

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA  
CURSO DE GRADUAÇÃO DE DIREITO**

**CAIO AVANCE ROCHA**

**A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE  
REFORMA AGRÁRIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA  
PROPORCIONALIDADE**

VITÓRIA  
2017

CAIO AVANCE ROCHA

**A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE  
REFORMA AGRÁRIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA  
PROPORCIONALIDADE**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharelado em Direito, orientada pela profa. Ms. Ivana Bonesi Rodrigues Lellis.

VITÓRIA

2017

## RESUMO

Busca demonstrar o conflito existente entre o direito à propriedade e o direito de reforma agrária, a partir de uma análise histórica-constitucional do tema, destacando, inclusive, as diferentes realidades socioeconômicas vivenciadas no campo. Os meios utilizados para a coleta de dados referentes ao assunto cerne do trabalho, compreenderam indispensavelmente, a exploração de fontes doutrinárias, bem como a ponderação de entendimentos jurisprudenciais que enfrentam o tema da desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Optou-se, em um primeiro momento, por examinar as características de um dos elementos constitutivos do direito de propriedade, qual seja, a função social da propriedade privada rural. Em uma segunda fase, o presente trabalho destaca a realidade agrária brasileira, ressaltando os conflitos gerados das relações entre os agentes que atuam no campo. Nesta fase, salientou-se fontes normativas de grande importância na regulamentação das políticas agrárias, sendo estas o Estatuto da Terra e a Lei nº 8.629/93, que dispõem sobre o instituto da reforma agrária, além de abordarem a dependência que possui um processo de reforma agrária democrático, de um planejamento de Política Agrícola eficaz. No que tange ao terceiro momento do trabalho, restou comprovada a necessidade de se impor limites à atuação do Poder Público no domínio privado, a fim de que o direito de propriedade privada seja preservado, garantindo, assim, a ordem econômica e social do país.

**Palavras-chave:** Propriedade privada. Reforma agrária. Função social.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	05
<b>CAPÍTULO I: ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO DIREITO À PROPRIEDADE À LUZ DO CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL</b> .....	07
1.1 ANÁLISE HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL DO DIREITO.....	07
1.2 A FUNÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE.....	11
<b>CAPÍTULO II: A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA E O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS NORTEADORES DA POLÍTICA AGRÁRIA</b> .....	15
2.1 OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO.....	15
2.2 A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL.....	22
<b>CAPÍTULO III: A (I) LEGALIDADE DAS OCUPAÇÕES E DESAPROPRIAÇÕES EM FACE DOS PRECEDENTES E DA LEGISLAÇÃO VIGENTE</b> .....	27
<b>CONCLUSÃO</b> .....	36
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	38

## INTRODUÇÃO

A implementação de mecanismos jurídicos que norteiam a manutenção da propriedade privada, garante a sua integração, de forma efetiva, aos princípios-eixos da ordem econômica e financeira, dispostos no art. 170, caput, da Carta Magna.

O presente trabalho tem por finalidade examinar as questões mais relevantes atinentes à propriedade privada. Objetiva-se, ainda, delinear os pontos característicos deste instituto, por intermédio da compreensão das nuances da figura jurídica em tela.

Ademais, busca-se demonstrar os mecanismos de violações patrocinadas pela Administração Pública no domínio privado, abordando o instituto da desapropriação. Do mesmo modo, destaca-se que deve ser elucidado, tanto técnica quanto juridicamente, o que é um imóvel rural desapropriável, a fim de impor limites a realização da reforma agrária.

Vale ressaltar, portanto, que o estudo deste tema tem como objetivo principal contribuir para o debate na academia, tendo em vista os fatores sócio-econômicos ligados à discussão da destinação de imóveis privados para a reforma agrária. Por isso, é necessário ponderar acerca do liame entre o direito de reforma agrária e o de propriedade privada, a fim de garantir que não se atente contra um dos pilares básicos de um Estado Democrático, qual seja, a propriedade privada.

Outrossim, o presente estudo explora meios para conciliar o direito de propriedade privada rural e o direito de reforma agrária, com o intuito de não apenas gerar efeitos de ordem jurídica, mas sobretudo, promover um melhor convívio social nas relações fundiárias do país. Afinal, a verdadeira reforma agrária é aquela capaz de amenizar as tensões no campo.

O trabalho de pesquisa irá se desenvolver por meio de uma análise jurisprudencial das políticas de desapropriação de terras, buscando demonstrar

a realidade das ocupações irregulares às propriedades privadas, bem como as interferências invasivas por parte do Poder Público.

Neste trabalho será utilizado o método dialético como mecanismo de desenvolvimento das ideias trabalhadas, além da análise e busca de informações doutrinárias para o embasamento da pesquisa.

No que tange ao método dialético, Konder (2004, p. 56) destaca que:

[...] Os diversos aspectos da realidade se entrelaçam e, em diferentes níveis, dependem uns dos outros, de modo que as coisas não podem ser compreendidas isoladamente, uma por uma, sem levarmos em conta a conexão que cada uma delas mantém com coisas diferentes. Conforme as conexões (quer dizer, conforme o contexto em que ela esteja situada), prevalece, na coisa, um lado ou o outro da sua realidade (que é intrinsecamente contraditória). Os dois lados se opõem e, no entanto, constituem uma unidade (e por isso essa lei já foi também chamada de unidade e luta dos contrários).

Diante de tal conceito, percebe-se que a análise da desapropriação de terras para fins de reforma agrária se dá de forma conjunta e bastante cuidadosa, haja vista que tais institutos estão intrinsecamente ligados.

Por fim, insta frisar a importância de se examinar os aspectos relativos ao campo de tensão existente entre a preservação da propriedade privada e a realização de políticas voltadas à reforma agrária, devendo se indagar até que ponto os pressupostos que legitimam a intervenção estatal, na vida privada, estão realmente amparados pelo exigível padrão de proporcionalidade.

## **CAPÍTULO I: ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO DIREITO À PROPRIEDADE À LUZ DO CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL**

### **1.1 ANÁLISE HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE**

A discussão acerca do direito à propriedade não é recente no ordenamento jurídico constitucional. A Carta Magna de 1988 dispõe, no caput do art. 5º, a inviolabilidade deste direito, tratando-o como fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade em um Estado Democrático de Direito. Contudo, a Constituição Federal 1988 atribuiu também enorme importância a questão da função social da propriedade, prevista no inciso XXIII, art. 5º.

Insta frisar que no art.170, inciso II, da CF/88, salienta o instituto propriedade privada como fator determinante da ordem econômica nacional e, imprescindível para assegurar a todos os cidadãos existência digna. Dessa forma, é importante haver respeito ao direito de propriedade, tendo em vista que a sua violação, é uma afronta ao bem-estar social e a própria lei máxima brasileira.

Diante da importância atribuída à propriedade privada ao longo da história, vale destacar que somente a partir da Carta de 1988 a função social da propriedade privada passou a ter maior relevância, no sentido de que não se pode levar em consideração o seu bom uso, considerando exclusivamente, a produtividade da terra. Deve-se, também, observar o respeito que o proprietário tem com relação as questões sociais e ambientais.

O mérito de tamanha relevância conferido à propriedade privada decorre, sobretudo, de sua capacidade de manutenção da condição de paz e liberdade entre os homens, justamente por ser um instrumento capaz de impor limites aos indivíduos a fim de que não violem direitos de seus semelhantes.

O reconhecimento da propriedade privada como um dos pilares responsáveis pelo enobrecimento humano é proveniente do período colonial, em que o rei

doava, a um seleto grupo da nobreza, extensões imensas de terras. A grande quantidade das terras aglomeradas nas mãos de poucos proprietários contribuiu para a formação de latifúndios e prejudicou a proposta colonizadora da Coroa, tendo em vista que os donatários não possuíam recursos humano e nem tecnológico para gerenciar a imensidão das Sesmarias. (VASCONCELOS, 2000).

A tônica dos latifúndios no Brasil Colônia perdurou por muitos séculos. Vasconcelos (2000, p.240) afirma, em seu artigo, que: “a pequena propriedade não existiu no Brasil por aproximadamente trezentos anos, só despontando em meados do século XIX, com o incipiente, porém palpável, declínio do latifúndio”.

Somente em 1850 surge o primeiro dispositivo normativo voltado para organizar parâmetros e normas sobre a posse, manutenção, uso e comercialização de terras no Brasil, conhecida como a Lei de Terras, sancionada por D. Pedro II, que permitia que a aquisição de terras se desse somente por compra e venda ou por doação do Estado, dando a posse aos pequenos proprietários que já ocupavam algum lote.

No que tange à política de terras do governo imperial, Vasconcelos (2000, p.241) destaca a ligação existente entre a posse de terras e a influência política e econômica dos oligarcas no período colonial, na medida em que “tratava-se de grandes proprietários de terra, cuja base eleitoral residia, justamente, na classe latifundiária: prova inconteste de que a terra e poder formavam um binômio indissociável”.

A primeira Carta Magna pátria, de 1824, influenciada por ideais liberais, trazia consigo um grandioso respeito pelo uso da propriedade do cidadão, prevendo em seu texto constitucional limitações à intervenção do Poder Público no domínio privado, conforme expresso no art. 179, inciso XXII:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

Assim, a Carta de 1824, influenciada pelo liberalismo francês, ressaltou o caráter excepcional da intervenção estatal sobre a propriedade privada, em hipóteses expressamente previstas em lei.

Por sua vez, a Constituição de 1891, em seu artigo 72, § 17, permaneceu atenta ao procedimento interventivo estatal, destacando o instituto da desapropriação:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia.

No que tange a Constituição de 1946, além de prezar pela importância da limitação do direito de propriedade para a defesa do interesse social, também defende a necessidade da função social. Enquanto à isso Púperi (2007, p.110):

[...] define a função social da propriedade, através do art. 147, inserido no título "Da Ordem Econômica e Social". Ao assim disciplinar:

Art.147- O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, inciso 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Portanto, a Constituição de 1946 trouxe consigo enorme preocupação social, foi durante sua vigência que foi elaborado o Estatuto da Terra, importante dispositivo que regulamentou a redistribuição das terras rurais no Brasil.

A Constituição de 1967 reforça a proteção ao direito de propriedade e renova os conceitos de desapropriação, adicionando, todavia, a hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária, presente em seu art. 157:

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

- I - liberdade de iniciativa;
- II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;
- III - função social da propriedade;
- IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;
- V - desenvolvimento econômico;
- VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

Diante de uma análise constitucional do direito de propriedade, insta frisar que a Constituição de 1988 impôs a propriedade privada e sua função social como princípios da ordem econômica. Além disso, a lei maior vigente foi um marco na constitucionalização da função social da propriedade, nesse sentido, Vasconcelos (2000, p. 249) afirma que:

O regime jurídico da terra baseia-se na doutrina da função social e econômica e, quem a possui tem a obrigação de fazer com que ela produza, tanto em benefício próprio como da comunidade em que vive. Conclui-se que a propriedade rural tem que ser caracterizada não apenas com um bem patrimonial, mas também como um bem de produção.

Portanto, a partir da Carta de 1988 a função social da propriedade privada passou a ter maior importância no sentido de que não se pode levar em consideração o seu bom uso baseado apenas na produtividade da terra, mas também observando o respeito que o proprietário deve ter em relação as questões sociais e ambientais.

Por fim, é evidente que, na contemplação da visão do direito de propriedade por cada ordenamento constitucional soberano, há que se levar em consideração diversos fatores, sendo a de maior relevância o conceito positivado da função social da propriedade adotado em cada momento histórico.

## 1.2 A FUNÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

A propriedade é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal, e essencial para o bom convívio social. Todavia, este preceito constantemente entra em confronto com outras garantias constitucionais importantes, como o direito social de reforma agrária e da função social. Isso demonstra que a Carta Magna se pauta no princípio da proporcionalidade, de forma a considerar que nenhuma garantia constitucional possua valor supremo e absoluto.

O texto constitucional, em seu art. 5º, inciso XXII, dispõe que o titular deste preceito poderá ser brasileiro ou estrangeiro e pessoa jurídica brasileira ou estrangeira. Dessa forma, o direito de propriedade privada tornou-se um instituto jurídico garantido a todos, sem qualquer tipo de distinção.

Deve-se levar em consideração que a propriedade não possui concepção definida, permitindo diferentes formas de interpretação que não afetem sua essência, assim como afirma Mendes & Gonet (2015, p.338):

Não existe, todavia, um conceito constitucional fixo, estático, de propriedade, afigurando-se, fundamentalmente, legítimas não só as novas definições de conteúdo, mas também a fixação de limites destinados a garantir a sua função social. É que embora não aberto, o conceito constitucional de propriedade há de ser necessariamente dinâmico

Diante disso, percebe-se que o conceito de propriedade pode passar por diferentes realizações de trabalho hermenêutico, podendo possuir ora caráter liberal, ora traços mais conservadores. Exemplo dessas diferentes interpretações, Miranda (2001, p.37) inicia expondo uma visão geral do conceito de propriedade:

Em sentido amplíssimo, propriedade é o domínio ou qualquer direito patrimonial. Tal conceito desborda o direito das coisas. O crédito é propriedade. Em sentido amplo, propriedade é todo direito irradiado em virtude de ter incidido regra de direito das coisas.

Monteiro (1997, p.83) também demonstra visão conservadora em relação ao direito de propriedade:

Realmente, 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 e o mais completo de todos os direitos reais. A propriedade é a parte central dos demais direitos reais, que pressupõem, necessariamente, o direito de propriedade, do qual são modificações ou limitações, ao passo que o direito de propriedade pode existir independentemente de outro direito real em particular.

A partir desse conceito tradicionalista, tem-se a ideia de que o direito de propriedade é independente e incondicional, no sentido de ser a base para a efetivação de outros direitos e de não necessitar de qualquer tipo de limitação no seu âmbito de aplicação.

Há também quem acredite na importância da existência da função social como forma limitadora do direito de propriedade. Enquanto a isso, Pierlingieri (2002, p.230) aduz que:

A função social não significa, assim, uma derrogação da propriedade privada, que continua existindo (e prestigiada), mas um instrumento de garantia da própria propriedade, uma vez que representa a defesa contra qualquer tentativa de socialização sem prévia e justa indenização.

Ainda expõe Gomes (1999, p.109) o posicionamento em relação à relativização do conceito de propriedade privada, como uma garantia absoluta do indivíduo, na medida que tal direito deve ser pautado nas necessidades da coletividade:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para a riqueza social e interdependência social. Só o proprietário pode executar uma tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais devem responder.

Com base nessas ideias, percebe-se que a função social da propriedade é de grande importância para o desenvolvimento do bem-estar social, na medida em

que permite que não somente o proprietário do bem se beneficie com a utilização deste, mas a sociedade como um todo.

Nota-se então que a função social da propriedade privada, apesar de ser uma conquista histórica recente em nosso ordenamento jurídico, possui grande relevância como força limitadora ao direito de propriedade, impedindo este de se munir de caráter absoluto.

Tratando-se especificamente da função social da propriedade rural, tanto o Código Civil atual em seu art.1228, parágrafo 1º, quanto a Constituição Federal em seu art. 186, expressam bem os três elementos estruturadores do conceito desta garantia. Sendo estes: a função social, função econômica e a função ambiental ou ecológica.

Diante desses dispositivos legais, percebe-se que para a harmonização plena entre os interesses privados e públicos é necessário prezar pelo respeito ao direito de propriedade, porém devendo levar em consideração que o proprietário possui o dever de utilizá-la da melhor forma possível sob a ótica dos interesses sociais.

A função social pode ser analisada sob o ponto de vista “lato” e “strictu sensu”, segundo exposto por Púperi:

No sentido lato, a função social é composta dos elementos função social, função econômica e função ambiental. Já no sentido strictu devemos reduzir a área de incidência da função social exclusivamente sob o aspecto social, muito embora na maior parte das vezes seja difícil realizar esta desvinculação, pois tais elementos encontram-se intrinsecamente ligados na formação de um conceito mais amplo.

Apesar de ser conhecida apenas como “função social”, esse termo não apenas se refere exclusivamente às contribuições sociais geradas pela propriedade, mas na grande parte das vezes, é utilizado para abranger os outros elementos necessários para um aproveitamento racional da terra.

No entanto, a função social em seu “strictu sensu” abrange unicamente o conteúdo social da propriedade, ou seja, o que está ligado ao respeito pela realização de um trabalho digno e uma perspectiva melhor de vida para os

cidadãos. Tendo em vista que é um “[...] fator preponderante na observância da garantia constitucional da dignidade humana, pois quem trabalha se sente útil – útil para si, para sua família e para a sociedade – se sente realizado pela possibilidade de prover dignamente sua sobrevivência.” (Púperi, 2007)

Em relação à função econômica, abrange, obviamente, produtividade, que possui inserido na sua essência o aproveitamento racional da propriedade rural, destacando-se, a imprescindível harmonia nas relações de trabalho. Diante disso, afirma Gondinho (2000, p.415): “custa-nos acreditar em uma propriedade produtiva, cuja produção, por exemplo, esteja baseada no trabalho escravo infantil ou na devastação do meio ambiente”.

Por isso, para que a propriedade possua um bom aproveitamento na área econômica é fundamental a geração de riqueza não exclusivamente para o proprietário, mas também para o trabalhador, vindo em forma de oportunidades de um emprego digno no campo.

Assim, sendo a Constituição Federal um sistema que preza pela ordem econômica nacional, Castilho (2009, p. 54) destaca a importância presente na Carta Constitucional em relação a função econômica da propriedade privada rural:

[...] sugere ela claramente que para o constituinte a função mais importante da terra é a econômica, de produzir lucro, gerar excedente e garantir remuneração ou acumulação para o proprietário, revelando aí suas indistintas origens capitalistas, mais ou menos liberais conforme sejam a intensidade e a importância das reações sociais.

Sendo tal importância econômica abordada na própria lei 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e, em seu artigo 9º, § 1º, considera adequado o aproveitamento quando atingir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração que tornem a propriedade produtiva e, conseqüentemente, gere resultados vantajosos.

A crescente preocupação com a preservação do meio ambiente, sendo a Constituição de 1988 a primeira a abordar a questão da proteção ambiental, passou-se a utilizar como base de um aproveitamento racional da terra o uso responsável dos recursos naturais da propriedade rural, conhecida como função

ambiental ou ecológica. No que tange a conciliação da proteção da natureza com a exploração da propriedade privada, Nobre Júnior (2001, p. 136), demonstra que:

[...] o constituinte emitiu a mensagem de que a exploração econômica de um imóvel rural, por mais produtiva que possa ser, deverá pautar-se pela senda da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis. Esta, segundo mensagem legislativa, vem a lume com a exploração do proprietário em compasso com a vocação natural da terra, com vistas a preservar o seu potencial produtivo.

Assim, é visível as atitudes restritivas adotadas pelo poder estatal como forma de negar o caráter absoluto da garantia individual do direito à propriedade, sendo, que em nenhuma hipótese, devem operar como entraves a quem realmente deseja produzir.

Diante desse quadro, pode-se dizer que o princípio da função social conquistou ao longo do tempo prestígio constitucional e se tornou um instituto transformador do próprio conceito de propriedade, inserindo-se, nesse direito, como um elemento estrutural.

## **CAPÍTULO II: A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA E O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS NORTEADORES DA POLÍTICA AGRÁRIA**

### **2.1 OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO**

O direito à propriedade se tornou ao longo do tempo um princípio de grande importância para o desenvolvimento de uma sociedade digna e para a ordem econômica de uma nação, sendo elevado à condição de direito fundamental pela Constituição Federal de 1988.

O art. 1228, caput, do Código Civil de 2002, enuncia os poderes que os proprietários podem exercer perante suas propriedades, nestes termos: “o

proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Apesar de não oferecer uma definição exata de propriedade, tal dispositivo demonstra certa autonomia de manuseio da propriedade por parte do proprietário, podendo, inclusive, reconquistá-la caso perca a posse de maneira injusta.

O direito à propriedade, como bem diz Gonçalves (2011, p.228) é “o mais completo dos direitos subjetivos, a matriz dos direitos reais e o núcleo do direito das coisas”, destacando, o que expõe, sua excelência enquanto garantia central de nosso ordenamento jurídico.

Não obstante ao valor atribuído ao direito de propriedade privada, deve-se levar em consideração também a significativa importância do desenvolvimento de políticas de reforma agrária eficientes, que visem a desapropriação de imóveis rurais que não cumprem à sua função social, conforme previsto constitucionalmente, contribuindo assim, para o fortalecimento de justiça social no campo.

A tensão existente entre garantias de nível constitucional referentes à direito de propriedade e o direito de reforma agrária, é derivada justamente da improvável conciliabilidade dos conceitos pelos quais se manifesta o conflito de proprietários e sem-terra. Contudo, a aplicação do princípio da proporcionalidade pode ser um instrumento capaz de possibilitar maior harmonização entre tais direitos, devendo as políticas que norteiam a estrutura agrária brasileira pautarem-se, sobretudo, na finalidade constitucional.

Mesmo prestigiando a propriedade privada, a Constituição Federal, juntamente com normas infraconstitucionais, atribuiu expressamente limitações ao seu uso, conforme abordado por Castilho (2009, p.32):

“Se a Constituição autoriza expressamente a desapropriação de imóveis rurais que não estejam cumprindo a sua função social, do mesmo modo estabeleceu logicamente que a propriedade da terra rural

não ou mal aproveitada é constitucionalmente desvaliosa como direito e perde a proteção do sistema ainda que não tenha sido formalmente desapropriada.”

Dessa maneira, se o poder sobre o imóvel rural não corresponde aos critérios estabelecidos no art. 186, da CF/88, que tratam justamente da função social da propriedade, de forma que comprometa os resultados buscados pela Magna Carta, tal prerrogativa automaticamente deve ser limitada para que prevaleça a ânsia constitucional e impeça que direitos de outros cidadãos sejam suprimidos.

No que tange aos mecanismos limitadores do direito de propriedade, o instituto da desapropriação se mostra como artifício constitucional de grande eficiência, funcionando, sobretudo, como um instrumento sancionatório para o proprietário que insiste em utilizar a propriedade ao seu bel-prazer, ignorando por completo as exigências previstas em lei.

Segundo Santos (1982, p. 15), o instituto da desapropriação consiste basicamente:

“Um ato coercitivo, mediante o qual, por razões de necessidade ou interesse coletivo, o Poder Público retira do domínio do seu próprio proprietário, bens ou direitos, incorporando-os ao seu patrimônio ou entregando-os a quem deles possa fazer melhor uso, para que atinjam os fins pretendidos e especificados na declaração expropriatória, indenizando-se o seu legítimo dono pelo valor fixado na forma que a lei estabelecer ”

Dado o conceito atribuído a este instituto, torna-se evidente seu caráter compulsório de cerceamento do direito de propriedade, em prol do interesse público ou social.

A potestade estatal, por meio de princípios jurídicos determinados em lei, impõe a mais grave limitação à propriedade privada, sendo possível a expropriação do imóvel rural por parte da Administração Pública com base em prerrogativas que refletem a essência da função social do imóvel rural, sendo relevante destacar para o tema em questão, a supremacia do interesse público sobre o particular, legalidade, finalidade e, por último, e não menos relevante, a proporcionalidade.

No que toca à supremacia do interesse público sobre o particular, segundo Carvalho Filho (2016, p. 34):

“Trata-se, de fato, do primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais. Vemos a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, por exemplo, na desapropriação, em que o interesse público suplanta o do proprietário.”

Assim, ao conferir ao Poder Público a competência para intervir no direito de propriedade, deve-se levar em consideração o interesse geral, sendo que em nenhuma hipótese, deverá atender caprichos individuais, necessitando, portanto, que a desapropriação de terras para reforma agrária se pautе unicamente em distribuir glebas para pessoas que tenham capacidade para utilizá-las.

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta das políticas de desapropriação para reforma agrária, devendo qualquer atividade administrativa ser autorizada por lei. A propósito, Carvalho Filho (2016, p. 20) aduz que: “tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita”.

Como fontes normativas norteadoras dessas políticas há, entre a de maior relevância, o Estatuto da Terra, a Lei 8.629/93 que regulamente a reforma agrária e, a que goza de hierarquia superior as demais, Constituição Federal de 1988.

É consabido que a validade de um ato do Poder Público dependa que o mesmo respeite a finalidade pública. Dessa forma, para que se justifique a intervenção estatal de desapropriação de um imóvel particular, é imprescindível que a propriedade não cumpra com sua função social prevista em dispositivo legal.

Volvendo-se ao direito administrativo, o princípio da proporcionalidade consiste, conforme exposto por Carvalho Filho (2016, p. 44):

“Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido. ”

Consoante a tal postulado, presume-se que o instituto da desapropriação somente deve ser utilizado pelo poder estatal quando for necessário e adequado à concretização do fim público visado, devendo prestigiar o método expropriatório menos oneroso ao cidadão.

A Constituição de 1988, em seu art. 184 dispõe sobre a desapropriação para fins de Reforma Agrária, destacando que “Compete à União desapropriar por interesse social, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social [...]”. A razão da competência para o exercício do instituto da desapropriação ser exclusiva da União, como exposto no *caput* do artigo, é resultado de dois fatores, conforme aduz Marques (2012, p. 141):

“Em primeiro lugar, porque o bem objeto da desapropriação, no caso, há de ser, necessariamente, um imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social. Em segundo lugar, porque esse imóvel há de estar situado em zona prioritária para fins de Reforma Agrária, cuja definição é também exclusiva do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 20, do Estatuto da Terra.”

Torna-se evidente, portanto, o real motivo dessa exclusividade da União em lidar com as questões referentes à desapropriação para fins de reforma agrária, tendo em vista que o objeto limitador de toda a propriedade privada rural depende do preenchimento dos requisitos presentes na Constituição Federal, mais especificamente no que se refere à função social.

Vale lembrar, contudo, que o instituto da desapropriação não dispõe de caráter absoluto, considerando que a Carta Magna de 1988, em seu art. 185, trata de parâmetros limitadores dos atos expropriatórios. No que toca à produtividade de uma propriedade rural, conforme abordado no inciso II do artigo em questão, tal elemento se tornou essencial para determinar se um imóvel deve ou não ser passivo de desapropriação, tendo em vista que a terra produtiva está imune às providências extremas do poder estatal.

O art. 6º, *caput*, da Lei 8.629/93, norma infraconstitucional responsável por regular a política de Reforma Agrária, determina o que deve ser considerado uma propriedade produtiva:

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

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do *caput* deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

Assim, conforme o §1º, o grau de utilização da terra para que a propriedade seja considerada produtiva, deve ser de, no mínimo 80% (oitenta por cento), valor que se obtém a partir da produção entre a área efetivamente utilizada e a utilizável.

Ademais, há que se destacar o regime legal infraconstitucional de nº4.504/64, conhecido como Estatuto da Terra, que foi mais modernamente disciplinado pela Constituição de 1988, principalmente no que está relacionado com a desapropriação para fins de reforma agrária da propriedade particular.

Vale destacar, conforme relatado por Castilho (2007, p.48) “esse regime legal infraconstitucional bem anterior à Constituição de 1988, porém, em princípio, não conflita com o regime constitucional atual”, demonstrando, por isso, que apesar do Estatuto da Terra ter sua origem na década 60, ainda aborda questões que se fazem necessárias na atualidade.

Portanto, em conformidade com os anseios constitucionais, a Lei nº 4.504/64 aborda a importância da política de uma reforma agrária democrática, que respeite, sobretudo, o direito de propriedade, consoante com o art. 18 da referida norma:

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:  
a) condicionar o uso da terra à 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 de regiões;
- 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.

Por fim, insta ressaltar que o respeito pela propriedade privada não deve se dar apenas no momento de ponderar se determinado imóvel rural é passível ou não do instituto expropriatório, devendo respeitar, uma vez iniciado o processo de desapropriação, as regras jurídicas referentes ao valor econômico do imóvel.

Outrossim, a própria Constituição Federal de 1988, que contempla o instituto da desapropriação, nas suas diferentes modalidades, ressalta o dever do Estado de conferir a indenização ao proprietário do imóvel, conforme arts. 5º, inciso XXIV, e 184, CF/88.

De acordo com os dispositivos constitucionais, é imprescindível que toda a desapropriação seja acompanhada de pagamento do justo preço, de forma adequada e efetiva. No dizer de Marques (2012, p. 144), a indenização consiste:

“Na verdade, a prevalência do interesse público sobre o particular que justificou a criação do instituto em análise, não deve ensejar a redução patrimonial do indivíduo, dele se retirando, pura e simplesmente, um bem, sem o correspondente reparo ao desfalque sofrido. É isso que explica a indenização”

Dessa maneira é importante destacar, que a desapropriação mediante indenização, deve ser pautada na noção de justo preço e a de pagamento prévio, garantindo, assim, maior segurança para o cidadão expropriado.

Diante da análise do instituto da desapropriação, é evidente a tensão existente entre a proteção da propriedade privada e o direito de acesso a terra, sendo que tais garantias dispõem de amparo constitucional, estando, portanto, no mesmo

patamar hierárquico-jurídico. Assim, o impasse jurídico em questão torna o processo conciliatório no campo cada vez mais frágil, demandando o desenvolvimento de uma política agrária democrática que preze pelo direito de propriedade privada.

## 2.2 A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

Em virtude do que foi exposto, torna-se evidente que a construção da reforma agrária ansiada exige o respeito ao direito de propriedade, sobretudo à produtiva, assegurado pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista que a terra é predestinada historicamente a produzir.

Insta ressaltar, que os conflitos provenientes das relações agrárias não são um tema recente na história da humanidade. A disputa por terra já estava presente na sociedade clássica, acarretando em movimentos agrários e luta da plebe contra a nobreza.

Segundo Ferreira (1998, p. 37), a Grécia Antiga foi cenário desses conflitos em decorrência do desenvolvimento das relações sociais, a partir do momento que “tinham uma organização comunitária, mas com o desenvolvimento da agricultura e da pecuária, com a expansão da propriedade privada e das cidades, essa organização mudou”, contribuindo para o avanço do Estado primitivo da Grécia.

O autor atribui destaque à figura de Licurgo de Esparta, legislador do século VIII a.C, responsável por estabelecer uma reforma da repartição de terras na Grécia. No que corresponde a isso, Ferreira (1998, p. 40) relata que “os ricos foram obrigados a aceitar o comunismo. Repartiu-se toda a Lacônia, em 30 mil partes, entres seus habitantes, e as terras que circundavam Esparta, em 9 mil partes”, impondo, dessa maneira, que os cidadãos entregassem suas terras à coletividade.

Em relação às lutas camponesas na Idade Média, é notório a existência dos conflitos no campo envolvendo a nobreza e o feudalismo contra o campesinato, justamente pela adversidade social intensa existente entre esses grupos. Diante disso, Ferreira (1998, p. 51), aduz que:

Desde então os antagonismos sociais se tornam mais vivos e surgem as grandes revoluções camponesas. Em Flandres, houve a sublevação dos anos de 1323 a 1328, liderada por Nicolas Zannekin e Jacob Peyt. Se a princípio os camponeses tiveram êxito, foram depois esmagados em Cassel, no ano de 1328, morrendo cerca de 9 mil camponeses e artesãos.

Assim, é evidente que durante a Idade Média eclodiram lutas sociais que se travaram pela posse de terra, demonstrando que esse período não foi alheio ou indiferente às questões agrárias.

Além disso, com o intuito de demonstrar como os conflitos gerados por disputas agrárias sempre estiveram presentes na história da humanidade, e como o desenvolvimento de políticas arbitrárias e inconsequentes de reforma agrária são prejudiciais a própria sobrevivência humana, vale desatacar a realidade agrária da extinta União Soviética. Em relação a isso, Woods (2015) informa que:

Foi apenas uma questão de tempo para que o regime decidisse embarcar em um amplo programa de coletivização forçada das propriedades agrícolas, uma vez que a abolição da propriedade privada da terra era um importante aspecto do programa marxista. Os camponeses despejados foram enviados bovinamente para enormes fazendas estatais. Essas fazendas iriam não apenas satisfazer as demandas da ideologia marxista, como também iriam resolver o grande problema prático do regime: garantir que uma quantidade adequada de cereais fosse ofertada às cidades, onde o proletariado soviético trabalhava duramente para expandir a indústria pesada. Fazendas coletivas estatais significavam cereais estatizados.

O reformismo agrário soviético voltado para a socialização da agricultura ficou distante de ser uma política agrária de sucesso, tendo em vista que o sistema adotado acarretou em atrasos na agricultura na Rússia, além de gerar a morte de milhões de camponeses, como ressalta Ferreira (1998, p. 69) “Na União Soviética foram 12 milhões de mortes provocadas pela fome generalizada na época.”

Com relação à questão agrária brasileira, a solução para esse problema complexo não está na simples distribuição de terra, é imprescindível, dentro da ótica da ética, o desenvolvimento de política de reforma agrária voltada para o dever de justiça social, acompanhada, sobretudo, de uma ampla política agrícola.

De acordo com a definição legal de reforma agrária, proveniente do Estatuto da Terra, pode-se entender que:

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Contudo, o conceito de reforma agrária não se atém somente ao aspecto da distribuição, sendo um termo mais abrangente, pois circunda a adoção de medidas protetivas ao beneficiário da reforma, conhecidas como “Política Agrícola”, a ser abordado pela Lei 4.504/64, em seu artigo, 1º, §2º, como sendo:

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

O §1º, do referido artigo do Estatuto da Terra, ao utilizar o termo “melhor distribuição de terra”, nas palavras de Marques (2012, p.129), o legislador teve a intenção de “acentuar o caráter corretivo da reforma, que é o de resgatar os princípios da justiça social e da produtividade desejada”, transcendendo, portanto, a ideia simplista de distribuição de terra presente no conceito de reforma agrária.

Com o intuito de elucidar melhor a questão do amparo estatal aos trabalhadores rurais assentados, Vilela (2003, p. 208), demonstra que:

Reforma agrária não é nem nunca foi uma questão apenas de distribuir terra (posse), mas primordialmente, um aspecto de uso racional da mesma e, sobretudo, de gente com capacidade para utilizá-la. A pura e simples distribuição de terras tenderá a estimular os conflitos e confrontos e desestabilizar a paz social.

Infere-se, portanto, uma reforma agrária democrática não surgirá de medidas ineficazes e utópicas. É realmente necessário criar uma política que proporcione verdadeira justiça social, visando a ampliação da fronteira agrícola e o aumento da produtividade da terra.

Outrossim, criou-se o regime jurídico infraconstitucional, disciplinada na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que de certo modo está atada às orientações principiológicas do Estatuto da Terra, o qual dispõe sobre a regulamentação de dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

A norma infralegal responsável pela regulamentação da política de reforma agrária, em seu art. 2º, §1º, disciplina o assunto concernente a desapropriação de imóveis rurais que não cumprem sua função social, manifestando sua compatibilidade com a Carta Magna.

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

Portanto, tendo em vista a harmonia existente entre a Lei. 8.629/93 e a CF/88, é possível afirmar que ambas as fontes normativas admitem que seja razoável e proporcional compreender que a propriedade rural não aproveitada de maneira correta está desamparada pelo âmbito legal de proteção do ordenamento jurídico brasileiro, podendo o seu proprietário sofrer limitações em relação ao seu direito de propriedade.

Além disso, vale destacar que a CF/88 trata da matéria referente à reforma agrária no capítulo da “Ordem Econômica e Financeira”, sugerindo, claramente, que, para o constituinte, a função mais importante da terra é a econômica, ou

seja, garantir lucro para o proprietário ainda quando tenha também estabelecido a necessária função social do imóvel rural.

É válido trazer a colocação de que a política de reforma agrária se forma por meio de intensa intervenção estatal, sendo um fenômeno episódico, pois, conforme destacado por Marques (2012, p.131):

No Brasil, ela é preconizada como tarefa a ser executada paulatinamente, extinguindo-se gradualmente o minifúndio e o latifúndio, sendo a distribuição de terras a ela destinadas feita sob a forma de Propriedade Familiar. Pode-se imaginar que, daqui a algumas décadas, seja pregada outra reforma agrária em nosso país, desta feita, lembrando propriedades familiares em grandes empresas.

Assim, percebe-se que o desenvolvimento da reforma agrária no país não comporta ser um processo definitivo e imediato, tendo que se adequar gradativamente às transformações nas relações agrárias.

Os beneficiários da reforma agrária, segundo o art. 19 da Lei nº 8.629/93, são, indistintamente, todas as famílias que necessitam da terra para a sua sobrevivência, observando-se a seguinte ordem de preferência:

- I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação;
- II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria;
- III - aos trabalhadores rurais desintrusados 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;
- IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo;
- V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo;
- VI - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais;
- VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento.

Deve-se notar que, nessa ordem de preferência, terão prioridades todas as pessoas que se disponham a exercer atividades agrárias nas glebas a serem distribuídas, devendo realizar um trabalho visando o uso racional da terra.

Não há, pois, como negar que o desenvolvimento de uma política de reforma agrária democrática depende de uma Política Agrícola eficiente, tendo em vista que a questão agrária não se esgota na simples e pura distribuição de terra aos seus beneficiários, sendo necessário também o incremento de condições mínimas para o fortalecimento das atividades agrárias com vistas a alcançarem seus objetivos.

Ante o exposto, o conjunto de medidas, que visam a promover a melhor distribuição de terra, deve estar intrinsecamente ligado ao respeito à propriedade privada, sobretudo, aos imóveis rurais produtivos, cumpridores de sua função social e, que, por isso, devem ser resguardados pela Magna Carta, possibilitando assim, que os proprietários rurais, malquistos por alguns, possam continuar exercendo sua função de fornecer alimentos para milhões de brasileiros.

### **CAPÍTULO III: A (I) LEGALIDADE DAS OCUPAÇÕES E DESAPROPRIAÇÕES EM FACE DOS PRECEDENTES E DA LEGISLAÇÃO VIGENTE**

A propriedade privada é elemento que possui como finalidade precípua dar efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana, bem como se consolidou como sendo um elemento regulador das relações sociais, na medida em que se tornou essencial para o bom convívio social.

Todavia, o direito de propriedade constantemente entra em confronto com outros dispositivos constitucionais, o que demonstra a aplicação do princípio da proporcionalidade no bojo da Carta Magna. Assim, desconsidera-se a possibilidade de uma garantia constitucional possuir valor supremo e absoluto, de modo a aniquilar outros dispositivos de grau equivalente.

Objetivando proteger o direito à propriedade, a Carta Magna classificou tal garantia constitucional como cláusula pétrea, impedindo que esta prerrogativa de acesso à terra seja modificada ou extinta, conforme previsto no art. 60, § 4, “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir [...] os direitos e garantias individuais”.

Desse modo, a fim de uma melhor explicação a respeito do assunto, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2015, p. 123), explicam que:

O significado das cláusulas de imutabilidade está em prevenir um processo de erosão da Constituição. A cláusula pétrea não existe tão só para remediar situação de destruição da Carta, mas tem a missão de inibir a mera tentativa de abolir o seu projeto básico. Pretende-se evitar que a sedução de apelos próprios de certo momento político destrua um evento duradouro.

Isso demonstra a importância do direito de propriedade, dado que tal garantia se petrificou no texto constitucional, estando, assim, devidamente consolidada e não sujeita a inovações ou mudanças proporcionadas eventualmente por posicionamentos políticos.

Neste contexto, torna-se relevante destacar que a propriedade como direito, assim como a reforma agrária, é constitucionalmente prevista, de maneira que a relação entre tais garantias pode ocasionar certos impasses.

Sendo assim, é dever sobretudo do Estado, solucionar os inúmeros conflitos agrários que ocorrem no país, intermediando tais adversidades com o intuito de garantir que o direito à propriedade privada não sofra lesões. Contudo, é necessário da mesma maneira, assegurar o desenvolvimento de políticas de reforma agrária eficientes, a fim de acomodar em pequenas propriedades trabalhadores rurais que realmente queiram cultivar a terra.

Por meio de análise de casos jurisprudenciais, o presente trabalho visa demonstrar como uma série de medidas de caráter administrativo e jurídico que têm como suposto objetivo sanear os vícios que recaem sobre a distribuição e utilização do imóvel rural, podem ser elementos utilizados para a chancela de atos que desrespeitam os princípios relativos ao direito de propriedade.

Isso fica evidente no julgamento do Mandado de Segurança nº 32732/DF, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, no ano de 2015. Neste caso se constatou a existência de grupos que se articularam no campo, com o principal

intuito de praticar invasões arbitrárias às propriedades rurais alheias, desconsiderando, por completo, os pressupostos constitucionais que garantem aos indivíduos o direito de posse à terra.

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL RURAL. **INVASÃO DA PROPRIEDADE POR TRABALHADORES RURAIS REUNIDOS EM MOVIMENTO SOCIAL ORGANIZADO**. ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO MEDIANTE AÇÃO COLETIVA. PRÁTICA ILÍCITA DE VIOLAÇÃO POSSESSÓRIA QUE COMPROMETE A RACIONAL E ADEQUADA EXPLORAÇÃO DO IMÓVEL RURAL, APTA A AFASTAR A ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE FORÇA MAIOR. DESCABIMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184, “CAPUT”). INVALIDAÇÃO DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. – A prática ilícita do esbulho possessório que compromete a racional e adequada exploração do imóvel rural qualifica-se, em face do caráter extraordinário que decorre dessa anômala situação, como hipótese configuradora de força maior, constituindo, por efeito da incidência dessa circunstância excepcional, causa inibitória da válida edição do decreto presidencial consubstanciador da declaração expropriatória, por interesse social, para fins de reforma agrária, notadamente naqueles casos em que a direta e imediata **ação predatória desenvolvida pelos invasores culmina por frustrar a própria realização da função social inerente à propriedade**. STF - MS: 32752 DF - DISTRITO FEDERAL 9956387-74.2014.1.00.0000, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 07/04/2015, Data de Publicação: DJe-067 10/04/2015) (grifo nosso)

No referido caso, a Suprema Corte deferiu o pedido formulado no mandado de segurança, para invalidar o Decreto de 26/12/2013 editado pela Presidente da República (DOU nº 251 de 27/12/2013), que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Vista Alegre, situado no Município de Dracena, Estado de São Paulo.

Contudo, a propriedade em questão não poderia ser objeto do decreto, tendo em vista que os imóveis que haviam sido objeto de esbulho ou turbação não serão vistoriados, avaliados ou desapropriados por um período de 02 (dois) anos, contados a partir da desocupação do imóvel e reintegração na posse dos legítimos proprietários. Dessa forma, é cabível a prorrogação por igual período, ou seja, mais 02 (dois) anos, no caso de reincidência, conforme está expresso na Lei 8629/93, artigo 2º, parágrafo 6º.

Diante do dispositivo legal, foi exatamente isso que aconteceu com o referido imóvel rural, pois a propriedade rural dos impetrantes sofreu duas invasões no ano de 2009 e mais uma invasão no ano 2013, todas, decorrentes de conflito fundiário perpetrado por membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), com a finalidade de pressionar a desapropriação do imóvel para efeito de reforma agrária.

A decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello, relator do caso, pautou-se, sobretudo, na ideia de que para a manutenção de uma sociedade democrática, deve-se haver o veto permanente a qualquer tipo de comportamento cuja motivação seja praticar atos de violência e de ilicitude. Assim sendo, não há como negar que atos de invasão à propriedade alheia perpetrados por movimentos sociais organizados, como o dos Movimentos dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), desrespeita profundamente a supremacia da Constituição da República.

A justificativa para a ocorrência de ocupações as propriedades privadas rurais, mesmo servindo fielmente às suas finalidades como determina a ordem jurídica constitucional, é elucidada por Castilho (2007, p. 38):

Por conta desse significado extrajurídico e extrajudicial das ações de ocupação, como estratégia política de sensibilização e pressão em face das autoridades administrativas encarregadas da política de reforma agrária e da opinião pública, acabou por introduzir-se no processo judicial de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (Lei n 8.629, de 25 de fevereiro de 1993) um componente inesperado e não previsto na Constituição.

Sendo assim, é fundamental que as regras referentes à desapropriação de imóveis sejam claras e precisas, a fim de que o Poder Público utilize o próprio instituto como forma de observância do direito de propriedade. Logo, com a adoção de critérios objetivos, evita-se a realização de ocupações arbitrárias, bem como preserva a característica mais considerável da propriedade, qual seja, o seu valor econômico.

Insta frisar que, como abordado no voto do Ministro Celso de Mello, a prática de invasões violentas e arbitrárias à imóveis rurais, acabam por prejudicar

justamente o que as normas reguladoras do instituto da desapropriação mais preza, que seria o cumprimento da função social da propriedade privada rural. No que tange a isso, o Ministro da Suprema Corte desenvolveu em seu voto o entendimento de que a ocupação ilícita na verdade impede uma posterior vistoria no imóvel (MS nº 32732/ DF, DJe-067 abr. 2015):

A prática ilícita do esbulho possessório, quando afetar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo os índices fixados por órgão federal competente, qualifica-se, em face do caráter extraordinário que decorre dessa anômala situação, como hipótese configuradora de força maior, constituindo, por efeito da incidência dessa circunstância excepcional, causa inibitória da válida edição do decreto presidencial consubstanciador da declaração expropriatória, por interesse social, para fins de reforma agrária, notadamente naqueles casos em que o coeficiente de produtividade fundiária revelador do caráter produtivo da propriedade imobiliária rural e assim comprovado por registro constante do Sistema Nacional de Cadastro Rural vem a ser descaracterizado como decorrência direta e imediata da ação predatória desenvolvida pelos invasores, cujo comportamento, frontalmente desautorizado pelo ordenamento jurídico, culmina por frustrar a própria realização da função social inerente à propriedade.

De tal modo, como bem destacado pelo Ministro da Suprema Corte, a ocupação realizada de forma irregular frustra a possibilidade do aproveitamento racional e adequado da propriedade rural, influenciando diretamente na redução dos níveis satisfatórios de produtividade. Em consonância com este entendimento, Vilela (2003, p. 209) pontualmente trata do conceito de invasor, sendo este: “Quem adentra para o interior de uma propriedade derrubando os esteios da mesma – as cercas -, desrespeitando a posse da propriedade do arripio da Lei é, efetiva, etimológica e juridicamente, um invasor.”

Em virtude dessa peculiaridade legislativa, a noção do termo invasão tem enorme importância, tendo em vista que é vedado a realização de vistoria, avaliação ou desapropriação do imóvel objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário, nos dois anos seguintes à ocupação.

Isso decorre da ideia de que a violação do imóvel rural acarreta enormes prejuízos ao funcionamento das atividades desenvolvidas na propriedade, sendo de enorme importância a imposição, por meio de lei, de um lapso

temporal para que o proprietário possa reconstituir o objeto violado. Em relação a isso, Castilho (2007, p. 39) reforça a consolidação deste argumento nas decisões proferidas pelos Tribunais Superiores:

Com efeito, foram muitas, e ainda são, as alegações dos proprietários de que a verificação da produtividade e do cumprimento da função social da propriedade ficam prejudicados se o imóvel tiver sido invadido no período objeto da vistoria, surgindo daí uma reiterada jurisprudência que leva em consideração tal fato.

Outrossim, está presente no entendimento jurisprudencial dos Tribunais Superiores a possibilidade de ocorrência de desapropriação, caso o imóvel rural não cumpra com a exigência constitucional da função social.

No MS nº 27142/ DF, julgado em 2016, cujo relator foi o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, não restou dúvidas de que o período de comprovação do cumprimento da função social é indispensável no devido processo legal preparatório da ação de desapropriação para reforma agrária.

Decisão: Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Heidrich S/A Cartões Reciclados, contra ato do Presidente da República, consubstanciado no Decreto de 22 de janeiro de 2008, publicado no DOU de 23 de janeiro de 2008, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado “ Fazenda HCR” , situado no Município de Taió/SC (fl.62) (STF - MS: 27142 DF - DISTRITO FEDERAL 0000530-91.2008.0.01.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 11/02/2016)

O referido caso versa sobre o Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Heidrich S/A Cartões Reciclados, que tem como principal objetivo impedir a desapropriação do imóvel, sob a alegação que o objeto da ação cumpre com sua função social previamente estabelecida pela Constituição Federal.

Dessa forma, a impetração do referido remédio constitucional é um meio de refutar o ato do Presidente da República, consubstanciado no Decreto Expropriatório de 22 de janeiro de 2008.

Entretanto, conforme ofício expedido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com base nos dados colhidos na vistoria realizada no ano de 2007, foi informado que a área era de 3.734,401 hectares, sendo que os índices atingidos pelo imóvel, qual seja, o grau de eficiência na exploração da terra (GEE), era de 74,95%, estando aquém do exigido nos parágrafos 2º do art. 6º da Lei nº 8.629/93, sendo o imóvel rural passível, portanto, de desapropriação.

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

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

A instituição de dispositivos legais que determinam índices para averiguar a produtividade de um imóvel rural representa a positivação da total violação do direito de propriedade, uma vez que é contraditório garantir a propriedade privada, ao mesmo tempo em que se impõe indicadores minuciosos de eficiência que devem ser rigorosamente observados pelos proprietários de terras.

De tal modo, impor a um imóvel rural que cumpra fielmente sua função social, não significa outra coisa senão a coletivização da propriedade, tendo em vista que priva o proprietário de auto-administrar seu próprio bem da maneira que lhe convier, inclusive no que tange a produtividade de uma propriedade, matéria esta de exclusivo interesse do possuidor do bem.

Ainda a propósito dos requisitos da função social, os parágrafos do art. 9º da Lei n. 8.629/1993, apresenta critérios mais objetivos no que se refere à função social da propriedade, sob a perspectiva econômica, social e ecológica do tema:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

§ 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.

Impõe-se assinalar, assim, que os requisitos alinhados nos preceitos legais referentes à função social da propriedade rural devem ser observados simultaneamente, de forma que o dispositivo legal não permita exercer a finalidade plena de um imóvel rural considerando isoladamente tais condições.

No caso do referido dispositivo que versa sobre a reforma agrária, para a configuração de uma propriedade racionalmente desfrutada, é necessário que se respeite os requisitos da produtividade, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores rurais, bem como a preservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Outro argumento utilizado pelo impetrante do MS nº 27142/ DF, foi de que no Município de Taió/SC, havia ocorrido uma situação de emergência entre 2003 e 2006, em virtude de estiagem severa no período. Contudo, a autoridade coatora sustenta que tal fato não é apto, por si só, para justificar a improdutividade da propriedade no período, tendo em vista que não se conseguiu demonstrar o nexo de causalidade da estiagem com a

improdutividade do imóvel, isso porque seria necessária a comprovação de que o imóvel rural, antes produtivo, tenha suportado os efeitos danosos da calamidade.

O impetrante do mandado de segurança em questão se baseou no luminoso dispositivo legal do art. 6º, § 7º, da Lei 8.629/93, que trata dos casos excepcionais quando a propriedade mesmo não respeitando os níveis de produtividade exigidos por lei, não poderá ser considerada terra improdutiva.

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

Ora, é notório que o surgimento de eventos externos que eventualmente prejudiquem o desempenho das atividades exercidas em uma propriedade rural, é indício mais que o suficiente para impedir que o imóvel seja objeto de possíveis intervenções patrocinadas pela Administração Pública.

Todavia, conforme exposto no voto proferido pelo Relator do caso, Ministro Gilmar Mendes, não foi possível concluir que a produtividade do ano da vistoria foi prejudicada pela seca, sendo necessário que se fosse feita prova cabal de que, nos anos anteriores, o imóvel era produtivo, julgando, dessa forma, prejudicado o pedido de reconsideração da liminar pleiteada.

Por fim, analisando-se os casos concretos abordados, vale destacar que o instituto da desapropriação sempre se nutre de um caráter impositivo, configurando-se como transferência forçada da propriedade para o Poder Público, em razão de um suposto interesse coletivo. Nesse contexto, analisando o conceito do instituto, conforme Marques (2012, p. 139):

Qualquer que seja seu conceito, há sempre a necessidade de estabelecer o caráter impositivo ou forçado do ato, gerando uma situação de debilidade de quem perde a coisa ou o direito, em face daquele que os adquire, que é o Poder Público, em nome de interesses maiores sobre os interesses individuais. A garantia da

indenização serve como elemento neutralizador da tomada do bem, embora nem sempre se apresente justa.

Em verdade, analisando-se o desenvolvimento do conceito do instituto da desapropriação, a propriedade deixou ao longo do tempo a roupagem de direito absoluto, sendo possível a intervenção estatal quando descumprida a sua função social. Portanto, torna-se evidente que a ampla autonomia que outrora era garantida ao proprietário de terra, enfraqueceu-se ao longo da história, na medida em que foram impostas pelo Poder Público uma série de restrições a propriedade privada.

## **CONCLUSÃO**

A ideia da harmonia entre o direito de propriedade privada e o instituto da reforma agrária é fundamental em um Estado Democrático, uma vez que estas garantias constitucionais são de extrema importância para o desenvolvimento de um bom convívio em sociedade.

Além disso, tais direitos, quando em choque, devem ser norteados pela prudência, pela ponderação e pela proporcionalidade, de forma a evitar que a desapropriação de terras ocorra de modo desenfreado e, dessa maneira, impedindo que toda e qualquer propriedade privada rural seja objeto de invasão de movimentos agrários, que, em alguns casos, utilizam-se da violência para intimidar os proprietários.

Afinal, é inegável que a Carta Magna brasileira preza pelos direitos fundamentais de cada indivíduo, tendo por meio da consagrada ideia da igualdade material, um zelo especial pelos menos favorecidos. Contudo, isso não pode servir de subterfúgio para solapar o instituto cerne da organização socioeconômica brasileira: a propriedade privada.

Ademais, garantir que os desafortunados, que não possuem terras para morar e produzir seu sustento adquiram uma propriedade é, por óbvio, válido. Entretanto, tal fato não justifica as ações arbitrárias de determinados grupos sociais, que

invadem propriedades produtivas, cumpridoras dos requisitos previstos em lei que decorrem da função social do imóvel.

A existência de critérios sérios estabelecidos pelo INCRA para a concessão de terras para os que não as tem é crucial, a fim de impedir que outros cidadãos sejam privados de suas terras legitimamente adquiridas e corretamente utilizadas.

O que está em questão é o respeito ou não a um instituto que está no âmago do modelo econômico estabelecido pela Lei Maior de 1988, de modo que golpeá-lo de forma abrupta, seria atacar a essência das relações privadas de trocas voluntárias, que são justamente o elemento garantidor de uma série de outros direitos fundamentais.

Assegurar que os indivíduos possuidores de uma condição financeira ruim tenham acesso à reforma agrária é importante, mas isso não pode atuar como pretexto para subverter, injustificadamente, o direito que cada cidadão tem de ter respeitada a sua propriedade privada, instituto garantidor de uma vida digna.

## REFERÊNCIA

BRASIL. **Constituição da República de 1824**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm) >.htm. Acesso em: 08 set 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1891**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao91](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm).htm >. Acesso em: 08 set 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1967**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm) >.htm. Acesso em: 08 set 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 49. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8629](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm).htm >. Acesso em: 08 set 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.504, 30 de novembro de 1964**. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4504](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm).htm >. Acesso em: 08 set 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm).htm >. Acesso em: 08 set 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Mandado de Segurança nº 32752/DF**. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJe-067 10/04/2015. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/180436144/mandado-de-seguranca-ms-32752-df-distrito-federal-9956387-7420141000000>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Mandado de Segurança nº 27142/DF**. Relator: Mendes, Gilmar Ferreira. Julgado em. 11 de Fevereiro de 2016 Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/310990447/mandado-de-seguranca-ms-27142-df-distrito-federal-0000530-9120080010000>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CASTILHO, Manoel Lauro de. As ocupações e a desapropriação para reforma agrária. **Interesse Público**. Belo Horizonte, n. 54, p. 29-49, mar. /abr. 2009.

CASTILHO, Manoel Lauro de. O direito à desapropriação e o limite da propriedade. **Interesse Público**. Belo Horizonte, n. 48, p. 111-122, mar. / abr. 2007.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

GOMES, Orlando Gomes. **Direitos Reais**, 14. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

GONDINHO, André Osório. **Função Social da Propriedade**. São Paulo: Editora Renovar, 2000.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

KONDER, Leandro. **O que é dialética?** 5ª reimpressão, 28. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

MIRANDA, Ponte de. **Tratado de Direito Privado**. Campinas: Bookseller, 2001.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 1997.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de Reforma Agrária**. 1º ed. Curitiba: Juruá, 1999.

PIERLINGIERI, Pietro. **Perfis de Direito Civil** – Introdução ao Direito Civil Constitucional. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro – São Paulo: Editora Renovar, 2002.

PÚPERI, Cyro Luiz Pestana. A função social, econômica e a preservação do meio ambiente como condições limitadoras do direito de propriedade. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre, n.105, p. 91-134, jan. 2007.

SANTOS, Arthur Pio dos. **Desapropriação**. Brasília: Fund. Petrônio Portela. 1982. V. 3.

VASCONCELOS, Waleska B. de C. **A problemática dos assentamentos rurais**. Sociedade Caruaruense de Ensino Superior. Caruaru, n.22, p. 239-271, jan. 2000.

VILELA, Mario Hamilton. Política Agrícola, Reforma Agrária e Movimentos Sociais. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre, n. 94, p. 193-211, out. 2003.

WOODS, Thomas. **A fome na Ucrânia – um dos maiores crimes do estado foi esquecido**. Disponível em: < <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1046> >. Acesso em: 08 set 2017.