

GLEICE DA SILVA VIEIRA

**DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL COMO OBJETO PARA A
REALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2020

GLEICE DA SILVA VIEIRA

**DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL COMO OBJETO PARA A
REALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Prof.^a Me Camila Rodrigues.

ANÁPOLIS - 2020

GLEICE DA SILVA VIEIRA

**DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL COMO OBJETO PARA A
REALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA**

Anápolis, ____ de _____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

RESUMO

O presente trabalho de monografia apresentará o tema: desapropriação de imóvel rural como objeto para a realização da reforma agrária, sendo produzido por meio de três capítulos que abordam sobre a evolução histórica, conceitos princípios do direito à Propriedade, da Desapropriação e, por fim, da Reforma Agrária, a respeito da regulamentação relacionada a cada um dos tópicos anteriormente citados. Com a finalidade de elucidar e analisar a aplicabilidade e eficácia do direito à propriedade, como instituto privado do Direito Civil, a incidência da desapropriação e as políticas públicas da reforma agraria. Por último, conclui-se dando ênfase aos movimentos sociais, mais especificamente ao movimento dos trabalhadores sem-terra, quando surgiu, e sua importância dentro da sociedade.

Palavras-chave: Propriedade. Desapropriação. Reforma Agrária. Beneficiários.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – PROPRIEDADE	03
1.1 Conceito de propriedade	03
1.2 Elementos constitutivos da propriedade	05
1.3 Aspectos históricos mundiais da evolução da propriedade	07
1.4 Aspectos históricos da evolução do direito à propriedade no Brasil à luz das Constituições	10
CAPÍTULO II – DESPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL	15
2.1 Conceito de desapropriação	15
2.2 Princípio da supremacia do interesse público	17
2.3 Legislação aplicável	18
2.4 Função social da propriedade	19
2.4.1 Desapropriação da propriedade que não cumpre a função social	21
2.5 Competencia	21
2.6 Pressuposto: interesse social	22
2.7 Procedimento	24
2.8 Indenização prévia e justa	26
CAPÍTULO III – REFORMA AGRÁRIA	28
3.1 Conceito de reforma agrária	28
3.2 Breve histórico	29
3.3 Características e objetivos	30
3.4 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	32
3.5 Execução e administração da reforma agrária	33
3.6 Beneficiários	34
3.6.1 Pagamento da terra pelo beneficiário da reforma agrária	36
3.7 Movimento dos Trabalhadores Sem Terra	36
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS	41

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à propriedade, no entanto esse direito tem uma ressalva, o cumprimento da função social que, por sua vez, se não for cumprido acarretará em desapropriação, sendo uma forma de intervenção feita pelo Estado aos imóveis sem funcionalidade, com a desapropriação da propriedade rural surge a política pública de reforma agrária.

O primeiro capítulo aborda a evolução histórica do surgimento da propriedade e como as pessoas daquela época se relacionavam com ela, também, como foi distribuída as terras no país, e a transformação em um direito a ser assegurado pela Carta Magna, não só a de 1988 como todas que a antecederam. E não há como falar em propriedade sem citar os atributos que dão a essa a relevância atingida desde a antiguidade.

O segundo capítulo trata do instituto da desapropriação, especialmente no que tange aos terrenos rurais em quais casos será decretada em desfavor do proprietário de imóvel rural e objetivando através do interesse social a efetivação da Reforma Agrária, mostra de quem é a competência na modalidade de expropriante, seus sujeitos, pressupostos, princípios, a forma e em quanto tempo se dará a indenização.

No terceiro capítulo, é explanado a respeito da Reforma Agrária, da busca pela devida reestruturação de grandes terrenos, o melhor aproveitamento dessas propriedades, distribuindo as terras aos que se interessem em torná-la produtiva, como exemplo os camponeses e integrantes de movimentos sociais, de

forma a trazer desenvolvimento, garantias, melhores condições de vida para o povo e ao mesmo tempo evitando que estes trabalhadores, que já foram privados de vários direitos, vivam às margens da sociedade. No tocante aos movimentos sociais, é necessário citar o MST, movimento tão estigmatizado pela coletividade, este capítulo faz um adendo aos reais objetivos e ações do movimento sem-terra.

CAPÍTULO I – PROPRIEDADE

1.1 Conceito de Propriedade

A propriedade é, sem dúvida, o mais importante de todos os direitos subjetivos materiais e tem seu fundamento na Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXII, esta assegura o direito de propriedade contanto que a função social seja atendida, ou seja, o direito à propriedade está condicionado à função social. Essa exigência está explicitada logo no inciso seguinte (XXIII) do mesmo artigo.

Para Carlos Roberto Gonçalves (2013, pag. 229-230), a propriedade pode ser entendida como “o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Conforme Paulo lobo (2015, pag. 85):

O uso linguístico do termo “propriedade” tanto serve para significar direito de propriedade tanto serve para significar coisa objeto desse direito. Ela significa tanto um poder jurídico do indivíduo sobre a coisa (sentido objetivo) quanto a coisa apropriada por ele (sentido subjetivo). Assim ocorre na linguagem comum e na linguagem utilizada pelo legislador. Às vezes é utilizada com o gênero, incluindo todos os modos de pertencimento da coisa, até mesmo a posse autônoma. Porém, a expressão “direito de propriedade” deve ser restrita a quem detenha a titulação formal reconhecida pelo direito para a aquisição da coisa.

Na mesma trilha, podem ser citadas as lições de Álvaro Villaça Azevedo (2014, pag. 4), para quem o objeto do Direito das Coisas, e também da propriedade, “são os bens corpóreos com valor econômico, (*res quae tangi possunt*, coisas que

podem ser tocadas com a ponta dos dedos), sobre as quais pode ser exercido o poder do titular”.

Maria Helena Diniz (2012, pag. 129) define a propriedade como sendo o “direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Já para Orlando Gomes (2004, pag. 109):

A propriedade é um direito complexo, podendo ser conceituada a partir de três critérios: o sintético, o analítico e o descritivo. Sinteticamente, a propriedade é a submissão de uma coisa, em todas as suas relações jurídicas, a uma pessoa. No sentido analítico, está relacionada com os direitos usar, fruir, dispor e alienar a coisa. Por fim, descritivamente, a propriedade é um direito complexo, absoluto, perpetuo e exclusivo, pelo qual uma coisa está submetida à vontade de uma pessoa, sob os limites da lei. Conforme se infere de todos esses conceitos a propriedade é o direito que o indivíduo tem sob um bem determinado e exercido de acordo com alguns atributos dispostos no artigo 1.228 (usar, gozar, dispor e reaver) da lei 10.406/2002 - Código Civil.

Assim sendo, não se trata de direito absoluto, como foi entendido no passado, como bem lembra José Afonso da Silva (2005, pag. 272):

Demais, o caráter absoluto do direito de propriedade, na concepção da Declaração dos Direitos do Homem de do Cidadão de 1789 (segundo a qual seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direitos), foi sendo superada pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso do direito, do sistema de limitações negativas e depois também de imposições positivas, deveres e ônus, até chegar-se a concepção da propriedade como função social.

Mas, para Washington de Barros Monteiro e Carlos Alberto Dabus Maluf (2015, pag. 100), e parte dos doutrinadores, o direito à propriedade pode sim ser absoluto:

Num certo sentido, o direito de propriedade é de fato absoluto, não só porque oponível erga omnes, como também porque apresenta caráter de plenitude, sendo, incontestavelmente, o mais extenso de todos os direitos reais. A propriedade é a parte nuclear ou central dos demais direitos reais.

Enquanto José Afonso da Silva entende que o direito à propriedade não é

absoluto em razão de ser limitado ao cumprimento da função social, Maluf e Monteiro entendem ser absoluto, pois se trata de um direito completo e norteador de outros direitos e mesmo essa limitação não é capaz de descaracterizar o absolutismo da propriedade.

Portanto, a partir da evolução da sociedade passou-se a compreender que a propriedade tem papel fundamental e social perante a coletividade, não podendo ficar restrita ao bel-prazer do titular que poderia não agir em conformidade com o bem comum, por esta razão, é necessário ao proprietário seguir alguns padrões estabelecidos em lei.

Além disso, a propriedade privada é um dos princípios básicos da ordem econômica tendo como referência a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, II da Constituição Federal/88).

1.2 Elementos Constitutivos da Propriedade

Destacam-se então quatro características para se entender a propriedade:

1. Direito de usar (*jus utendi*): nas palavras de Silvio de Salvo Venosa (2003, pag. 186):

A faculdade de usar é colocar a coisa a serviço do titular sem alterar-lhe a substância. O proprietário usa seu imóvel quando nele habita ou permite que terceiro o faça. Esse uso inclui também a conduta estática de manter a coisa em seu poder, sem utilização dinâmica. Usa de seu terreno o proprietário que o mantém cercado sem qualquer utilização. O titular serve-se, de forma geral, da coisa.

Carlos Roberto Gonçalves doutrina (2013, pag. 575):

Consiste na faculdade de o dono servir -se da coisa e de utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, sem, no entanto, alterar -lhe a substância, podendo excluir terceiros de igual uso. A utilização deve ser feita, porém, dentro dos limites legais e de acordo com a função social da propriedade. A faculdade em apreço permite também que o *dominus* deixe de usar a coisa, mantendo-a simplesmente inerte em seu poder, em condições de servi-lo quando lhe convier.

2. Direito de gozar (*jus fruendí*): Consiste no “direito de perceber os frutos e de utilizar os produtos da coisa, ou seja, de fruir ou gozar todos os benefícios lícitos que a propriedade possa proporcionar” (STOLZE. PAMPLONA, 2019, pag. 114). No mesmo sentido, “significa extrair dele benefícios e vantagens. Refere-se à percepção de frutos, tantos naturais como civis” (VENOSA, 2003, pag. 186).

3. Direito de dispor (*jus abutendí*): Consiste numa situação em que os “bens podem ser alienados pelo seu proprietário por não estarem sujeitos a quaisquer ônus, encargos ou cláusula de inalienabilidade” (DINIZ, 2010, p 214). Por conseguinte, “corresponde ao *abusus* romano, não no sentido antissocial, comparável ao ato ilícito, mas no sentido de dispor da coisa, alienando-a ou consumindo-a. Aliás, a ideia de uso antissocial do domínio é simplesmente incogitável nos dias atuais” (HARADA, 2015, pag. 02).

4. Direito de reaver a coisa (*jus reivindicatio ou rei vindicatio*): segundo Paulo Nader (2016, pag. 98):

O proprietário tem, ainda, o direito de reaver a coisa, podendo valer-se da ação reivindicatória, a fim de receber o que é seu de quem injustamente o possui. Quando o dispositivo legal se refere a “quem quer que injustamente a possua ou detenha”, o legislador não restringe o poder à posse injusta, que se caracteriza pela forma violenta, clandestina ou precária de aquisição. O vocábulo “injustamente” foi empregado em acepção bem ampla, como ação contrária ao valor justiça ou prática juridicamente condenável.

Caio Mario Pereira da Silva escreve (2019, pag. 76):

No Direito Romano nascia o direito da ação, e por isso não tinha o direito aquele que não podia perseguir em Juízo o seu objeto. Modernamente, a correlação ainda existe, mas a proposição se inverte, atribuindo-se a todo direito uma ação que o assegura (Constituição de 1988, art. 5º, XXXV). De nada valeria ao *dominus*, em verdade, ser sujeito da relação jurídica dominial e reunir na sua titularidade o *ius utendi, fruendi, abutendi*, se não lhe fosse dado reavê-la de alguém que a possuísse injustamente, ou a detivesse sem título. Pela *vindicatio* o proprietário vai buscar a coisa nas mãos alheias, vai retomá-la do possuidor, vai recuperá-la do detentor. Não de qualquer possuidor ou detentor, porém, daquele que a conserva sem causa jurídica, ou a possui injustamente.

Ou seja, o proprietário que detém a coisa tem o direito de colocá-la a seu serviço, usufruindo de seus benefícios, e a lei resguarda o proprietário oferecendo-lhe meios de reaver a coisa de quem a detenha injustamente.

1.3 Aspectos Históricos Mundiais da Evolução da Propriedade

A origem da propriedade ainda é confusa, não há uma descrição exata sobre seu surgimento. Sabe-se que a palavra propriedade é originária da palavra *proprietas* (do latim), igual a, o que pertence a alguém, o que é próprio da pessoa.

A percepção de propriedade desenvolveu-se ao longo da história em conjunto com a evolução do homem. Em sua fase nômade os homens viviam da caça, não produzindo, de outras formas, nenhum tipo de alimento necessário a sua sobrevivência.

Como foi estabelecido por Lewis H. Morgan e abordado por Friedrich Engels em sua obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, publicada em 1884, o Estado Selvagem foi o período em que o homem se apropriava de alimentos fornecidos pela natureza, prontos para o consumo.

Nas lições de Hans-Hermann Hoppe (2017, [Mises Brasil, on-line](#)):

Há aproximadamente 50.000 anos, o número de "humanos modernos" provavelmente não era superior a 5.000, todos confinados ao nordeste da África. Eles viviam em sociedades formadas por um pequeno número de pessoas (de 10 a 30), as quais ocasionalmente se encontravam e formavam um ajuntamento genético comum de aproximadamente 150 a 500 pessoas (tamanho esse que os geneticistas descobriram ser o necessário para se evitar efeitos disgênicos). A divisão do trabalho era limitada, com a principal separação sendo aquela entre mulheres, que atuavam principalmente como coletoras, e homens, que atuavam principalmente como caçadores.

Caça e coleta tornaram-se atividades centrais na evolução humana, ou seja, a caça e coleta permitiam uma vida confortável, estável e em harmonia com ambiente. No entanto, grupos baseados somente na caça e coleta nada acrescentavam ao meio em que viviam, pois o que faziam era justamente o contrário, apenas retiravam da natureza o necessário a sua subsistência sem se preocupar com o esgotamento de bens. Essa forma despreocupada que caçadores conduziam a vida foi nomeada por Hoppe de “parasitismo”.

Ao perceberem o grande crescimento populacional, ocasionando a escassez de alimentos, começaram a migrar da África oriental para outros

continentes, abandonando, desta forma, o nomadismo da caça e coleta e adotando o plantio como meio de sobrevivência. As terras mais férteis se tornaram disputadas, havendo conflitos mortais entre os grupos por causa de determinadas áreas, assim, esses indivíduos acabaram se unindo e formando tribos, clãs e até mesmo nações, para juntos conquistarem mais e mais territórios (HOPPE, 2017, on-line).

A situação perdurou por um tempo, um grupo invadia algum território, instalava-se ali, a população se multiplicava e os transtornos também, conseqüentemente alguns deixavam o local e outros permaneciam. A formação dessas novas sociedades sucedeu grupos genéticos distintos, e apesar dos laços sanguíneos, essas modificações confrontadas com ambientes diferentes resultaram em aparências totalmente desiguais em relação à de seus parentes (HOPPE, 2017, on-line).

Pode se dizer que a primeira relação entre o homem e a terra não foi de pertencimento, mas sim que estava à disposição de todos, não tendo proprietários, as terras estavam ali apenas como parte do ambiente, e claro, garantia sua própria existência.

S. Venosa (2001, pag. 139) ensina que:

Antes da época romana, nas sociedades primitivas, somente existia propriedade para as coisas móveis, exclusivamente para objetos de uso pessoal, tais como peças de vestuário, utensílios de caça e pesca. O solo pertencia a toda a coletividade, todos os membros da tribo, da família, não havendo o sentido de senhoria, de poder de determinada pessoa.

Tudo mudou quando o homem concluiu que a terra poderia satisfazer suas necessidades tornando-a um agente de produção. Quando o ser humano passa a finalmente ter domínio sobre a terra, produzindo bens ao invés de somente esgotá-los é que houve, realmente, o estabelecimento da propriedade.

Para concluir, vejamos agora o julgamento da civilização por Morgan:

Desde o advento da civilização, chegou a ser tão grande o aumento da riqueza, assumindo formas tão variadas, de aplicação tão extensa, e tão habilmente administradas no interesse dos seus possuidores, que ela, a riqueza, transformou-se numa força incontrolável, oposta ao povo. A inteligência humana vê-se impotente e desnorreada diante de sua própria criação. Contudo, chegará um tempo em que a razão humana será suficientemente forte para dominar a riqueza e fixar as relações do Estado com a propriedade

que ele protege e os limites aos direitos dos proprietários. Os interesses da sociedade são absolutamente superiores aos interesses individuais, e entre uns e outros devem estabelecer-se uma relação justa e harmônica. A simples caça à riqueza não é a finalidade, o destino da humanidade, a menos que o progresso deixe de ser a lei no futuro, como tem sido no passado. O tempo que transcorreu desde o início da civilização não passa de uma fração ínfima da existência passada da humanidade, uma fração ínfima das épocas vindouras. A dissolução da sociedade ergue-se, diante de nós, como uma ameaça; é o fim de um período histórico - cuja única meta tem sido a propriedade da riqueza - porque esse período encerra os elementos de sua própria ruína. A democracia na administração, a fraternidade na sociedade, a igualdade de direitos e a instrução geral farão despontar a próxima etapa superior da sociedade, para a qual tendem constantemente a experiência, a razão, e a ciência. Será uma revivescência da liberdade, igualdade e fraternidade das antigas eras, mas sob uma forma superior. (Morgan, *A Sociedade Antiga*, pág. 502, 1877, *apud* Friedrich Engels, on-line).

Como colocado por Ludwig Von Mises (Mises Brasil, on-line):

A propriedade privada dos meios de produção é o princípio regulador que, dentro de uma sociedade, equilibra os limitados meios de subsistência à disposição da sociedade com a bem menos limitada capacidade de aumento na quantidade de consumidores. Ao fazer com que a fatia do produto social de cada membro da sociedade seja dependente do produto economicamente imputado a ele, isto é, dependente de seu trabalho e de sua propriedade, a matança de seres humanos em decorrência da luta pela sobrevivência, como ocorre nos reinos animal e vegetal, é substituída por uma redução na taxa de natalidade em decorrência das forças sociais. A 'contenção moral' -- as limitações sobre a produção de rebentos impostas pelas posições sociais -- substitui a batalha pela existência.

Fato é que toda a herança cultural que nos foi deixada enquanto pessoas, cidadãos, e o que conhecemos hoje como sociedade, descendem da evolução das relações que os grupos que nos antecederam tiveram com a posse e a propriedade.

1.4 Aspectos históricos da evolução do direito à propriedade no Brasil à luz das Constituições

O direito de propriedade está em constituições de todo o mundo, inclusive faz parte da Declaração Universal de Direitos Humanos (resolução 217/1948), em seu artigo 17: “Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”.

O que sabemos sobre a propriedade, hoje, surgiu nos primórdios da civilização. A propriedade muito além de ser um fenômeno social é também um fenômeno jurídico. Portanto, seria inevitável falar da propriedade sem citar a história das constituições nacionais com o objetivo de compreender como esse direito foi introduzido nas normas brasileiras.

Na época da colonização, havia uma diferença entre o direito e a faculdade real de usufruir, as terras eram de Portugal, quem se encontrava nas terras possuía o direito de desfruir do bem, mas continuavam não sendo os proprietários, a esse fenômeno dá-se o nome de sesmaria (DINIZ, 2005).

O governador-geral da época - Martim Afonso de Sousa – foi autorizado por D. João III, a conceder terras a pessoas que estivessem dispostas a povoar novos territórios, inclusive com efeito de transmissão *causa mortis*, mas havia uma ressalva, as terras concedidas poderiam voltar a integrar as propriedades do império ou ate mesmo cedidas para outras pessoas caso não fossem aproveitadas no prazo de dois anos (MARQUES, 2015).

No ano de 1822 a concessão de sesmarias foi suspensa, beneficiando os donatários que cultivavam o terreno. Mesmo com o fim da sesmaria, o sesmeiro não deixou de existir, já que estes eram grandes fazendeiros (DINIZ, 2005).

Ao longo da história, a propriedade mostrou-se um dos mais importantes direitos da humanidade, tanto que várias constituições, não só no Brasil, deram à propriedade tratamento constitucional, positivando-o como universal.

A primeira constituição brasileira foi outorgada por Dom Pedro I em 25 de março de 1824 (Constituição do Império), garantia a unidade territorial, também modelou a formação do Estado e deu estabilidade ao regime monárquico. A propriedade teve sua garantia declarada no artigo 179, ressalvada a hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade social, tendo por base a liberdade, a segurança individual e vários outros direitos que atualmente são classificados como direitos fundamentais, como por exemplo, a liberdade religiosa. A carta magna de 1824 vigorou por 65 anos, foi a Constituição de mais longa duração até os dias atuais (BRASIL. Constituição, 1824, Título 8º).

Segundo Benedito Ferreira Marques (2015, pag. 136):

Historicamente, pode-se dizer que a desapropriação foi introduzida no direito brasileiro por influência do direito português. Conta-se para ilustrar, que o Príncipe Regente D. Pedro, em 21 de Maio de 1821, inspirada nas “Ordenações do Reino”, baixou ato proibindo tomar-se qualquer coisa a alguém contra sua vontade e sem indenização.

Já a carta de 1891 (Constituição da República), a segunda do país, foi a primeira constituição republicana, inspirada na constituição liberal dos Estados Unidos e ideais da Revolução Francesa, até mesmo o nome. Assim como a constituição de 1824, a de 1891 manteve a propriedade em toda sua plenitude, também manteve ressalva à desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia indenização (BRASIL, Constituição, 1891, artigo 72, §17).

Sobre o instituto da desapropriação, Carlos Medeiros Silva (SILVA, 1952, pag. 02) registra:

10. No advento da República o instituto da desapropriação já tinha os seus contornos delineados. Afirmou-se na Constituição de 1891 a garantia do direito de propriedade e no seu art. 72, n° 17, se aludiu às duas causas de desapropriação - a necessidade e a utilidade públicas, bem como à indenização prévia.

Ou seja, a desapropriação surge para garantir que o Estado tenha direito de apossar de um bem caso haja necessidade ou utilidade e ainda protege o direito de indenização do proprietário.

Passemos então a análise da Constituição de 1934 – democrática – em razão da revolução de 1930 e considerada por muitos como a primeira a tratar dos direitos fundamentais sociais (PAULO. ALEXANDRINO, 2017), a terceira da história, seu período de vigência foi de apenas três anos. Esta constituição deixou para trás o sistema de Estado mantido pela república velha. Surge nesta “nova” república um modelo de Estado social, resultado das revoluções ocorridas no início do século. Versa o artigo 113, item 17:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

17. É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de

perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Dessa forma, a propriedade afasta-se da sua condição de plenitude fornecida pelas cartas anteriores e passa a ser submetida ao interesse coletivo. Isso significa que este direito teria mais uma limitação, mas em benefício de toda a população.

A 4ª carta política do Brasil foi a de 1937, implantou a nova ordem denominada Estado Novo (SILVA, 2005) e deu continuidade à concepção de que o direito à propriedade não era absoluto, colocando a salvo a desapropriação, e desta vez, segundo o artigo 122, 14), determinando que lei ordinária definiria o seu conteúdo e limites.

A constituição de 1937 foi obra de Francisco Campos (CAMPOS, 1956, p. 190), que relativizou a direito do Estado de intervir na propriedade:

O direito de desapropriar não é um direito absoluto; ele tem por medida, além da qual deixa de ser um direito, a necessidade para a obra pública do imóvel ou da parte do imóvel reclamado pela utilidade pública. O poder desapropriante não pode tomar senão o que for razoavelmente necessário ao fim de utilidade pública. Dentre várias soluções possíveis, se existem, ele não tem a discricção de escolher a mais onerosa para o proprietário, mas a que melhor concilia a utilidade pública com a utilidade individual do desapropriado. A necessidade deve ser razoável, e somente a necessidade razoável autoriza a desapropriação.

Da mesma maneira que o direito a propriedade não é absoluto, o direito de desapropriar, igualmente, não o seria, o que o limita é a necessidade para a obra publica, do contrario não haveria segurança aos proprietários.

A constituição de 1946 (democrática) foi elaborada de acordo com as Constituições de 1891 e 1934 e conseguiu cumprir seu papel na redemocratização, pois proporcionou condições para o desenvolvimento do país durante os 20 anos que o regeu (PAULO, ALEXANDRINO, 2017). A 5ª carta política inovou ao tratar o direito à propriedade como inviolável, salvo a possibilidade de desapropriação e condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social, de acordo com o disposto no artigo 147, “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição

da propriedade, com igual oportunidade para todos.” Previu, também, a hipótese de desapropriação por interesse social, como institui o artigo 141:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Os artigos em questão foram um marco, vez que indicou a desapropriação por interesse social, direcionando as legislações infraconstitucionais acerca da justa distribuição e acesso à propriedade (LOUREIRO, 2003).

No tocante à constituição de 1967, esclarece Paulo Vicente e Marcelo Alexandrino (2017, pag. 30): “Depois da vitória do golpe militar de 1964, outorgou-se, em 24 de janeiro de 1967, uma nova Constituição, fortemente inspirada na Carta de 1937 (antidemocrática)”.

O texto da Constituição de 1967 mostra grande preocupação com a "segurança nacional", ostentando tendência de centralização político-administrativa na União e de ampliação dos poderes do Presidente da República.

Apresentava rol de direitos fundamentais, com redução dos direitos individuais, mas com maior definição dos direitos dos trabalhadores. Limitou o direito de propriedade, possibilitando a desapropriação para reforma agrária com indenização em títulos públicos.

A Constituição de 1967 (outorgada) teve curtíssima duração, porque, em 1969, foi editada a EC um, de 17.10.1969, com entrada em vigor em 30.10.1969.

Dessarte eram previstos, ainda, a intervenção do Estado na propriedade em prol do desenvolvimento e a desapropriação de terras rurais com o pagamento de títulos especiais da dívida pública. A Emenda Constitucional n. 01/69 e o Ato Institucional n. 5, a propriedade (art. 153, § 22) estava garantida como um direito, mas surge a ideia de função social.

Em 1988 foi promulgada a sétima Constituição da República Federativa do Brasil, ainda vigente, esta consolidou o direito à propriedade e o princípio da função social como direitos fundamentais (artigo 5º, incisos XXII e XXIII). A carta magna instituiu vários direitos fundamentais ansiando proteger o cidadão depois dos períodos de ditadura, conferindo liberdade de expressão, inafastabilidade do judiciário, garantiu a proteção à ordem financeira, valorização do trabalho e livre iniciativa, a propriedade e sua função social etc. (BASTOS, 2000).

Vale ressaltar que a CF/88 eleva a propriedade a um patamar muito significativo, visto que a incluiu em vários capítulos/artigos, como por exemplo, no artigo 182, relativo à ordem econômica e financeira, ao tratar da política urbana, já no artigo 184, relativo à política agrícola, tratando da propriedade rural e em todos estes artigos a constituição restringe a propriedade ao cumprimento da função social.

A despeito da função social da propriedade, este assunto será esclarecido em capítulo oportuno.

CAPÍTULO II – DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL

2.1 Conceito de Desapropriação

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de inúmeros procedimentos que asseguram o direito do proprietário de proteger o imóvel contra ataques de outras pessoas. Mesmo assim, o direito de propriedade não se enquadra na categoria de direitos absolutos, pois a própria Carta Magna prevê hipóteses de intervenção na propriedade, em razão do interesse público (SOUSA, 2019). O mesmo autor assevera que:

Em grande medida, tal relativização se concretiza mediante a intervenção estatal na propriedade privada, corporificada na possibilidade de retirar ou utilizar bens particulares em nome da necessidade, da utilidade ou do interesse público (art. 5º, XXV, BRASIL, 1988). Em suma, caso estejam satisfeitas as condições estipuladas por lei – em nome do bem comum –, é possível intervir na propriedade particular (SOUSA, 2019, pág. 166).

Com relação ao seu conceito, Hely Lopes Meirelles ensina que:

[...] desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro [...] (MEIRELLES, 2016, p. 728).

Desapropriação é o procedimento administrativo em que a Administração Pública, por meio de declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, determina a perda do bem pelo proprietário e em troca esse receberá justa indenização (DI PIETRO, 2019).

De acordo com Pontes Miranda, desapropriação “é a retirada da propriedade com indenização integral, a que a Constituição de 1967, artigo 150, § 2º, 1ª parte, exige ser previa e justa” (MIRANDA, 1968, pag. 371). Ainda, “é o meio pelo qual a potestade estatal impõe a mais grave limitação à propriedade privada” (NOBRE JÚNIOR, 2005, pág. 68).

José Cretella Júnior define, em relação à origem da palavra, como (1998, pág. 12):

Se apropriação, termo formado de próprio, cognato de propriedade, encerra a ideia fundamental de tornar próprio, incorporar, agregar, adquirir, vocábulos de inequívoco sentido ativo, dinâmico, positivo, o antônimo desapropriação (ou expropriação) agasalha, mercê do prefixo mencionado, a ideia oposta e negativa, embota também dinâmica, de perda, desincorporação, desagregação, afastamento, privação do que é próprio, perda da propriedade.

A desapropriação funciona “como figura jurídica pela qual o poder público, necessitando de um bem para fins de interesse público, retira-o do patrimônio do proprietário, mediante prévia e justa indenização” (MEDAUAR, 1996, pág. 379).

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo complementam ao afirmar (2017, pág. 1133):

Desapropriação é o procedimento de direito público mediante o qual o Estado, ou quem a lei autorize, retira coercitivamente a propriedade de terceiro e a transfere para si – ou, excepcionalmente, para outras entidades -, fundado em razões de utilidade pública, de necessidade pública, ou de interesse social, em regra, com o pagamento de justa e prévia indenização. Trata-se da mais gravosa modalidade de intervenção do Estado na propriedade, porquanto, em vez de simplesmente restringir ou condicionar o seu uso, suprime o domínio de quem o detinha e transfere compulsoriamente o bem para o acervo de outrem. A doutrina classifica a desapropriação como forma originária de aquisição de propriedade, porque não provém de nenhum título anterior, e, por isso, o bem expropriado torna-se insuscetível de reivindicação e libera-se de quaisquer ônus que sobre ele incidissem precedentemente, ficando eventuais credores sub-rogados no preço.

O doutrinador Alexandre Mazza (2014, pág. 636), define a desapropriação como o:

[...] procedimento administrativo pelo qual o Estado transforma compulsoriamente bem de terceiro em propriedade pública, com fundamento na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social pagando indenização prévia, justa e, como regra, em dinheiro.

Por fim, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, pág. 882) conceitua sobre a desapropriação dizendo:

À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização previa, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessíveis, preservado seu valor real.

A análise dos variados conceitos ajuda a perceber similaridades, como por exemplo, o caráter de direito público, em que o interesse público, através de vários princípios, dentre eles destaca-se o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado que fundamenta a perda da propriedade.

2.2 Princípio da Supremacia do Interesse Público

Apesar de não se encontrar explícito na Constituição, devido ao regime democrático e do sistema representativo, conclui-se que todos os movimentos do Poder Público sejam fundamentados pelo interesse público/coletivo e determinados pela Carta Política e leis. Prevalece o entendimento que, havendo conflito entre o interesse público e o interesse privado, o primeiro superará o particular, respeitando, por óbvio, os direitos e garantias individuais (ALEXANDRINO, 2017). José dos Santos Carvalho Filho afirma (2019, pág. 35), “não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social [...] O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade”.

Princípio conhecido também por interesse público ou da finalidade pública, implica na observância dos interesses coletivos sobre os interesses particulares, por essa razão a Administração Pública recebe da lei poderes como tidos especiais que a coloca acima do individualismo (MAZZA, 2019).

2.3 Legislação Aplicável

Várias são as leis que tratam a respeito da desapropriação, especificamente sobre imóveis rurais, temos alguns artigos da Carta Magna:

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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988).

O § 5º, do supracitado artigo, delimita a imunidade tributária de impostos federais, estaduais e municipais sobre as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Já no campo infraconstitucional há uma diversidade de títulos sobre o assunto, são eles:

Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de Junho de 1941: Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

Lei nº 4.132, de 10 de Setembro de 1962: Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

Lei Complementar nº 76/93 combinada com a Lei nº 8.629/93: disciplina sobre a desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

DECRETO-LEI Nº 1.075, DE 22 DE JANEIRO DE 1970: Regula a imissão de posse, *initio litis*, em imóveis residenciais urbanos.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000, em seu artigo 46, dispõe:

Art. 46. É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

LEI Nº 8.257, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1991: Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências.

2.4 Função Social da Propriedade

O estudo dos textos constitucionais possibilita compreender que há três diferentes hipóteses de desapropriação: a de propriedade que cumpre a função social, a de propriedade que não cumpre a função social, diferenciando-se a urbana da rural, e a de propriedade nociva à coletividade (HARADA, 2015).

Segundo José Afonso da Silva (2003, pág. 283), a função social da propriedade pode manifestar-se, “conforme as hipóteses, seja como condição de exercício das faculdades atribuídas, seja como obrigação de executar determinadas faculdades de acordo com modalidades preestabelecidas”.

A função social pode ser descrita como a propriedade que além de assegurar a produtividade da terra, também consegue prover maior qualidade de vida tanto para os proprietários quanto aos trabalhadores e suas famílias, sem deixar de lado as questões ambientais.

Lucas Abreu Barroso argumenta (2005, pág. 166):

Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é a atuação da vontade do Estado, mediante indenização, consiste na retirada de bem de um patrimônio, em atendimento à composição, apaziguamento, previdência e prevenção impostos por circunstâncias que exigem o cumprimento de um conjunto de medidas que visem a melhor distribuição 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.

A propriedade rural cumpre a função social quando atinge os seguintes requisitos previstos no artigo 186 da Constituição Federal/88:

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;

Requisitos esses adotados, também, pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), conforme artigo 2º, § 1º:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 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 cultivem.

Não ficou a cargo da Administração Pública a definição do que seja propriedade rural, pequena propriedade e nem propriedade produtiva, esses critérios são submetidos a graus estabelecidos em lei. A Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, em seu artigo 9º, fixa esses critérios e graus completando a definição constitucional. Essa definição é igualmente flexível, à medida que o conceito de propriedade produtiva, que a integra, varia no tempo em função do progresso científico e tecnológico da agricultura e do desenvolvimento regional (art. 11). Desta forma, de acordo com artigo 9º, §§ 1º ao 5º (Lei 8.629, 1993):

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

O aproveitamento adequado e racional do solo é um requisito para seu uso, e compreende uma junção de medidas que visam aumentar a produtividade por

meio de tecnologia, maquinário moderno etc. A exploração correta do solo ocorre quando o plantio obedece à destinação, isto é, ao tipo de solo, de acordo com a natureza do terreno e o que vai ser plantado (OLIVEIRA, 2006).

2.4.1 Desapropriação de Propriedade que Não Cumpre a Função Social

Acerca da propriedade rural, a União tem legitimidade para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a função social da propriedade, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de 20 (vinte) anos, com exceção das benfeitorias úteis e necessárias, que serão indenizadas em dinheiro (artigo 184 e § 1º da CF). A propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação (artigo 185, II, da CF).

2.5 Competência

Maria Sylvia Zanella di Pietro leciona que (2019, pág. 202):

O STF já desfez o engano de quem entendia que a desapropriação de imóveis rurais é sempre de competência da União; somente o é quando o imóvel rural se destine à reforma agrária. Nesse sentido, decidiu que podem os Estados e Municípios desapropriar imóveis rurais para fins de utilidade pública, não, porém, para fins de reforma agrária, privativa da União (in RDA 152/122 e RT 595/266).

Ou seja, a desapropriação da propriedade rural, por interesse social, que não esteja atendendo a sua função social é de competência exclusiva da União. Essa regra está disciplinada no artigo 2º, § 1º da lei nº 8.629 de 1993. Mas, esse poder, de desapropriar, pode ser delegado, de acordo com o previsto na lei geral de desapropriação (Lei nº 3.365 de 1941), ressalte-se que nesse caso foi delegada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. José dos Santos Carvalho Filho endossa em sua obra (2019, pág. 955):

A razão dessa exclusividade consiste em que a matéria rural abrange todo o território brasileiro e ostente interesse de caráter nacional. O interesse público a ser protegido extrapola o âmbito estadual, distrital e municipal. Não é por outra razão que a Constituição conferiu também à União competência para legislar sobre direito agrário.

A competência declaratória de utilidade ou necessidade pública e de interesse social é concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (vide art. 2º do Decreto-lei n. 3.365/41). Mas, em se tratando de reforma agrária, a competência declaratória é exclusiva da União (artigo 184, CF/88).

2.6 Pressuposto: Interesse Social

É importante sinalar que o instituto da desapropriação fundamenta-se não apenas na Constituição Federal, como também na Lei nº 4.132 de 1992, como já citado acima, trata da desapropriação por interesse social.

Há interesse social quando o Poder Público estiver perante os ditos interesses sociais, ou seja, aqueles referentes às classes mais pobres da população, e objetivam, através da igualitária distribuição das riquezas, melhorar as condições de vida dessas pessoas (DI PIETRO, 2019).

Dispõe a Lei nº 4.132, de 10-09-62, em seu art. 1º:

Art. 1º. A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social na forma do art. 147 12 da Constituição Federal.

O interesse social destaca a função social da propriedade, uma vez que compele o uso do imóvel ao seu melhor aproveitamento tornando – o produtivo. As terras desapropriadas não ficam à disposição do Poder Público, pois se destinam à sociedade ou aos grupos carentes que necessitam de mais atenção da Administração Pública (ROSSI, 2020).

José dos Santos Carvalho Filho explica que "é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante pagamento de indenização" (CARVALHO FILHO, 2004, p. 665).

Para Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017), a desapropriação por interesse social demonstra a importância do cumprimento da função social, pois tem

como objeto promover a justa distribuição da propriedade colocando o bem-estar coletivo como objetivo a ser alcançado.

Após a declaração de interesse social para fins de reforma agrária, a União, através de órgão federal competente, fica autorizada a adentrar o imóvel privado para fazer levantamento de dados e informações, mediante prévia autorização do proprietário (artigo 2º, §2º, lei nº 8.629/1993).

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 a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, 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 a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casas populares;

VI - as terras e águas suscetíveis 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 do solo e a preservação de 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.

2.7 Procedimento

De acordo com artigo 5º, inciso XXIV, da CF/88, “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”, o procedimento a ser seguido é o previsto na Lei 76/93, que disciplina acerca do procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

O procedimento expropriatório é administrativo, mas pode ocorrer de forma judicial quando, por exemplo, o expropriado não se sentir satisfeito, nesse contexto, o Estado utilizará da ação de desapropriação (GASPARINI, 2012).

Segundo Diógenes Gasparini (2012, pág. 940), são duas as fases do procedimento expropriatório:

A primeira é a declaratória; e a segunda a executória. Aquela se consubstancia na declaração da necessidade ou utilidade pública ou do interesse social, e esta, a executória, caracteriza-se pelo conjunto das medidas administrativas (convocação do expropriado, oferecimento de indenização, lavratura da escritura amigável de desapropriação) ou judiciais (ingresso em juízo com a competente ação expropriatória) que visam concretizar a vontade do Poder expropriante, manifestada na fase declaratória (GASPARINI, 2012, p. 940).

A primeira fase, a declaratória, começa com a denominada “declaração expropriatória”, por intermédio dessa a Administração Pública manifesta a vontade de desapropriar o bem com fundamento na utilidade pública ou interesse social, e posteriormente transferir o domínio ao seu patrimônio ou de outra entidade. Essa declaração é de competência do Presidente da República, e feita por meio de decreto que afirma a intenção do Poder Público de desapropriar o imóvel e se por utilidade pública ou interesse social (ALEXANDRINO, PAULO, 2017).

Após a publicação do decreto no Diário Oficial da União, a autarquia (INCRA) antes de ajuizar a ação de desapropriação, vai depositar em juízo o valor da indenização das benfeitorias em dinheiro e ainda, os títulos emitidos para pagamento da terra nua (INCRA, 2020).

O ato declaratório deve indicar o sujeito passivo da desapropriação, ou seja, o atual proprietário, a descrição do bem, a finalidade e destinação do bem desapropriado, e o fundamento que autoriza o procedimento. Assim, Licínia Rossi elucida (2020, pág. 810):

A declaração expropriatória de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social deverá indicar a destinação a ser dada ao bem desapropriado (com demonstração, de forma concreta, de que a desapropriação é necessária e adequada para atendimento dos interesses da coletividade).

“Na fase executória, ocorre uma sucessão de atos até que haja a transferência do bem expropriado para o domínio do expropriante” (ROSSI, 2020, pág. 816). Desta forma, o Poder Público tomará as medidas necessárias à incorporação do bem ao patrimônio público (DI PIETRO, 2019). Essa transferência, conforme já citado, pode acontecer de duas formas na via administrativa ou via judicial.

A fase executória traduz-se na competência para promover a desapropriação. Nesse estágio, via administrativa, o Estado iniciará uma tentativa de negociação com o proprietário. O que se pretende com esse acordo é justamente afastar-se de uma ação judicial, portanto as partes podem optar por alienar o bem por meio de pagamento de valor previamente acertado (CARVALHO FILHO, 2019). Nos ensinamentos de Edilson Pereira Nobre Júnior (2005, pág. 137), “ao invés de sempre pressupor conflito de interesse, com a resistência do expropriado a perda do bem, a desapropriação pode efetivar-se mediante mutuo assentimento das partes”. “Quando houver acordo entre expropriante e expropriado sobre o valor da indenização, hipótese em que se observarão as formalidades estabelecidas para a compra e venda, em caso de bem imóvel, exige-se escritura no Registro de Imóveis” (DI PIETRO, 2019).

Com a formalização de um acordo extrajudicial, o negócio jurídico será oficializado com a escritura pública ou por outro modo que a lei especifique. No entanto, não havendo acordo, o expropriante ingressará com ação judicial para solucionar a lide entre a Administração Pública e o proprietário (ALEXANDRINO, PAULO, 2017). Conforme elucida Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, pág. 864):

A desapropriação judicial tem lugar quando o expropriante ingressa em juízo com a propositura da ação expropriatória. Neste caso, a manifestação judicial poderá ser, ainda, de dois tipos: 1) homologatória, quando o proprietário do bem aceita, em juízo, a oferta feita pelo expropriante; aí, o juiz apenas homologa o acordo judicial; 2) contenciosa, quando o proprietário e o expropriante não acordam em relação ao preço, que terá que ser fixado pelo juiz, após arbitramento.

No decorrer do processo judicial é discutido apenas questões relacionadas ao preço, não podendo o Poder judiciário decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública (artigo 9º, Lei nº 3.365/1941). Isto porque, “por ser necessária a celeridade para a transferência do bem, não rende ensejo à discussão

sobre se o administrador tinha realmente, ou não, motivos para a desapropriação” (CARVALHO FILHO, 2019, pág. 906). Para arrematar, “a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta”, dessa maneira disciplina o artigo 20 da lei referida acima, ou seja, tais questões serão discutidas em ação autônoma que não a de desapropriação.

No tocante à sentença Marcelo Alexandrino e Paulo Vicente prelecionam (2017, pág. 1146), “a sentença no processo de desapropriação soluciona a lide, decidindo o mérito e fixando o valor da justa indenização a ser paga pelo expropriante ao expropriado”. “É o pagamento da indenização que dá ensejo à consumação da desapropriação. Desse modo, é a indenização que acarreta a aquisição da propriedade pelo expropriante” (CARVALHO FILHO, 2019, pág. 916), o mesmo autor assevera que (2019, pág. 916):

A nosso ver, é o pagamento ou a consignação do valor indenizatório que traduz o momento da transferência. O momento é um só: paga a indenização, transfere-se a propriedade. [...] o que a Constituição exige, porém, é que o expropriante pague a indenização; portanto, cumprida essa obrigação constitucional, operam-se a aquisição da propriedade pelo expropriante e a perda pelo expropriado.

2.8 Indenização Prévia e Justa

A indenização deve ser prévia e justa, entretanto não será paga em dinheiro, mas 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, porém as benfeitorias úteis e necessárias, isto é, as construções no imóvel, serão indenizadas em dinheiro (artigo 184, § 1º da CF/88).

Benfeitorias úteis são aquelas que aumentam ou facilitam o uso do bem, já as benfeitorias necessárias são aquelas que têm como finalidade conservar o bem ou evitar que ele se deteriore (artigo 96, §§ 2º e 3º do Código Civil).

Maria Sylvia Zanella DI Pietro declara (2019, pág. 210):

Conforme artigo 12 da Lei nº 8.629, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.183, considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observando os seguintes aspectos: I –

localização do imóvel; II – aptidão agrícola; III – dimensão do imóvel; IV – área ocupada e ancianidade das posses; V – funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

De acordo com Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, on-line):

A indenização pela terra nua é paga em Títulos da Dívida Agrária (**TDA**), títulos do Governo Federal emitidos pelo Tesouro Nacional. As benfeitorias (edificações, cercas, pastos, etc.) são pagas em dinheiro. Os recursos para as indenizações vêm do orçamento do INCRA.

A indenização é prévia quando paga antes da perda definitiva da propriedade pelo expropriado, ou seja, antes de ajuizada a ação de desapropriação o Poder Público deposita o montante em juízo (MAZZA, 2019). De acordo com José Cretella Júnior (1998, pág. 42), “[...] Não se desapropria para depois indenizar. Indeniza-se para desapropriar. É a indenização prévia ou preventiva”.

É justa quando o valor da indenização restaura totalmente o que foi perdido pelo terceiro (MAZZA, 2019). Para que a indenização seja efetivamente justa há muito mais para ser considerado, como exemplo, os lucros cessantes do proprietário, salários de peritos, honorários advocatícios (GONÇALVES, 2011).

CAPÍTULO III – REFORMA AGRÁRIA

3.1 Conceito de Reforma Agrária

Como já visto anteriormente, a desapropriação para fins de reforma agrária é adequada quando o imóvel rural não se adequa a sua função social. O Direito Agrário é a junção de princípios e regras que encabeçam o direito público e o direito privado e tem por finalidade disciplinar a atividade agrária de acordo com a função social da propriedade (CASSETTARI, 2015).

Quanto à origem e evolução da palavra, “reformatar advém de *reformare* (*re* + *formare*), que significa dar nova forma, refazer, restaurar, melhorar, corrigir, transformar.” (MARQUES, BENEDITO FERREIRA, 2016, pág. 126). O mesmo autor assevera que a “Reforma Agrária não se prende apenas ao aspecto da distribuição, da melhor distribuição das terras”. Aduz, além disso (2016, pág.126):

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. O Prof. Paulo Torminn Borges chama a atenção para o vocábulo *melhor* inserido no texto legal. Para ele, dizer pura e simplesmente *distribuição* não quer dizer corrigir o que estiver malfeito. Quando o legislador fala em “melhor distribuição” quer acentuar o caráter corretivo da reforma, que é o de resgatar os princípios da justiça social e da produtividade desejada.

Conforme explica o autor João Pedro Stedile (2012, pág. 659):

A Reforma Agrária é um programa de governo que busca democratizar a propriedade da terra na sociedade e garantir o seu acesso, distribuindo-a a todos que a quiserem fazer produzir e dela

usufruir. Para alcançar esse objetivo, o principal instrumento jurídico utilizado em praticamente todas as experiências existentes é a desapropriação, pelo Estado, das grandes fazendas, os Latifúndios e sua redistribuição entre camponeses sem-terra, pequenos agricultores com pouca terra e assalariados rurais em geral.

Voltando ao conceito, a reforma agrária configura-se pela sua política voltada ao social, o coletivo, e tem como um de seus principais objetivos diminuir as desigualdades que existem, também, no meio rural, ou seja, a reforma não se preocupa somente com a distribuição de terras como também a relação entre empregados e empregadores no meio em que vivem. Em suma, intenta mudar o meio rural oferecendo condições dignas no campo (SILVEIRA, 2003).

O Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964), descreve a reforma agrária nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

3.2 Breve Histórico

No Brasil, a propriedade de grandes extensões de terras começou já no século XVI, em decorrência da doação de Capitâneas Hereditárias feita pelo Rei de Portugal Dom João III em favor de nobres (donatários) que tinham sua confiança. As capitâneas consistiam em grandes faixas de terras, com a intenção de que elas fossem exploradas, desenvolvidas e colonizadas. As capitâneas receberam o nome de hereditárias porque eram transmissíveis aos herdeiros dos donatários. O monopólio fundiário brasileiro teve início a partir deste fato histórico. Ou seja, a má distribuição de terra favoreceu a desigualdade que perdura até os dias de hoje.

A Lei de Terras implementada em 18 de setembro de 1850, foi a primeira iniciativa que teve como intenção organizar a questão agrária. Já Stedile tem opinião contrária, e para ele a Lei de Terras apenas propiciou a manutenção dos latifúndios: “A Lei nº 601, de 1850, foi então o batistério do latifúndio no Brasil. Ela regulamentou

e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil” (STEDILE, 2012, p. 25). Silvia e Oswaldo pontuam a complexidade das leis que regulam o assunto (OPTIZ, 2017, pág. 190):

A dificuldade maior surgiu da inexperiência legislativa nesse setor da vida nacional, tanto que o ET tem uma vastíssima regulamentação, sem falar nas leis posteriores que o complementaram. Não é fácil ao homem comum do campo e até mesmo ao intelectual rural conhecer e entender a mecânica dessa legislação.

Mesmo havendo, nos dias de hoje, quantidade considerável de normas no país, todas elas com idênticos intuitos, quais seja, solucionar a questão das imensas propriedades privadas que estão em mãos de uma privilegiada minoria. Além disso, o próprio reconhecimento, por parte da Administração Pública, de movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) constata que esse dilema permanece na época atual. A falta de engajamento de políticos e governantes em resolver a problemática evidencia os embates entre trabalhadores do campo e os proprietários dos imóveis rurais de efeitos gravíssimos (MARQUES, BENEDITO FERREIRA, 2016, pág. 125).

3.3 Características e Objetivos

A Reforma Agrária encontra respaldo na Magna Carta em seu artigo 184, que a condiciona ao interesse social, Antônio José assinala algumas características (MATTOS NETO, 2018, pág. 207):

- a) é um meio de intervenção do Estado na propriedade privada por ser, ao lado da tributação, os principais instrumentos intervencionistas;
- b) é distinta em cada país, tanto que a prática no Brasil não é a mesma na Argentina, no Peru, ou no Uruguai, devido à formação territorial diferenciada em cada território, em que pese sejam países latino-americanos;
- e) está vinculada a uma política agrícola eficiente, vez que por exigência constitucional (art. 187, § 2º, da Constituição Federal), há necessidade de compatibilizar as ações de política agrícola e de reforma agrária, não se esgotando simplesmente com a redistribuição de terras aos seus beneficiários (reforma fundiária), mas se exige que sejam criadas condições de infraestrutura mínimas para desenvolver as atividades agrárias, com implementação de planos de ação;

f) natureza punitiva da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pois a perda do direito de propriedade, por si só, já constitui uma sanção; a indenização da terra nua é paga com Títulos da Dívida Agrária (TDA), e não em dinheiro. Constitui, portanto, verdadeira desapropriação-sanção.

Acerca dessa característica punitiva (MARQUES, BENEDITO FERREIRA, 2016, pág. 130), consideram que, “não deve ser encarada como verdade absoluta”, pois há desdobramentos significativos, vejamos, a Constituição impõe condições ao uso da propriedade, por exemplo, o cumprimento da função social, tanto para os imóveis rurais quanto para os urbanos, dado que o proprietário deixa de cumprir com o seu dever, ele não está exercendo seu direito de propriedade que se torna infrutífero.

Como explicado acima, a reforma agrária é um conjunto de medidas para promover a melhor distribuição de terras, mas além da redistribuição, e em decorrência desta há objetivos específicos, com efeito, o artigo 18 do Estatuto da Terra menciona:

Art. 18. A desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra a sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra; d) permitir a recuperação social e econômica da região;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Não se pode, claro, restringir nem minguar os objetivos da reforma à justiça social, ela também tem por base criar novos proprietários dando a eles parte das grandes extensões territoriais existentes e concentradas em posse de poucos, ainda, garantindo e aumentando postos de trabalho e com isso evitando que tantos moradores deixem o campo para amparar-se nos centros urbanos (MARQUES, BENEDITO FERREIRA, 2016); nesta mesma linha Mattos Neto complementa (pág. 209), que o Estado não pode somente entregar as terras nas mãos dos novos

possuidores, mas igualmente gerar medidas no sentido de “orientar, nos interesses da economia rural, as atividades agropecuárias, tanto no sentido de garantir-lhes o pleno emprego quanto harmonizá-las com o processo de industrialização do país”. A Reforma Agrária favorece: “a produção de alimentos básicos; o combate à fome e à pobreza; promoção da cidadania e da justiça social; a interiorização dos serviços públicos básicos; a redução da migração campo-cidade; a diversificação do comércio e dos serviços no meio rural”. A agricultura atual, além de se preocupar com a sustentabilidade, se incumbem de produzir para o grande mercado em uma escala de comercialização muito alta, assemelhando-se à industrialização, e essa deve ser a nova concepção passada aos proprietários rurais da Reforma Agrária (OPITZ, SILVIA C. B, 2017).

3.4 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é uma autarquia federal da Administração Pública, seu principal compromisso é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. O Instituto foi criado pelo Decreto nº 1.110, de nove de julho de 1970.

Há algumas diretrizes que regem a autarquia, a primeira delas é a democratização das terras, por meio da implementação de assentamento rurais e diminuição do sistema fundiário. Outro objetivo é a participação da própria comunidade. Também incumbe ao Instituto fiscalizar o cumprimento da função social e ajudar na capacitação dos novos proprietários. Mais uma função, é a de qualificação dos assentados, auxiliando com o “licenciamento ambiental, o acesso a infraestrutura básica, o crédito, a assistência técnica e a articulação com as demais políticas públicas, em especial a educação, saúde, cultura e esportes, contribuindo etc.” (Incra, on-line).

Na opinião de Veiga, para que ocorra uma verdadeira reforma agrária, é necessário que (VEIGA, 1985, p.10):

(...) exista uma grande massa de trabalhadores rurais impedidos de ter acesso à propriedade da terra. Só em situação desse tipo é que ganha força social a ideia de que a terra deve pertencer a quem trabalha e, portanto, deve ser distribuída para quem nela quer

trabalhar, morar, produzir e viver. O segundo critério é a possibilidade de uma abertura democrática participativa de todos os segmentos que defendem os direitos das classes populares, como sindicatos, cooperativas, partidos políticos, movimentos sociais, que vão organizando os trabalhadores a fim de pressionar o Estado para distribuir terra. Além desses critérios, uma grande concentração de terras nas mãos de poucos “proprietários”, ou um grande número de terras improdutivas ou devolutas, abre grandes possibilidades para que a luta pela terra culmine com uma distribuição de terra.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária já conta com 1.364.057 famílias assentadas desde o início do Programa Nacional de Reforma Agrária (em assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra), 969.197 famílias vivem atualmente em assentamentos criados ou reconhecidos, 9.431 assentamentos criados e reconhecidos, em uma área de 87.702.072 hectares de área dos assentamentos criados e reconhecidos (Incra, on-line).

Ainda, se faz presente em todo o país por meio de 29 superintendências regionais e 49 unidades avançadas (INCRA, on-line).

3.5 Execução e Administração da Reforma Agrária

Desde a entrada em vigor do Decreto 1.110 de 1970, o Incra é responsável por colocar em prática as ações que asseguram a oportunidade de acesso à propriedade de terra, condicionada à função social. Os governos dos Estados e prefeituras também participam das práticas, fazendo com que chegue aos produtores, beneficiários da reforma agrária, serviços que os instrua na vida no campo (Incra, on-line).

Depois de realizado o processo de desapropriação, o responsável tem até três anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, para determinar que a área seja repassada aos beneficiários por meio da reforma agrária, dando, ao final, funcionalidade à propriedade (CASSETTARI, 2015).

3.6 Beneficiários

“Segundo o artigo 19 da lei n. 8629/93 e incisos, com redação dada pela lei n. 13.465, o processo de seleção de candidatos, sejam indivíduos ou famílias, a beneficiários do programa reformista é realizado por projeto de assentamento” (MATTOS NETO, 2018, pág. 210). Esse projeto deve obedecer a uma ordem de preferência na distribuição de lotes.

Primeiramente, o desapropriado é dado a preferência da parte da terra onde se localize o imóvel (inciso I, art. 19, lei 8629/93), nesse caso, essa parte não será indenizada. Em seguida, é dada a preferência aos que trabalham no imóvel desapropriado, identificados na vistoria (inciso II, art.19, 8629/93). A respeito do restante da lista preferencial, Mattos Neto (2018, pág. 210) coleciona:

Em seguida, a preferência será dada ao trabalhador rural desalojado de outras áreas em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público; não acontecendo as hipóteses anteriores, a preferência será dada ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses anteriores, sendo a vulnerabilidade comprovada por meio da respectiva inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ou em outro cadastro equivalente definido em regulamento; na sequência preferencial, é concedido ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo; seguido dos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais; e, por fim, aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento.

A Lei 8629/93, artigo 19A atribui ao Incra a função de classificar os candidatos a beneficiários, observando a ordem de preferência do artigo 19, seguindo os critérios: a família mais numerosa, família ou pessoa que resida há mais tempo no município em que se localiza a área; família chefiada por mulher; filhos entre 18 e 29 anos de idade de pais assentados e que residam na área objeto; famílias de trabalhadores rurais; outros critérios sociais, econômicos e ambientais.

Sobre a exploração da terra e seu melhor desenvolvimento pelos beneficiários da Reforma, Mattos Neto ministra (2018, pág. 238):

Cada família decide a atividade agrária a explorar, obedecendo à vocação da terra. [...] nos projetos de reforma agrária é elaborado um Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA), que serve para identificar a vocação agrícola do solo, propor alternativas para aumento da renda e adição de valor agregado para os produtos primários, além de delimitar as áreas ambientalmente protegidas, enfim, serve para orientar a fixação de normas técnicas para sua implantação e respectivos investimentos.

“O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente uteis, de preferência na região por eles habitada” (CASSETTARI, 2015, pág. 90). O mesmo autor doutrina (2015, pág. 92):

Falecendo qualquer dos concessionários do contrato de concessão de uso ou de CDRU, seus herdeiros ou legatários receberão o imóvel, cuja transferência será processada administrativamente, não podendo fracioná-lo. Os herdeiros ou legatários que adquirirem, por sucessão, a posse do imóvel não poderão fracioná-lo.

A divisão das propriedades desapropriadas pode ser feita por meio de títulos de domínio, quais sejam, venda, doação entre outros, ou através de Concessão de Uso, de acordo com o artigo 7º do Decreto-lei nº 271/67, a concessão pode ser de terrenos públicos ou particulares remunerada ou onerosa, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social; importante ressaltar que em qualquer dos casos será obrigatória a inclusão de cláusula de inegociabilidade que valerá por 10 anos. Mais, os beneficiários se responsabilizam em cultivar o imóvel, juntamente com sua família ou cooperativas e não poderá ceder o uso para terceiros pelo mesmo tempo (10 anos).

A lei 8.629 de 1993, em seu artigo 2º, §7º, disciplina que será excluído do Programa da Reforma Agrária do Governo quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito pela posse da terra que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.

A lei regula que não transferirá recursos públicos, “às entidades, organização, pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma auxiliar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou

de bens públicos” (artigo 2º, §8º, lei 8629/1993). Se esses recursos já tiverem sido aprovados, ou até mesmo repassados, à Administração pública assiste o direito de cancelar o contrato (MATTOS NETO, 2018).

3.6.1 Pagamento da Terra pelo Beneficiário da Reforma Agrária

As pessoas que forem beneficiadas com o projeto de assentamento irão declarar se estão de acordo com os valores a serem pagos para a aquisição das terras pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), posto que, mais tarde o INCRA “fixará os critérios para a apuração do valor da parcela a ser cobrada do beneficiário do programa de reforma agrária”. “O valor do imóvel fixado na forma acima será pago em prestações anuais pelo beneficiário do programa de reforma agrária, amortizadas em até 20 anos, com carência de três anos” (MARQUES, 2015, pág. 137). Segundo o pagamento feito pelos beneficiários, Ibraim Rocha (ROCHA, 2015, pág. 391) expõe:

Um mito muito comum é a falsa ideia de que o cliente da reforma agrária não deve pagar pela terra, que recebe um presente do Poder Público, mas na verdade o beneficiário paga o valor da terra em prestações anuais, em até 20 anos, com carência de 3 anos, ao pagar as prestações no vencimento há redução de 50% do valor da correção monetária da respectiva prestação.

Em outras palavras, os beneficiários não ganham as terras, eles vão pagar por elas por tempo determinado em lei.

3.7 Movimentos Sociais

Os movimentos sociais são oriundos de uma sociedade democrática, que pretendem alcançar os interesses sociais coletivos e individuais. Para que os propósitos (geralmente, resolução de problemas e reivindicação de direitos) desses grupos sejam realmente efetivos é necessário haver organização e objetivos muito bem definidos (RODRIGUES, Mundo Educação, on-line). Temos como exemplo o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, um dos mais importantes movimentos sociais do país, a história do movimento inicia-se em 1984, período em

que o regime militar chegava ao fim, regime que ajudou a difundir as desigualdades já existentes no país.

No momento atual, o MST se faz presente em 24 estados, e cerca de 350 mil famílias que adquiriram terras e 120 mil Sem Terra acampados pelo Brasil, o movimento afirma que mesmo após o assentamento essas famílias continuam integrando o MST, pois as propriedades desapropriadas não tem boa infraestrutura capaz de oferecer a essas pessoas o básico que se espera para viver em sociedade, como saneamento, energia elétrica, por essa razão eles continuam ligados ao movimento sem tem terra, para que juntos possam lutar por esses direitos primordiais (MST, on-line).

Alguns dos projetos do MST é a formação sociopolítica dos integrantes, para isso, ele oferece cursos de formação política; na educação, tem como prioridade erradicar o analfabetismo nos assentamentos e lutam pela construção de escolas dentro desses assentamentos; o setor de direitos humanos é responsável por defender juridicamente os militantes contra essa criminalização crescente ao movimento; a ocupação de terras que é a mais importante ação do movimento e é a forma de pressionarem o governo a gerar uma resposta.

No site oficial do Movimento Sem Terra há exemplos das ações que são feitas pelo grupo (MST, on-line):

Ocupação de prédios públicos: O prédio ocupado é sempre a sede do órgão onde se reivindica algo. Exemplos são as ocupações nas sedes do INCRA para exigir a desapropriação de determinada área.

Acampamentos diante de Bancos: Os assentados enfrentam muitos problemas com a liberação de empréstimos e recursos para organizar o assentamento e a produção. À medida que foi aumentando o número de famílias assentadas nas diferentes regiões, foram surgindo também novas formas de pressão para que as agências bancárias acelerem a liberação de recursos. São frequentes os acampamentos em frente a agências bancárias nas cidades do interior.

Manifestações nas grandes cidades: O MST conduz trabalhadores Sem Terra às grandes cidades para manifestações e passeatas, na tentativa de chamar a atenção da população para os seus problemas. Essa é uma forma do Movimento ganhar visibilidade. Ocupação de terras

A ocupação de terras: é a forma de luta mais importante do MST. É a partir dela que o Movimento denuncia terras griladas ou improdutivas. A ocupação gera o fato político, que demanda uma resposta do governo em relação à concentração de terras no Brasil.

Portanto, a existência desses movimentos sociais é de grande valia à coletividade, vez que muitos indivíduos têm seus direitos mais básicos invisibilizados não só pelas autoridades com também pela própria sociedade.

CONCLUSÃO

O trabalho apresentou toda uma reflexão histórica de evolução do direito à propriedade, e também sobre seu status de absolutismo que não visão de alguns doutrinadores, como José Afonso da Silva, que defende que a propriedade não é um direito absoluto pois está condicionada ao cumprimento da função social, de acordo com o interesse coletivo ou público.

Outros autores entendem que mesmo essa restrição não é capaz de descaracterizar o absolutismo da propriedade, seja porque é oponível *erga omnes*, seja pela sua completude e todos esses atributos fazem da propriedade um direito real pleno. Apesar da divergência entre essas duas correntes, o fato é que a propriedade deve atender a função social, do contrário ela estará sujeita à desapropriação, caso a Administração Pública conclua que trará benefícios à sociedade.

No caso da desapropriação, ela se aplica aos proprietários de imóveis que se distraem de sua funcionalidade. Nesse contexto, o Estado intervirá na no imóvel, agora, mais especificamente, em se tratando de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, essa intervenção estatal demanda um pressuposto, o interesse social, que mais uma vez corrobora o uso do imóvel a ter seu melhor aproveitamento. E quando houver desapropriação, o ex-proprietário receberá a indenização justa e prévia do Poder Público.

Por último, a reforma agrária que é o fim da desapropriação de imóveis rurais, essa atribuição é responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA – por meio de um cadastro seleciona as pessoas que se converterão em beneficiários da reforma e posteriormente pagarão pelo terreno. Grande parte desses beneficiários fazem parte de movimentos sociais, e mesmo depois de receberem a terra não deixam de integra-los, pois continuam a lutar pelo direito de ter uma vida digna. Importante lembrar que um dos objetivos da reforma

agrária é diminuir a concentração de grandes quantidades de terras improdutivas, que se encontram sob o poder de poucas pessoas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020.

ALEXANDRINO, Marcelo e Vicente Paulo. **Direito administrativo descomplicado I**. - 25. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado I** Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino. - 16. ed. revista, atualizada e ampliada. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de direito civil. Direito das coisas**. São Paulo: atlas, 2014.

BARROSO, Lucas Abreu. **O direito agrário na constituição**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil** (1824) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm Acesso em 29/05/2020.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 23/05/2020.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 23/05/2020.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 23/05/2020.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23/05/2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 23/05/2020.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 24/05/2020.

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 24/05/2020.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 24/05/2020.

_____. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 25/05/2020.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 25/05/2020.

_____. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 25/05/2020.

_____. **Resolução ONU nº 217-A de 10/12/1948.** Disponível em: <http://www.ouvidoria.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao/declaracao.pdf>. Acesso em 23/05/2020.

CAMPOS, Francisco Luís da Silva. **Direito Civil.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CASSETTARI, Christiano. **Direito agrário** / Christiano Cassettari. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / Jose dos Santos Carvalho Filho. – 23. Ed. Ver., ampl. e atualizada até 31.12.2009. – Rio de Janeiro: Lúmen júris, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** – 33 ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito Administrativo.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres em matéria de propriedade.** In:

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à lei da desapropriação.** 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, vol. 4: direito das coisas.** 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, direito das coisas.** 25. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DINIZ, Monica. **Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira.** Sítio eletrônico:

<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acessado em 29/05/2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo I. – 32. ed.** – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Tradução de Leandro Konder. In: MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. Obras escolhidas, Volume 3. São Paulo: Alfa-Omega, s/d (1884/1953), p. 7-143.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil, volume 5: direitos reais / Pablo Stolze Gagliano, Rodolfo Pamplona Filho.** – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 17 ed. Atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais. 19. ed.** Rio de Janeiro: Revista Forense, 2004.

GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática / Kiyoshi Harada.** – 11. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

HOPPE, Hans Hermann. **A origem da propriedade privada e da família.** Disponível em: <https://www.mises.org.br/article.aspx?id=1037>. Acesso em 15/05/2020.

INCRA - **Obtenção de terras** - Disponível em <http://www.incra.gov.br/pt/obtencao-de-terras.html> - Acesso em 02/09/2020.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Direito civil. Coisas.** São Paulo: Saraiva, 2015.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** 6. ed. Goiânia: AB, 2005.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro. 11 edição.** rev. e ampl. – São Paulo: atlas, 2015.

MARQUES, Benedito Ferreira - **Direito agrário brasileiro / Benedito Ferreira Marques, Carla Regina Silva Marques.** – 12. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

MATTOS NETO, Antônio José de. **Curso de direito agroambiental brasileiro / Antônio José de Mattos Neto.** – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.1. Direito administrativo 2. Direito administrativo – Brasil I. Título CDU 35.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo** / Alexandre Mazza. – 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. - São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1968.

MISES, Ludwig Von. **A origem da propriedade privada e da família por Hans-Hermann Hoppe**. Disponível em: <https://www.mises.org.br/ArticlePrint.aspx?id=1037#:~:text=Como%20resumiu%20Ludwig%20von%20Mises,aumento%20na%20quantidade%20de%20consumidores>. Acesso em: 20/05/2020.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil, vol. 3 : direito das coisas** / Washington de Barros Monteiro, Carlos Alberto Dabus Maluf. - 44. ed. - São Paulo: Saraiva, 2015.

MORGAN, Lewis Henry. **A sociedade Antiga**. 1877.apud Friedrich Engels. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/1692724/a-origem-da-familia-da-propriedade-privada-e-do-estado>. Acesso em 20/05/2020.

MST. **Quem somos**. Disponível em: <https://mst.org.br/quem-somos/>. Acesso em 11/10/2020.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil, volume 4: direito das coisas**. / Paulo Nader. – 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2005.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios do Direito Agrário na Constituição Vigente**./ 1º ed. 2004, 2º tir./2006. Curitiba: 2006.

OPITZ, Sílvia C. B. **Curso completo de direito agrário** / Sílvia C. B. Opitz, Oswaldo OPITZ. – 11. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva 2017.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais** /; revista, atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 27. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo** / Licinia Rossi. – 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

ROCHA. Ibraim et al. **Manual de direito agrário constitucional**: Lições de direito agroambiental/ Rocha, Ibraim; Treccani, Girolamo Domenico; Benatti, José Heder; Haber, Lilian Mendes; Chaves, Rogério Arthur Friza. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUES. Lucas de Oliveira. **Movimentos sociais**. Disponível em <https://mundoeducacao.uol.com.br/sociologia/movimentos-sociais.htm>. Acessado em 20/11/2020.

STROZAKE, Juvelino José. **Questão agrária e a justiça**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2000.

SILVA. Carlos Medeiros. **A desapropriação por interesse social**. Conferência pronunciada no Instituto de Direito Público e de Ciência Política. Da Fundação Getúlio Vargas. Em agosto de 1952.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo 22ª ed**. São Paulo: Malheiros. 2003.

SILVEIRA, Ubaldo. **Reforma agrária: a esperança dos “sem-terra”**. Franca: Ed. UNESP, 2003.

SOUSA, Cássio Vinícius Steiner de. **Direito Administrativo**. – Porto Alegre: SAGAH, 2019.

STEDILE, João Pedro. **Reforma agrária**. In: CALDART, R. S.; PEREIRA, I. B.; Alentejano, P.; Frigotto, G. (org.) **Dicionário da Educação do Campo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: direito das coisas v. 4**. 11. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VEIGA, José Eli da. **O que é reforma agrária**. São Paulo: Ed. Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 6ª Ed., 1985.

VENOSA, Silvio de Salvo, 1945 – **Código civil comentado: direito das coisas, posse, direitos reais, propriedade, artigos 1.196 a 1.368, volume XII** / Sílvio de Salvo Venosa; coordenador Álvaro Villaça Azevedo. São Paulo: Atlas, 2003.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil (Direitos Reais)**. São Paulo, 2001.

