



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

IMPLICAÇÕES DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL NA DESAPROPRIAÇÃO DE
TERRAS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Thamiris Jandre André

Rio de Janeiro
2019

THAMIRIS JANDRE ANDRÉ

IMPLICAÇÕES DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL NA DESAPROPRIAÇÃO DE
TERRAS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

IMPLICAÇÕES DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL NA DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Thamiris Jandre André

Graduada pela Universidade Estácio de Sá.
Advogada. Pós-graduanda em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo – A desigualdade social que permeia a divisão de terras brasileiras é instrumento idôneo, que enseja a reforma agrária. Contudo, não há atualmente meios efetivos para sua realização. É possível perceber que a Constituição Federal de 1988 trouxe mecanismos para intensificar a busca pela regularização fundiária, dentre os quais o princípio da função social da propriedade rural. Esse princípio traz em seu bojo a ideia de que uma propriedade deve ser produtiva, atingindo o uso pleno da terra. O que justificaria amplamente a ideia da redistribuição de terras, através da qual é possível ver famílias produtoras, que não detém a posse de terras, passando a ter o acesso às propriedades rurais produtivas.

Palavras-chave – Direito Administrativo. Função social de propriedade. Desapropriação rural.

Sumário – Introdução. 1. O princípio da função social da propriedade com base na literatura contemporânea. 2. Análise dos requisitos do princípio da função social da propriedade e a consequente desapropriação em razão do descumprimento. 3. Aquisição da propriedade rural por meio da regularização fundiária. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

No âmbito social e fático, o Brasil conta com inúmeras propriedades rurais sem utilização e produtividade, o que gera a grande desigualdade fundiária que se apresenta ao longo dos anos. A Constituição Federal, quando de sua criação, veio trazendo em seu texto mecanismos para atenuar essas desigualdades.

A presente pesquisa científica discute a possibilidade de desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária, caso não atendam ao princípio da função social da propriedade. Procura-se demonstrar do que se trata o mecanismo, quais são suas implicações, consequências, e até a efetiva aplicação desse princípio previsto na Constituição Federal.

Para tanto, abordam-se posições doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do tema, de modo a conseguir discutir se o princípio da função social da propriedade rural possui sua efetividade garantida na atualidade. Nesse sentido, a União possui a prerrogativa de desapropriar terras improdutivas e mal utilizadas com o fito de redistribuí-las de forma mais

igualitária. Para que essa redistribuição seja possível, é necessário que se atenda aos requisitos previstos no texto Constitucional.

Contudo, a questão que se busca discutir neste projeto se refere a avaliar se o princípio da função social da propriedade rural brasileira tem contribuído, ou não, para a realização da reforma agrária.

O tema da desapropriação de terras por descumprimento da função social evidencia-se como mais um dentre variados assuntos que estão compreendidos de forma bem fundamentada e socialmente avançada, na nossa Constituição, e que, não se configuram como benefícios práticos para a população.

Para a melhor compreensão do tema, busca-se apresentar o conceito do princípio da função social da propriedade, substanciado pela jurisprudência e leis infraconstitucionais, bem como se esta definição tem acompanhado a evolução da situação fundiária nos dias atuais. Pretende-se também demonstrar os requisitos constitucionais para realização da desapropriação de terras, e como ele é visto pelo beneficiário e pelo expropriado. Por fim, irá abordar como o princípio da função social pode ser meio de aquisição da propriedade rural.

Inicia-se no primeiro capítulo, com a apresentação da definição do princípio, e a discussão acerca da sua efetiva aplicação, conforme previsto na Constituição Federal. Segue-se apresentando, no segundo capítulo, os requisitos constitucionalmente previstos para a realização da desapropriação, bem como a análise de como a desapropriação é encarada pelos dois pontos de vista, isto é, pelo beneficiário da redistribuição de terras e pelo expropriado.

O terceiro capítulo da pesquisa pondera sobre como o princípio da função social da propriedade pode ser meio formal de acesso à propriedade, ou seja, a forma como é encarado, seja como meio de melhor distribuição de terras ou somente um dos elementos.

A pesquisa é desenvolvida com base no método hipotético-dedutivo, no qual o pesquisador escolhe um conjunto de proposições hipotéticas, que melhor se adequem ao objeto da pesquisa, com o objetivo de acolhê-las ou rejeitá-las de forma argumentativa ao longo do projeto. Desta forma, o objeto da pesquisa jurídica mostra-se necessariamente qualitativo, vez que o pesquisador se baseia em bibliografia pertinente ao tema em discussão, analisada e fichada na fase expropriatória da pesquisa, para sustentar sua tese.

1. O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COM BASE NA LITERATURA CONTEMPORÂNEA

Neste primeiro capítulo, tem-se a pretensão de analisar o princípio da função social na sua contemporaneidade teórica. Entretanto, antes de adentrar neste princípio, cumpre realizar algumas definições, como é o caso da propriedade, ou imóvel rural. Assim como é importante abordar os aspectos históricos, que culminaram na evolução desse princípio.

O imóvel rural tem como definição aquela dada pelo Estatuto da Terra, no art. 4º, inciso I, que prevê: “imóvel rural, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.¹

Com a incorporação do princípio da função social ao texto constitucional, foi possível ver que o Estatuto da Terra adotou o critério da destinação. Assim sendo, o imóvel rural seria aquele que mesmo localizado fora da área urbana, tivesse destinação de exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Contudo, o Código Tributário Nacional², no seu art. 29, adotou o critério da localização, no qual fica claro que incide Imposto Territorial Rural naqueles imóveis situados fora da zona urbana do município.

A partir de então a controvérsia tornou-se mais acentuada. Após a vigência do diploma legal acima citado, foi editado o Decreto nº 59.428/66³, restabelecendo o critério da destinação que havia sido dado pelo Estatuto da Terra. Porém, não houve entendimento pacífico sobre o tema, vez que o referido decreto era hierarquicamente inferior à lei. Foi baixado, então, o Decreto nº 57/66⁴, que em seu art. 15, revoga o critério da destinação. Porém, mais tarde, foi editada a Lei nº 5868/72⁵, que previa no seu art. 6º o critério da destinação, independentemente da localização.

¹BRASIL. *Lei nº 4504*, de 30 de novembro de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

²Idem. *Lei nº 5.172*, de 25 de outubro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

³Idem. *Decreto nº 59.428*, de 27 de outubro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59428.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

⁴Idem. *Decreto nº 57*, de 18 novembro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

⁵Idem. *Lei nº 5868*, de 12 de dezembro de 1972. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5868.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

Para acabar com a celeuma (ou reacender ainda mais a discussão), o Supremo Tribunal Federal, proferiu acórdão no julgamento do Recurso Extraordinário nº 93.850-MG⁶, e declarou inconstitucional o art. 6º, da Lei nº 5868/72, sob o argumento de que o Código Tributário Nacional é lei hierarquicamente superior, em razão de ser lei complementar.

Posteriormente, houve a edição de duas leis que demonstram que não há pacificação no entendimento. A Lei nº 8.629/93⁷, que regulamenta os arts. 184 a 186 da Constituição Federal, e possui como entendimento que o imóvel rural é aquele situado fora da zona urbana, adotando o critério da localização (art. 4º, inciso I). Já a Lei nº 9393/96⁸, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural insistiu no critério da localização. Contudo, ambas as leis são hierarquicamente inferiores à Lei Complementar nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional).

Diante disso, para fins desta pesquisa, será adotado o entendimento previsto no Estatuto da Terra, no qual o critério adotado é o da destinação do imóvel, independentemente de sua localização.

Ademais, por prédio rústico, entende-se que uma propriedade territorial, seja rural ou urbana, que tem como destinação o cultivo. Deve ser em área contínua, que é aquela continuidade na utilidade do imóvel, mesmo que haja uma interrupção por acidente, ou seja, um rio que corta a propriedade, por exemplo. Neste caso, há continuidade.

Após realizadas as considerações acerca da discussão sobre o que critério definidor do imóvel rural, bem como os adjetivos que o definem, passaremos a analisar os aspectos do princípio da função social da propriedade.

Para Benedito Ferreira Marques⁹, “a função social do imóvel rural é o centro em torno do qual gravita toda a doutrina do Direito Agrário”. Para estudar o Direito Agrário é necessário compreender tal princípio, bem como o papel por ele desenvolvido nas atividades agrárias.

No Brasil, é possível dizer que o princípio da função social da propriedade constitui o centro do Direito Agrário. Este fato é explicado diante da necessidade constante de reforma agrária no país, em razão do grande índice de concentração de terras nas mãos de poucos, sem cumprimento da função social.

⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 93.850-MG*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000015459&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 23 out. 2018.

⁷Idem. *Lei nº 8629*, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L8629.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

⁸Idem. *Lei nº 9393*, de 19 de dezembro de 1996. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9393.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

⁹MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 34.

Há posições doutrinárias mais radicais que chegam a afirmar que a propriedade é a função social, o que faz questionar o procedimento de expropriação previsto, vez que se não cumprida a função social não haveria a propriedade, por serem uma mesma coisa. Todavia, os entendimentos menos radicais mostram a transformação feita pelo princípio no conceito de propriedade, inserindo um elemento estrutural.

Segundo Benedito Ferreira Marques¹⁰, é possível dizer que: “o princípio da função social, com a dimensão constitucional que ganhou e com prestígio que ingressou na doutrina, mostra-se inquestionável. Aliás, o instituto da desapropriação agrária, que constitui o principal instrumento para a realização da Reforma Agrária em nosso País, tem nele sua principal inspiração.”

Assim, torna-se oportuno destacar as previsões constitucionais acerca da função social, incluindo aí previsões no rol de direitos fundamentais.

No art. 3º, da Constituição Federal estão elencados os principais objetivos da República Federativa do Brasil, dentre eles, no inciso III, a redução das desigualdades sociais e regionais. É possível traçar um paralelo entre esta disposição constitucional e a função social da propriedade, vez que esta última é instrumento hábil a justificar a reforma agrária, que seria um meio eficaz para a redução das desigualdades sociais.

No rol de direitos fundamentais também é possível encontrar referências à função social. No art. 5º, inciso XXII é garantido a todos o direito de propriedade, bem como no inciso XXIII prevê que a propriedade atenderá a função social. Conjugando esses dois dispositivos acima citados é possível perceber uma definição da função social. Será garantido o direito à propriedade a todo aquele que dever a sua devida função.

O princípio da função social previsto em nosso ordenamento é fruto de um processo histórico, que se iniciou com Aristóteles, que previa que aos bens deveria ser dado uma destinação social. Essa ideia foi impulsionada pela Igreja Católica, com Santo Tomás de Aquino, trazendo a ideia do bem comum, ou seja, o homem poderia adquirir bens materiais, até para manter sua sobrevivência, mas deveria manter também o dever do bem comum.

É possível ver essa evolução conceitual da propriedade como direito, no Código de Napoleão¹¹, em que passou a ter caráter de direito absoluto. Com isso, influenciou diversos códigos civis, incluindo o brasileiro.

¹⁰Ibid., p. 35.

¹¹FRANÇA. *Code Civil des Français*, de 1804. Disponível em < <http://www.assemblee-nationale.fr/evenements/code-civil-1804-1.asp>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

No Brasil, o princípio da função social, atualmente, está solidificado no texto constitucional, em diversos dispositivos, como art. 5º, XXIII (já citado), art. 170, III, bem como art. 186. Apesar disso, a concepção da função social não é novidade em terras brasileiras. No período colonial, com a concessão das Sesmarias já era possível ver a preocupação com o cumprimento da função social, ante às obrigações impostas aos sesmeiros.

Destaca-se em nosso ordenamento o Código Civil de 1916, tendo como inspiração o Código de Napoleão. Desde então, ideia da função social sofreu grande impulsão, chegando inclusive a integrar o texto constitucional da época, na Constituição Federal de 1934, com a expressão “bem-estar social”. Na Carta de 1946 foi renovada a expressão, e a função social não perdeu mais seu espaço no texto magno.

Com isso, Benedito Ferreira Marques entende que a melhor expressão seria a de função social do imóvel rural, pois nem sempre quem trabalha na terra é o proprietário, podendo ser o possuidor. E assim sendo, ao utilizar a expressão “propriedade imobiliária rural” ou simplesmente “propriedade rural” estaria se remetendo ao proprietário, e este não se confunde com o possuidor.

Para concluir a conceituação do princípio, utilizo por base o ensinamento de Silvia C. B. Opitz¹², na qual o princípio da função social “é o princípio geral que protege o direito de propriedade, que se estende à terra urbana ou rural”.

2. ANÁLISE DOS REQUISITOS DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A CONSEQUENTE DESAPROPRIAÇÃO EM RAZÃO DO DESCUMPRIMENTO

Inicialmente, cumpre destacar que o procedimento de desapropriação de terras por descumprimento da função social é previsto no art. 184, da Constituição Federal. O referido procedimento tem início com um processo administrativo realizado pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), com o intuito de fiscalizar a propriedade, notificando o proprietário para tanto.

Ressalta-se que essa notificação do proprietário, prevista no art. 2º, da Lei nº 8629/93, é requisito essencial, uma vez que sua ausência caracteriza vício insuperável. A partir dela é

¹²OPITZ, Silvia C. B., OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 236.

possível garantir ao proprietário da terra o acompanhamento dos procedimentos e informações gerais sobre o imóvel.

Existem imóveis rurais que não são passíveis de desapropriação, quais sejam: aqueles que comprovarem estar sendo objeto de implantação de projeto técnico e científico, conforme art. 7º, da Lei nº 8629/93¹³, e a pequena e média propriedade rural, caso o proprietário não possua outra propriedade, na forma do art. 185, da Constituição¹⁴. Contudo, no que diz respeito a este último, em caso de múltipla propriedade, ou seja, pequenas e médias propriedades de uma mesma pessoa, ou em condomínio com terceiros, podem ser objeto de desapropriação.

Constatado pelo INCRA que a terra não cumpre sua função social, isso implica na justa e prévia indenização do proprietário em títulos de dívida agrária, que podem ser resgatados a partir do segundo ano de sua emissão, sendo que as benfeitorias úteis e necessárias são indenizadas em dinheiro. A Constituição de 1988 trouxe a previsão de que no caso de desapropriação de imóveis rurais, seria necessário a indenização prévia, de modo a permitir a incidência de juros compensatórios sobre os valores pagos, e dificultar a transferência imediata e a imissão na posse do Poder Público de forma imediata. De todo modo, há necessidade de realizar uma análise acerca dos requisitos legais, os quais configuram a função social.

O art. 2º, parágrafo 1º, alínea “b”, do Estatuto da Terra¹⁵ traz o requisito do aproveitamento racional e adequado do imóvel. Esse requisito corresponde a níveis satisfatórios de produtividade, e que podem ser aferidos por índices de utilização e eficiência. Para a utilização é feita a aferição em 80% de uso do imóvel, ao passo que a eficiência deve atingir 100%. Atingidos tais níveis, é possível dizer que temos uma “propriedade produtiva”. Desta forma, todo imóvel rural, podendo ser pequena e média propriedade, deve atingir os níveis de produtividade exigidos, uma vez que se trata de requisito para cumprimento da função social.

Segundo Benedito Ferreira Marques¹⁶, o segundo requisito se desdobra em dois, quais sejam: a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, que exigem respeito à vocação natural da terra. Esse requisito se apresenta com intuito de manter tanto o potencial produtivo da terra, quanto suas características de meio natural e de qualidade dos recursos ambientais, para que dessa forma haja um equilíbrio ecológico da propriedade, bem como saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

¹³BRASIL. *Lei nº 8629*, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L8629.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

¹⁴BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

¹⁵Idem. *Lei nº 4504*, de 30 de novembro de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

¹⁶Ibid. p. 40.

Contudo, tal requisito não se mostra fácil de comprovar, pelo contrário, se trata de questão complexa, em razão da extensa legislação sobre o tema. Com isso, é possível se verificar essa vasta gama de legislação com as disposições trazidas pela Constituição Federal, ao tratar do tema, conferindo atribuições para que cada ente da federação legisle a respeito da matéria.

Em razão da estreita ligação do direito ambiental com o direito agrário, o art. 225, parágrafo 3º da Constituição¹⁷ prevê que condutas lesivas ao meio ambiente ensejem ao infrator sanções penais e administrativas. Neste caso, a desapropriação enquadrada como sanção que é, estaria em sintonia com as disposições da função social.

Um terceiro requisito diz respeito às disposições que regulam as relações de trabalho. Trata-se de requisito com abrangência ampliada, a qual não se limita apenas aos contratos de relação trabalhista, apesar da necessidade de observação constante das leis sobre o tema, mas também incluem os contratos coletivos e agrários.

Contudo, quanto aos contratos agrários, há ressalvas importantes. Isto pois, houve limitação legal ao incluir somente os contratos de arrendamento e parceria, e existem no ordenamento outros contratos, como o contrato de comodato, e o de concessão de uso, que poderiam ser utilizados visando o uso temporário do imóvel rural. Ademais, destaca-se que quem cede o uso e gozo de um imóvel rural a outrem, também transfere a este os ônus de cumprimento da função social, e neste caso, inclui-se as disposições acerca das relações de trabalho.

O quarto requisito, previsto no art. 2º, parágrafo 1º, alínea “a”, do Estatuto da Terra¹⁸, diz respeito ao bem estar do proprietário e trabalhadores rurais. Nessa disposição legal, é possível alinhar o pensamento de que não só os proprietários devem ser detentores de bem estar, mas também os possuidores. Para o Direito Agrário, há um grau de importância atribuído àquele que efetivamente explora a terra, ou seja, aquele que detém a posse. De todo modo, esse requisito preocupa-se também com os conflitos existentes acerca de disputa de posse e propriedade de imóveis rurais, e com isso seu cerne se concentra na busca da paz.

Como dito acima, o procedimento de desapropriação deve observar etapas, com a existência de um processo administrativo, ou até mesmo judicial, a depender do caso, bem como o pagamento de indenização prévia e justa. Porém, isso somente pode acontecer, caso não seja

¹⁷BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

¹⁸Idem. *Lei nº 4504*, de 30 de novembro de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

verificado o cumprimento da função social, pela inobservância dos requisitos acima descritos, de forma simultânea.

O Brasil é um país agraciado com abundância de terras, no entanto, não há uma divisão justa. Grande parte dessas terras estão concentradas nas mãos de poucos privilegiados, e por outro lado, uma grande parcela da população luta por acesso à terra. A desapropriação por descumprimento da função social surge como um dos meios de solucionar esse problema.

Com a utilização efetiva do princípio da função social para desocupação de terras improdutivas, não haveria necessidade de se criar novos mecanismos. O referido princípio encontra amparo na ordem constitucional, o que esvaziaria a procrastinação em relação à solução do problema enfrentado.

Há pouco foi falado que um dos critérios para aferir a função social de uma propriedade seriam as disposições acerca das relações de trabalho. De fato, se há trabalho escravo ou exploração de trabalho de menores, descumpra-se automaticamente a função social, bastando a desapropriação. Contudo, o mesmo não diz respeito à confiscação de imóveis, no caso de cultivo de plantas psicotrópicas, havendo necessidade de alteração no texto constitucional.

De todo modo, ainda há uma grande questão a ser verificada, pois, para a desapropriação ir adiante, deve haver a comprovação de que a função social está de fato sendo desatendida. Na realidade prática, a aferição precisa dos requisitos não tem sido tarefa fácil. O INCRA e o IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) cuidam da avaliação referente à parte econômica e ecológica. Entretanto, há verdadeira dificuldade em delimitar quem deve cuidar do viés social.

Benedito Ferreira Marques¹⁹ defende que as instituições financeiras, quando do pedido de crédito rural teriam a oportunidade de verificar a presença dos requisitos:

[...] É inquestionável que o acesso às linhas de financiamento constitui, para o produtor rural, o momento de maior interesse. O crédito rural apresenta-se, neste contexto, como a melhor oportunidade para a comprovação dos requisitos da função social. E não se faz necessário editar nenhuma lei a mais para tal exigência, posto que a Lei nº 4.829, de 5.11.65, que institucionalizou o crédito rural, comete ao Conselho Monetário Nacional a atribuição ampla para disciplinar toda e qualquer operação de crédito rural (cf. art. 14). Basta uma Resolução, como tantas que tem sido baixadas por aquele órgão, sob a fiscalização do Banco Central do Brasil. Na hipótese, a instituição financeira onde o produtor rural fosse buscar financiamento passaria a exigir a comprovação do cumprimento dos requisitos da função social, mediante certidões do INCRA, a respeito de produtividade; do IBAMA, a respeito do requisito vinculado à ecologia; da Justiça do Trabalho, referente à comprovação quinquenal que estava prevista no art. 233, da Constituição Federal. O requisito concernente ao bem-estar do proprietário e dos trabalhadores rurais, de difícil comprovação, poderia ser aferido pelos órgãos de extensão rural [...].

¹⁹Ibid. p. 42.

Desta forma, conclui-se que, a não fiscalização efetiva do cumprimento da função social nas propriedades existente no país, deixa em situação de vulnerabilidade as propriedades rurais. Ademais, o texto constitucional, juntamente com a legislação esparsa, oferece meios para fazê-lo. Deixadas a esse modo, essas referidas disposições acabaram se tornando mais uma letra morta no ordenamento brasileiro.

3. AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Antes de adentrar na conceituação e características da regularização fundiária, se faz necessário tecer comentários acerca do processo histórico da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Uma das primeiras previsões sobre desapropriação veio através da influência portuguesa, na Constituição Imperial de 1824²⁰— depois seguida pela Constituição Republicana de 1891²¹—, em que era garantido o direito de propriedade em sua plenitude, e, caso fosse necessário o uso da propriedade particular, esta seria indenizada. Posteriormente, existiu uma lei, em 1826, que disciplinava a desapropriação por utilidade pública.

O art. 113, item 17 da Constituição de 1934²² trouxe a seguinte previsão:

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.

Esse dispositivo trouxe significativas mudanças, uma vez que introduziu a ideia de interesse social, garantindo que a indenização deveria ser paga de forma prévia, e justa. Por outro lado, a Constituição de 1937²³, retrocedeu o entendimento, trazendo as disposições previstas na Constituição de 1824 e 1891.

²⁰BRASIL. *Carta de Lei de 25 de março de 1824*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

²¹Idem. *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: 15 mar. 2019.

²²Idem. *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: 15 de mar. 2019.

²³Idem. *Constituição da República 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: 15 mar. 2019.

Após o retrocesso da Carta de 1937, a Constituição de 1946²⁴ trouxe mudanças significativas, inovando quanto ao pagamento da indenização, que deveria ser prévia, justa e em dinheiro, bem como uma vinculação do uso da propriedade ao bem-estar social, o que possibilitava uma justa distribuição, e a desapropriação por interesse social. Esta última novidade legislativa somente foi regulamentada em 1962, com a edição da Lei nº 4.132²⁵, trazendo os casos em que era permitido a desapropriação por interesse social.

Já a Constituição de 1967²⁶ manteve o mesmo entendimento, não trazendo nenhuma inovação ou avanço neste campo. Por fim, atualmente, a Constituição Federal²⁷, traz em seu texto a disposição do art. 184, que prevê sobre a desapropriação para fins de reforma agrária.

O conceito de reforma agrária não foca apenas na distribuição de terras, sendo algo mais abrangente, pois prevê adoção de outras medidas de suporte aos seus beneficiários. O §1º, do art. 1º, do Estatuto da Terra²⁸, conceitua a reforma agrária como um conjunto de medidas, que objetivam a melhor distribuição de terras, para atender os princípios da justiça social e do aumento da produtividade.

Merece destaque, no disposto do artigo acima, a expressão “melhor distribuição”, ou seja, evidencia-se que o Brasil é um país com vasta desigualdade, principalmente de terras, e a reforma agrária possui um caráter corretivo, a fim de buscar a justiça social.

Existem atualmente dois métodos de promover a reforma agrária: o método coletivista e o método privatista. O primeiro prevê uma nacionalização da terra, ou seja, ela passa primeiramente para as mãos do Estado. Possui seu fundamento na doutrina socialista. Já no segundo método, admite-se a propriedade privada, possuindo a terra aquele que nela trabalha, seja uma pequena, média ou grande propriedade. Esse método baseia-se na doutrina Aristotélica, na qual os bens existem para a satisfação do homem. Este último método é o perseguido pelo Brasil, em suas tentativas de reforma agrária.

Ressalta-se que a reforma agrária tem as seguintes características: é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, bem como possui peculiaridades a depender do país em que se executa; é transitória, e no Brasil, é prevista como tarefa a ser executada

²⁴BRASIL. *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: 15 mar. 2019.

²⁵Idem. *Lei nº 4.132*, de 10 de setembro de 1962. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

²⁶Idem. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

²⁷Idem. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

²⁸Idem. *Lei nº 4504*, de 30 de novembro de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 18 mar. 2019.

paulatinamente; passa por um redimensionamento de áreas mínimas e máximas; e por fim, é necessário a existência de uma política agrícola eficiente.

Quanto a esta última característica, mostra-se a mais difícil de ser resolvida, pois não basta haver uma política agrícola, esta deve ser eficiente, e ainda, deve ser combinada com a reforma agrária, conforme previsão na Constituição Federal, no art. 187, §2º. Como dito acima, a reforma agrária não é um fim em si mesma, é preciso que se dê condições mínimas para que os beneficiários dela possam se desenvolver.

Como já dito, a reforma agrária tem como objetivo a promoção da justiça social e o aumento da produtividade, conforme é possível identificar em diversos dispositivos do Estatuto da Terra:

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.

Outro exemplo claro dos objetivos da reforma agrária está no Decreto nº 55.891/1965²⁹:

Art. 1º A Reforma Agrária a ser executada e a Política Agrícola a ser promovida, de acordo com os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, na forma estabelecida na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, terão por objetivos primordiais:

I - A Reforma Agrária: a melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Com isso devem ser feitas considerações acerca do principal meio de implementação da reforma agrária no Brasil, a desapropriação de imóveis, que não cumprem a sua função social

Em 2016, o Decreto nº 8.738³⁰ trouxe regras acerca dos procedimentos administrativos para a seleção das famílias beneficiárias da reforma agrária, estabelecendo, inclusive sobre regras rígidas, com o objetivo de inibir a transferências das propriedades concedidas a terceiros. Esse mesmo decreto, no art. 2º, trouxe novo conceito à reforma agrária, dizendo que formavam um grupo de medidas a fim da melhor distribuição de terra, com acesso à políticas públicas, para promover o desenvolvimento econômico e social das famílias

²⁹BRASIL. *Decreto nº 55.891*, de 31 de março de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55891.htm>. Acesso em: 18 mar. 2019.

³⁰Idem. *Decreto nº 8.738*, de 03 de maio de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8738.htm>. Acesso em: 18 mar. 2019.

beneficiárias. Contudo, esse avanço legislativo sobre o tema não se encontra mais em vigor, tendo sido revogado pelo Decreto nº 9.311/2018³¹.

Benedito Ferreira Marques cita Celso Antônio Bandeira de Melo³² para realizar uma conceituação de desapropriação, qual seja, “um procedimento administrativo mediante o qual o poder público, compulsoriamente e por ato unilateral, despoja alguém de um bem, adquirindo originariamente, mediante indenização prévia e justa”.

É possível uma simples conclusão quanto à desapropriação: trata-se de uma transferência forçada de propriedade, do particular para o Poder Público. E com isso, a indenização prévia e justa serve como um elemento neutralizador dessa coerção.

Como já visto mais acima, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária sempre esteve presente no ordenamento constitucional, e partir daí, torna-se evidente que a competência para desapropriar para este fim é da União. Além disso, é o Poder Executivo Federal, segundo o Estatuto da Terra, no art. 20, quem determina a zona prioritária para fins de reforma agrária.

Antes da existência da Carta Magna de 1988, era exigido que fossem estabelecidas essas zonas prioritárias. Porém, após a Carta, somente ficaram estabelecidos poucos parâmetros para a desapropriação, uma vez que são insuscetíveis de desapropriação, a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra; a propriedade produtiva; e também aquele imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda requisitos estabelecidos em lei.

A desapropriação segue aliada à ideia de garantia de propriedade. É garantida a propriedade, desde que cumprida a sua função social, ressaltando a possibilidade de subtração, com a garantia de direito de indenização. É possível entender que a desapropriação é um importante instrumento na luta contra a desigualdade fundiária, e na busca da promoção da reforma agrária. Contudo, é um instituto falho, que merece ser contemplado com uma legislação efetiva, bem como políticas agrícolas eficientes.

³¹BRASIL. *Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm#art51>. Acesso em: 18 mar 2019.

³²Ibid. p. 137.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa constatou que há uma inércia do Poder Público em resolver as demandas de redistribuição de terras. O embate materializa-se na previsão constitucional acerca do instituto e a falta de regulamentação infraconstitucional sobre o tema.

É possível notar que a Constituição Federal ao trazer previsão da aplicação do princípio da função social da propriedade, busca iniciar na prática o instituto da reforma agrária. Ressalta-se que a Carta Magna possui como pilar a dignidade humana, a qual seria possível alcançar, ao menos no tocante à posse de terras, por meio da aplicação do princípio discutido neste artigo.

O Brasil é dotado de amplitude de terras, que poderiam ser redistribuídas, como meio de diminuir as desigualdades existentes. Não há que se falar aqui que esse seria o único meio de acabar com as mazelas do país, porém seria um dos meios de se começar um processo que busca a vida plena e digna, amparada constitucionalmente.

Ao longo da história jurídica do Brasil, é possível notar a presença do instituto da função social, se intensificando recentemente. Há previsões em diversas Constituições, inclusive da época Imperial.

A aplicação do princípio da função social tem o objetivo de assegurar uma propriedade plena, com uso da terra, e de todas as suas funcionalidades. Quando não se atende a tal requisito, significa que a destinação da terra não é atendida, e deve-se buscar que seja. Assim, torna-se possível a desapropriação por interesse social. Essa desapropriação por interesse social é aquela que pode ensejar a reforma agrária, colocando determinado módulo rural a disposição do Estado, para que este realize uma nova distribuição.

Importante destacar a presença da indenização prévia e justa nas desapropriações por interesse social. A desapropriação é um ato forçado, em que o Poder Público exige um imóvel de propriedade particular, a fim de que se dê uma nova destinação. Com isso, a indenização prévia e justa figura como um elemento neutralizador dessa coerção sofrida.

Apesar desses mecanismos existentes no texto constitucional, na prática não tem se verificado a sua aplicação prática. Evidencia-se a falta de uma maior fiscalização por parte do Estado, a fim de buscar aferir se a função social vem sendo atendida no território brasileiro.

Falta também, e principalmente, uma legislação que possibilite a efetivação das disposições constitucionais. Em 2016, foi sancionada uma lei, com base na qual, seria possível selecionar famílias, para obter propriedades rurais, por meio da regularização fundiária. Foi um

avanço quanto ao tema. Contudo, essa mesma lei foi revogada em 2018, sem que fosse colocado em prática nenhuma de suas disposições.

Este pesquisador chegou ao entendimento de que o Brasil carece de legislação acerca da reforma agrária, mas também carece muito de fiscalização por parte do Estado. É possível que haja atenuação nas desigualdades no país, utilizando-se do mecanismo da função social para desapropriação de terras inapropriadamente utilizadas, colocando-as em poder de quem possa torná-las produtivas. Cumpridos os requisitos legais, e constitucionalmente previstos da desapropriação de terras improdutivas através do princípio da função social, atender-se-ia simultaneamente a dois fins: a produtividade das terras e a dignidade humana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Carta de Lei de 25 de março de 1824*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. *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: 15 mar. 2019.

_____. *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: 15 mar. 2019.

_____. *Constituição da República 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 15 mar. 2019.

_____. *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: 15 mar. 2019.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 set. 2018.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. *Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59428.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. *Decreto nº 57, de 18 novembro de 1966*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. *Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55891.htm>. Acesso em: 18 mar. 2019.

_____. *Decreto nº 8.738, de 03 de maio de 2016*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8738.htm>. Acesso em: 18 mar. 2019.

_____. *Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm#art51>. Acesso em: 18 mar. 2019.

_____. *Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-10-9-novembro-1964-364969-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. *Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. *Lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. *Lei nº 5868, de 12 de dezembro de 1972*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5868.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. *Lei nº 8629, de 25 de fevereiro de 1993*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L8629.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. *Lei nº 9393, de 19 de dezembro de 1996*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9393.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Pet 12.315 – ES (2018/0208524-3)*. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=86568797&num_registro=201802085243&data=20180821&tipo=0>. Acesso em: 25 set. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 221640-SP*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 93.850-MG*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000015459&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 23 out. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FRANÇA. *Code Civil des Français, de 1804*. Disponível em < <http://www.assemblee-nationale.fr/evenements/code-civil-1804-1.asp>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

OPITZ, Silvia C. B., OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTOS, Gilda Diniz. *Lei 8.629/93 comentada por Procuradores Federais*. 1. ed. Brasília: INCRA, 2011.