

INTERESSE SOCIAL NA DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL

Luiz Felipe Candido de Oliveira¹

Resumo

O presente artigo discorre sobre o interesse social na desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, e tem como objetivo demonstrar como foram gradativamente introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro os critérios para esta desapropriação. Trata das particularidades e das discussões acerca da desapropriação de imóvel rural, que tem grande relevância nos dias atuais, pois está diretamente ligado à justiça e à sua função social. Justiça social para com os trabalhadores rurais sem terra que necessitam de uma gleba para cultivar. Função social por viabilizar a vários trabalhadores o acesso a terra e aos meios de produção. Foi usado método dedutivo e procedimento de abordagem histórica. Apesar de que pela Constituição de 1988 seja permitida a desapropriação de propriedades rurais improdutivas, o direito à propriedade permanece garantido, pois a propriedade ainda é formalmente privada, mesmo que, materialmente social. Privada quanto à forma e estrutura, pois, o domínio é exclusivo; entretanto, é social quando se refere a sua destinação e controle de legitimidade.

Palavras-chave: confisco; justiça social; produção.

SOCIAL INTEREST IN THE EXPROPRIATION OF RURAL PROPERTY

Abstract

In this article is discussed the social interest in the expropriation of rural lands for agrarian reform, and aims to demonstrate how they were gradually introduced in the Brazilian legal criteria for this expropriation.

¹ Professor do Centro Universitário de Goiás – Uni-ANHANGUERA

Peculiarities of and discussions about expropriation of rural property has great relevance today, since it is directly linked to justice and social function of the land. Social justice made to the landless rural workers who need a plot for cultivation. Social function reached by enabling to access land and means of production. We used the deductive method with a historical approach. Although the 1988 Constitution allows expropriation of unproductive farms, the right of property remains guaranteed, because the land property is still formally private, even if materially social. Private in the form and structure, therefore of exclusive domain, however, the land has social domain when it is referred to its destination and control of its legitimacy.

Key words: confiscation; production; social justice.

Introdução

A desapropriação está intimamente ligada à propriedade, que tem garantia constitucional elencada no artigo 5º, inciso XXII. Já a função social que a propriedade deverá atender, é estabelecida no Código Civil, artigo 1.228, parágrafo primeiro.

Art. 1.228. 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.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002).

Este parágrafo determina que toda propriedade (genericamente falando) deve exercer sua função social, podendo o Estado intervir caso

esta prerrogativa não seja cumprida.

No início do Estado Liberal, o direito à propriedade possuía uma característica absolutista, ou seja, havia uma presunção de garantia absoluta da propriedade, independente da sua destinação sócio-econômica. Porém, tal absolutismo se constituiu em um mero instrumento de exclusão social (FARIAS e ROSENVALD, 2008).

Após a mudança do Estado Liberal para o Estado Social, a característica de ser absoluta tornou-se incompatível com o novo conceito de propriedade. Surge um novo entendimento doutrinário em que o direito de propriedade apresenta um novo pressuposto, a satisfação da função social. Em razão do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, pode a administração pública promover a desapropriação de bens particulares, caso não cumpram a função social a ele inerente (FARIAS e ROSENVALD, 2008).

O direito absoluto sobre a propriedade rural passou, então, a ser condicionado a uma função social, sem a qual a referida propriedade poderá vir a ser incorporada no acervo de terras do Programa Nacional de Reforma Agrária.

O presente estudo tem como objetivo fazer uma abordagem histórica da desapropriação para fins de reforma agrária, mostrando o interesse social neste instituto, os sujeitos e objetos dessa relação jurídica, e como tal medida pode contribuir para uma justa e adequada distribuição de terras no Brasil.

Conceito

A desapropriação é o procedimento pelo qual o Estado, por ato unilateral, priva um indivíduo de sua propriedade mediante prévio aviso e justa indenização, que é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, sem que o proprietário tenha prejuízos. Este valor é estipulado pela Administração Pública e pode ser contestado pelo proprietário que, aliás, tão somente a isto pode recorrer. A desapropriação está fundada no interesse social e para este fim, é normatizado pelo direito público e ressalta a supremacia estatal sobre o particular (DI PIETRO, 2007).

Para aprofundar no tema objeto da pesquisa, é indispensável que seja

conceituada tanto a desapropriação, quanto a reforma agrária.

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, utilizando do jus imperii, ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização (DI PIETRO, 2007, p.159).

Já a reforma agrária, é o conjunto de medidas que visam a promover a melhor distribuição da terra mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade.

A Lei 4.504 de 30 de Novembro de 1964 (Estatuto da Terra) traz no parágrafo primeiro do artigo primeiro o conceito de reforma agrária:

Considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. (BRASIL, 1964)

A sociedade necessita de estruturas que sejam capazes de combater a desigualdade social. Nesse sentido, o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária cumpre função indispensável para a distribuição de renda, considerando a dimensão territorial, o potencial agropecuário, e a vocação do homem do campo (BORGES, 2008).

A desapropriação é a forma mais drástica de intervenção do Estado na propriedade privada, contudo deve-se observar o Princípio da Reforma Agrária como aspecto positivo da intervenção do Estado em benefício social.

Histórico Legal da Desapropriação no Brasil

No período histórico denominado Brasil Império, a Constituição

de 1824 garantia o pleno direito de propriedade, entretanto, “se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, ele será previamente indenizado do valor dela”.

As Constituições brasileiras foram inserindo em seus textos o interesse social, como segue:

Constituição de 25 de março de 1824.

Art. 179 – Inc. XXII: É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização (BRASIL, 1824).

A Constituição de 1891, ainda manteve o direito de propriedade em toda plenitude, “salvo desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante indenização prévia”

Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

Art. 72 - § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria (BRASIL, 1891).

Na Constituição de 1934, foi suprimida a expressão em toda sua plenitude, assim, não podendo ser exercido contra o interesse social e coletivo.

Constituição de 16 de julho de 1934.

Art. 113, Inciso 17: É garantido o direito de

propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização (BRASIL, 1834).

A Constituição de 1946 exigia que a indenização fosse prévia, justa e em dinheiro. Foi quando então foi instituída a desapropriação por interesse social, sob a luz do princípio da função social da propriedade, a Lei nº 4.132, de 10 setembro de 1962, apresenta as hipóteses.

Modificações da Constituição Federal de 1946 trazidas pela Emenda Constitucional nº 10 de 1964

A Emenda Constitucional 10/64 criou outra modalidade de desapropriação por interesse social com vista à reforma agrária, inovando quanto ao modo de pagamento. O latifúndio seria pago em títulos, excetuando-se as benfeitorias úteis e necessárias que seriam pagas em dinheiro.

Emenda Constitucional n.º 10/64.

Art. 5.º Ao art. 147 da Constituição Federal são acrescidos os parágrafos seguintes:

§ 1.º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis no prazo máximo de 20 anos, em parcelas anuais sucessivas.

§ 4.º A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão pagas em dinheiro (BRASIL, 1964).

Na Constituição de 1967, não ocorreu nenhuma alteração no tema.

Constituição de 20 de outubro de 1967.

Art. 150 - § 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º.

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

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, [...]

§ 4º - A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro (BRASIL, 1967).

A vigente Constituição ainda prevê a hipótese de desapropriação sem indenização, sobre terras onde se cultivava plantas psicotrópicas legalmente proibidas (art. 243), disciplinadas pela Lei nº 8.257, de 26-11-91.

Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

Art. 5.º, inciso XXII – é garantido o direito de propriedade;

Art. 5.º, inciso XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

Art. 5.º, inciso XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e

prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.
§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

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

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

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Conforme se apresenta, existe a desapropriação, quando o proprietário do imóvel é indenizado, e a desapropriação confiscatória, quando não existe indenização.

Sujeitos da Desapropriação

Sujeito ativo

É a pessoa a qual é conferida a prerrogativa de expropriar, no caso da Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária com fundamento no artigo 184 da Constituição Federal, a competência é exclusivamente da União.

Lei nº 8.629/93, artigo 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.

§2º. Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante (BRASIL, 1993).

O Incra é o órgão federal competente para, na forma do § 2º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93, verificar o cumprimento da função social da propriedade, prevista no artigo 9º da mesma Lei.

Sujeito Passivo

Expropriado, assim denominado o sujeito passivo da desapropriação, pode ser pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, e no caso da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o artigo 184 da Constituição Federal indica o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

Constituição Federal de 1988.

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (BRASIL, 1988).

É garantido a todos o direito à propriedade conforme artigo 5º inciso XXII da Constituição Federal, porém sua manutenção está subordinada a verificação da função social.

O Objeto da Desapropriação

Todos os bens poderão ser desapropriados, quer sejam bens móveis e imóveis, corpóreos e incorpóreos, públicos ou particulares (TARTUCI, 2005).

A desapropriação para fins de reforma agrária tem como objeto o imóvel rural que não atende sua função social (Constituição Federal, artigo 186).

Entretanto, existem exceções a esta regra, que são os imóveis rurais descritos no artigo 185 da Constituição Federal, que proíbe essa modalidade de desapropriação para:

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

II – a propriedade produtiva.

A Desapropriação Confiscatória

Existe ainda a desapropriação confiscatória, fundamentada no artigo 243 Constituição Federal.

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei (BRASIL, 1988).

Este tipo de desapropriação não confere ao proprietário o direito à indenização. Após proferida a decisão judicial, garantido o direito ao devido processo legal, todo e qualquer terreno próprio para cultura, situado em qualquer ponto do país e independente de seu valor e extensão, onde estiverem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, será objeto de desapropriação sem prévio aviso ou justa indenização. Os terrenos desta forma desapropriados servirão ao assentamento de colonos para o cultivo de alimentos e medicamentos (BORGES, 2008).

Esta medida constitucional tem dupla função, combater o tráfico de entorpecentes, e garantir o interesse social com o aproveitamento das glebas para a reforma agrária.

Os Limites do Poder Expropriatório

A Constituição Federal no artigo 5º, inciso XXII, garante o direito à propriedade, e ao mesmo tempo, impõe uma função social para a manutenção deste direito, cujo descumprimento, legitima a intervenção da União e a desapropriação (TARTUCI, 2005).

Entretanto o poder expropriatório do Estado deverá respeitar os limites impostos pelo princípio do devido processo legal, previsto na Constituição Federal artigo 5º incisos LIV e LV.

Interessante notar no artigo 185 incisos I e II da Constituição Federal, que tanto a pequena quanto a média propriedade rural, ainda que

improdutivas, não estão sujeitas à desapropriação para fins de reforma agrária, no entanto, exige-se que seu proprietário não tenha nenhuma outra propriedade rural.

O Procedimento Administrativo

“A desapropriação desenvolve-se por meio de uma sucessão de atos definidos em lei e que culminam na incorporação do bem ao patrimônio público” (DI PIETRO, 2007), esse se dá em duas etapas: a declaratória e a executória.

Etapa Declaratória

A primeira etapa, a declaratória, é a etapa na qual o Poder Público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação. Tal fase pode ser feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto, ou pelo Legislativo, por meio de lei (arts. 6º e 8º do Decreto-lei nº 3.365/41).

Art. 6º. A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito (BRASIL, 1941).

Art. 8º. O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação (BRASIL, 1941).

Vale ressaltar que, do período compreendido entre o ato declaratório até o início da desapropriação efetiva, o proprietário do imóvel a ser expropriado poderá nele permanecer sem qualquer restrição, podendo inclusive realizar benfeitorias.

Etapa Executória

A etapa executória pode ser judicial ou extrajudicial.

Será extrajudicial quando houver acordo entre o expropriante e expropriado a respeito da indenização, do contrário, segue a fase judicial, quando o proprietário e o expropriante não chegam a um acordo em relação ao valor da indenização que deverá, então, ser fixado pelo juiz após arbitramento, levando em conta que as benfeitorias necessárias são sempre indenizáveis, mesmo depois de declarada a utilidade pública do bem. As voluptuárias não são indenizáveis, enquanto as úteis o são, desde que autorizadas pelo órgão competente (BORGES, 2008).

Efetuada o pagamento ou a consignação, a sentença que fixa o valor da indenização constitui título hábil para transcrição no Registro de Imóveis (Art.29 do Decreto-lei nº 3.365/41).

Art. 29. Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse, valendo a sentença como título habil para a transcrição no registro de imóveis (BRASIL, 1941).

É na fase executória que o Poder Público passa a agir efetivamente, a fim de transferir a titularidade do bem expropriado. Nesta fase é que ocorre a perda da propriedade.

Considerações Finais

Diante o exposto, conclui-se que o interesse social na desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, cumpre papel Constitucional ao combater violações ao princípio da Função Social da propriedade.

Ainda que seja forma de intervenção do Estado na propriedade privada, esta modalidade, desapropriação para fins de Reforma Agrária, não viola o conceito moderno da propriedade, pois esta ainda é formalmente privada, mesmo que, materialmente social. Privada quanto à forma e estrutura, pois, o domínio é exclusivo; entretanto, é social quando se refere a sua destinação e controle de legitimidade e merecimento.

Por fim, o instituto versado destaca-se pela busca da Justiça Social, através do progresso social e econômico daqueles que trabalham e moram diretamente no meio rural, fazendo da agricultura a arte de cultivar a terra, provendo a subsistência de toda nação.

Referências Bibliográficas

BORGES, P. T. **Institutos básicos do direito agrário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Juarez de Oliveira. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Presidência da República. Legislação. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. Lei nº 10.406, de janeiro de 2002. Dispõe sobre o Código Civil. Presidência da República. Legislação. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm>. Acesso em: 23 nov. 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIAS, C. C. de; ROSENVALD, N. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

TARTUCE, F. A função social da posse e da propriedade e o direito civil constitucional. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 900, 20 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7719>>. Acesso em: 23 nov. 2011.