais, salvo reservas de índio, reserva de preservação ambiental ou áreas para implantação de projetos de pesquisa agropecuários, por isso deve fazer a distribuição de terras (artigo 13 da Lei 8.629/93).

Com efeito, deve após três anos de efetivada a transcrição da propriedade, após a liquidação do montante indenizatório, concretizar a distribuição de terras,

ou seja, a Reforma Agrária, seja na distribuição de lotes para exploração individual ou cooperativista.

As terras a serem distribuídas deverão ser aproveitáveis, isto é, terras férteis, dando-se prioridade na distribuição dessas terras a trabalhadores da região do imóvel, seguindo a ordem do artigo 19 da Lei nº 8.629/93, incisos seguintes, onde primeiramente será entregue ao desapropriado, com primazia na área onde situa a sede do imóvel; aos trabalhadores assalariados na qualidade de posseiro, parceiro, arrendatário; às mesmas pessoas que trabalham em outros imóveis rurais; a agricultores que possuem imóveis com áreas inferiores à propriedade familiar; e, por último, a agricultores cujo imóvel não seja suficiente para sua subsistência.

O parágrafo único do mesmo artigo define que as famílias numerosas terão prioridade na ordem supra citada.

Em relação à distribuição das terras, está proibido, nos moldes do artigo 20 da Lei nº 8.629/93, de receber lotes de imóveis rurais pessoa que exerça função pública, autárquica, paraestatal ou particulares que já foram beneficiados por algum programa de Reforma Agrária.

## 10 CONCLUSÃO

Com o descobrimento do Brasil as terras foram distribuídas de acordo com os interesses da Colônia Portuguesa, ficando nas mãos de privilegiados, distribuição de terras que acabou por beneficiar as classes mais abastadas.

Esse passado, que sempre beneficiou as oligarquias, trouxe para os dias atuais as seguintes características para a sociedade brasileira: desigualdade social e má-distribuição de riquezas, violando o princípio da igualdade de oportunidade para todos.

Toda essa proteção à propriedade rural adveio da teoria individualista da propriedade, a qual poderá ser exercida e tutelada em toda sua plenitude. Contudo, a partir da análise dos atuais instrumentos de política agrária e da evolução das Constituições Federais, a propriedade passou a ser vista em conjunto com sua função social, ou seja, seu exercício deve estar condicionado ao bem-estar social, porque é um bem de produção.

O Estado, portanto, passou a intervir na propriedade privada rural, toda vez que esta se encontrar improdutiva, não respeitar o meio ambiente e desobedecer aos preceitos trabalhistas.

O meio adequado para tal mister, segundo a Magna Carta, é a desapropriação para fins de Reforma Agrária, com a finalidade de atender o preceito constitucional da função social erigido não só como garantia fundamental, mas também como princípio da ordem econômica.

O bem jurídico aqui tutelado, sem sombras de dúvidas, é a propriedade, que vai além da defesa material do bem como meio não só de integração econômica, mas também sócio-política. Assim, a produção agrária constitui valor fundamental esculpido na Magna Carta, para que dessa forma possa dar efetividade a uma de suas obrigações: A Justiça Social.

Hoje, três princípios constitucionais envolvem a propriedade imobiliária rural: o direito à propriedade; a função social da propriedade e a desapropriação para fins de reforma agrária. São instrumentos fundamentais para direcionar o uso e gozo da propriedade à função social.

Atualmente, vemos no Brasil, o desenrolar de fatos que demonstram a imprescindibilidade da aplicação agrária como disposta na Magna Carta, para a resolução de inúmeros conflitos agrários frente ao processo de Reforma Agrária.

O Governo enfrenta enorme problema, já que por um lado não pode desprezar o direito à propriedade; do outro, tem de dar efetividade à redistribuição social de terras, ou seja, à Reforma Agrária, erigida também como dogma constitucional de terras, com o intuito do ingresso de camponeses não só à propriedade da terra como também ao acesso destes ao mercado econômico, propiciando integração política e social, fundada em ponderáveis razões de ordem econômica e da real aplicação de Justiça Social.

Sendo assim, diante da atuação dos movimentos políticos de trabalhadores rurais, “sem terra”, frente a ocupações de propriedades privadas com o intuito de pressionar o governo ao processo de reforma agrária, cabe ao Estado contrabalancear os princípios supracitados.

A solução para esses conflitos é a distribuição social das terras, Reforma Agrária, sendo de suma importância para a sociedade, com reflexos no desenvolvimento econômico e na integração política e social dos camponeses.

Contudo, para essa efetiva distribuição, o trabalhador rural deverá possuir verdadeiro vínculo com a terra, dando-lhe a destinação de um bem de produção e não a utilizando como um bem de alienação ou especulação.

O Estado tem a função de pesar esses princípios para proceder a Reforma Agrária, ou seja, dentro da legalidade, como meio de promover a melhor distribuição de terras, com o intuito de atender os princípios de Justiça Social e ao aumento de produtividade, erradicando as propriedades improdutivas.

Mas, como bem lembrado no desenvolver deste trabalho, a pura distribuição de terras, sem oferecimento de infra-estrutura aos assentados, não será bem sucedida. É indispensável que seja desenvolvido um programa de política agrária, aí sim, teremos uma sociedade mais justa e menos desigual.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABINAGEM, Alfredo. **A família no direito agrário**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos de direito agrário**. 9. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 1995.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **O imposto territorial e a função social da propriedade**: doutrina, prática e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CARDOZO, Malta. **Tratado de direito rural brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1954, 2 V.

DEMETRIO, NELSON. **Doutrina e prática do direito agrário**. 3. ed. rev. ampl. Campinas: Aga Juris, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea** (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Fabris, 1988.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. 3. ed. rev. atual. São Paulo: 1998.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional**: regime da propriedade. São Paulo: Atlas, 1999.

JUNQUEIRA, Messias. **As terras devolutas na reforma agrária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

LACERDA, M. de Linhares de. **Tratado das terras do Brasil**. Rio de Janeiro, 1960, I v.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: S. A. Fabris Editor, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de direito administrativo brasileiro**. 27. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

MIGUEL NETO, Sulaiman. **Questão agrária**. Campinas: Bookseller, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 1997.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. Curitiba: Juruá, 2000.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário**. São Paulo: Atlas, 1922.

SANTOS, Weliton Militão dos. **Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente**: aspectos substanciais e procedimentos, reflexos no direito penal. Belo Horizonte: Mandamentos, 2011.

SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Legislação Brasileira Ltda, 1968.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária**. Leme: Editora de Direito, 1998.

ZENUM, Augusto Elias Jorge. **O direito agrário e sua dinâmica**. Campinas: Copola Livros, 1997.