

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Ruiter Antônio Silva¹
Dyheizon Carlos Pereira²
Gilson Francisco da Silva³
Vicente Gonçalves de Araújo Júnior⁴

Resumo

Ao tempo presente é defesa a característica absoluta à propriedade. Tal prerrogativa é atribuída aos elementos valorativos sob a ótica social, razão pela qual apresenta um novo conceito de propriedade, isto é, com mais uma faculdade – função social. Este elemento é inserido pela Constituição de 1946, quando apresenta o instituto de desapropriação por interesse social, sob a luz do princípio da função social da propriedade, vindo depois a de 1964 com vista à reforma agrária, visando imóvel rural que não cumpre a função social. Mais recente, a Carta Magna de 1988 segue a mesma direção, assegura o direito de propriedade, mas é legítima quanto à intervenção estatal quando do descumprimento ao princípio da função social. Destarte, o Estado dispõe de um meio de combate a desigualdade social e procura assegurar condições mínimas de dignidade do rurícola. A desapropriação se dá por meio de procedimento administrativo, assim identificado em duas fases, sendo a primeira declaratória e a outra executória. Aqui, é assegurado o contraditório no que couber. Por fim, a pesquisa aponta a direção e valoração do referido instituto no contexto jurídico e doutrinário, este materialmente questionável quanto à eficácia (*grifos nossos*).

Palavras-chave: Propriedade, Função Social, Desapropriação, Dignidade da Pessoa Humana.

A propriedade compreendia uma característica absolutista no início do estado liberal o que se justificava como uma conquista igualitária. Porém, desse fato,

¹ Aluno do 6º período de Direito do Centro de Ensino Superior de Catalão – CESUC.

² Aluno do 6º período de Direito do Centro de Ensino Superior de Catalão – CESUC.

³ Aluno do 6º período de Direito do Centro de Ensino Superior de Catalão – CESUC.

⁴ Especialista em Direito Civil Pela Universidade Federal de Uberlândia; Mestre em Direito pela Universidade de Franca; Professor do curso de Direito do Centro de Ensino Superior de Catalão – CESUC.

com o decorrer do tempo, tal absolutismo se constituiu em um mero instrumento de exclusão social (ROSENVOLD, 2008).

Tal quadro é incompatível com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, assim a nova era passa a reclamar um novo conceito de propriedade. Então nasce uma nova doutrina que, o direito de propriedade apresenta mais uma faculdade, a função social da propriedade. Isto é, um quinto elemento da propriedade.

A era social impõe novas estruturas que sejam capazes de cumprir, um combate efetivo a desigualdade social, aqui nasce o instituto de desapropriação para fins de reforma agrária. Por certo, ainda que, em desenvolvimento, tem um papel essencial para a construção e distribuição de renda em nosso país, considerando a dimensão territorial e potencial agropecuário, e vocação do rurícola brasileiro.

A desapropriação é uma forma das mais drásticas de intervenção do Estado na propriedade privada, sendo o confisco a mais drástica. Por outro lado, cumpre ressaltar o Princípio da Reforma Agrária como aspecto positivo da intervenção do Estado (OLIVEIRA, 2008).

Do exposto, faz necessária a pesquisa, da qual se pretende conhecer, ainda que não esgotasse o tema, o conceito, o desenvolvimento histórico, a legislação vigente, o cabimento, o procedimento etc; conforme se verá.

1. Breve Histórico e Evolução Legislativa do Instituto Desapropriação

A primeira Constituição Brasileira em 1824 (Brasil Império), no artigo 179, inciso XXII, garantiu o direito de propriedade em toda sua plenitude, todavia, que “se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, ele será previamente indenizado do valor dela”. Já em 1826, a Lei nº 422, especificou as hipóteses de necessidade pública e utilidade pública que, posteriormente foram mantidas em todas as Constituições e definidas pelo artigo 590 do Código Civil de 1916.

Da Constituição de 1891, tem-se o direito de propriedade em toda plenitude, “salvo desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante indenização prévia” (art.72, § 17).

Na Constituição de 1934, é excluída a expressão *em toda sua plenitude*, assim, não podendo ser exercido contra o interesse social e coletivo. E mais, acrescenta-se a exigência indenização prévia, que seja justa. Posteriormente, o Decreto-lei nº 3.365, de 21/06/1941, fundiu em uma única modalidade – utilidade pública.

Em 1946, a Constituição exigia que a indenização fosse prévia, justa e em dinheiro. Aqui se instituiu a desapropriação por interesse social, sob a luz do princípio da função social da propriedade. Já na década de sessenta, por meio da Lei nº 4.132, de 10/09/1962, lista os casos cabíveis.

Em 1964, por meio de Emenda Constitucional, foi criada outra modalidade de desapropriação por interesse social com vista à reforma agrária. Trouxe inovação quanto ao modo de pagamento, latifúndio seria pagos em títulos, excetuando-se as benfeitorias úteis e necessárias que seriam pagas em dinheiro.

Passados quase cinco anos, por meio do Ato Institucional nº 9, de 25/04/69, estipulou que a indenização não seria prévia para os casos de desapropriação para reforma agrária. Sendo esta modalidade disciplinada pelo Decreto-lei nº 554, de 25/04/69, depois revogado pela Lei Complementar nº 76, de 06/7/93, em vigência e que fora feito alterações pela Lei Complementar de nº 88, de 23/12/96.

Quanto a Constituição de 1967, não ocorreu nenhuma alteração. Já a atual Constituição de 1988, recepcionou aquela e acrescentou nova modalidade, prevista no artigo 182, § 4º, inciso III, em que o pagamento poderá ser feito em títulos da dívida pública. Assim, é apresentada hipótese de desapropriação por interesse social, de competência exclusiva do Município, a luz do princípio da função social da propriedade, sendo disciplinada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10-07-01, art.8º).

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

2. Conceito

Para adentrar ao tema objeto de pesquisa é indispensável que, primeiro, qual seja o conceito de desapropriação e, segundo, buscar a definição de 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).

Já a Reforma Agrária, qual seja o “conjunto de medidas que visem 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” (OLIVEIRA, 2008).

3. Sujeitos da Desapropriação

3.1 Sujeito ativo

Consoante Rubens Limongi França (1987:14), o sujeito ativo é a pessoa à qual é deferido, nos termos da Constituição e legislação ordinária, o direito subjetivo de expropriar.

Quanto à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com fundamento no artigo 184 da Constituição, disciplinada pelo Estatuto da Terra (Lei nº. 4504, de 30 de novembro de 1964) e pela Lei Complementar nº. 76, de 6 de julho de 1993, é competência exclusiva da União.

3.2 Sujeito passivo

Sujeito passivo da desapropriação é o expropriado, que pode ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada. A respeito das pessoas jurídicas públicas, deve ser observada a norma do artigo 2º, § 2º, do Decreto-lei nº. 3365/41.

4. Objeto da Desapropriação

De acordo com o artigo 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, todos os bens poderão ser desapropriados, isto é, coisas móveis e imóveis, corpóreas e incorpóreas, públicas ou privadas. Ainda que, seja espaço aéreo e o subsolo, quando sua utilização causar prejuízo ao proprietário do solo.

A desapropriação para fins de reforma agrária tem como objeto o imóvel rural, *ex vi* a disciplina do artigo 184 da Constituição Federal. Assim, torna-se indispensável definir o que é imóvel rural. De acordo com o Estatuto da Terra, no seu art. 4º, inciso I, define o imóvel rural como “*o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja sua localização que se destine à exploração extrativista agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada.*” E nesse mesmo passo, a Lei nº 8.629/1993, em seu art. 4º, inciso I, indica como imóvel rural “*o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou se possa destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativista vegetal, florestal ou agro-industrial*”.

Posto isto, e, recorrendo ao artigo 186 da Constituição vigente, é de se concluir que, o objeto de desapropriação para fins de reforma agrária é o imóvel rural que não atende sua função social.

Todavia, cabe uma ressalva, quanto àqueles descrito no artigo 185, que proíbe essa modalidade de desapropriação alcance o imóvel assim descrito: I – pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II – a propriedade produtiva (Lei nº 8.269, de 25-2-93).

5. Limites ao Poder Expropriatório

É sabido que a Constituição Federal assegura o direito de propriedade (art. 5º, XXII). Ao mesmo tempo, entretanto, a Lei Maior relativiza esse direito fazendo recair sobre ele uma séria hipoteca social consubstanciada no atendimento da função social que lhe é inerente. E o descumprimento desta função social legitima a intervenção estatal na esfera dominial privada.

O poder expropriatório do Estado, contudo, além dos limites substanciais e formais impostos pelo princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV), encontra limitações de ordem material insculpida no próprio artigo 185 da Constituição vigente, o qual estabelece uma zona de imunidade em relação a “*I- a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II- a propriedade produtiva*”.

A conceituação de pequena e média propriedade rural está assentada no art.4º, incisos II e III, da Lei nº 8.629/93, segundo o qual pequena propriedade é aquela com área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais e média propriedade é o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais.

Insta notar que, a pequena e a média propriedade, ainda que improdutivas, não se sujeitam ao poder expropriatório do Estado em tema de reforma agrária. Entretanto, exige-se que seu proprietário não tenha nenhum outro.

De outro turno, também a produtividade, por si só, funciona como fator impeditivo da desapropriação (art. 185, II, da CF). A propósito, oportuno observar que a Lei Maior, nesse ponto, aparenta uma contradição. Isto é, não ficou claro qual é a intenção do legislador. Assim, quando imuniza a propriedade tão-somente em razão de sua produtividade parece o constituinte haver ignorado as demais condições para que essa propriedade seja considerada socialmente adequada.

Ao que tudo indica, a Constituição de 1988 priorizou o aspecto econômico do imóvel rural. A propriedade avaliada como produtiva, embora descumpra os requisitos estabelecidos no artigo 186, ainda assim não pode ser objeto de desapropriação – conquanto não se exima, é certo, de outras sanções administrativas (multa) por conta do desvio de sua função social, porém, tal posição não está pacificada (OLIVEIRA, 2008).

Veda-se a desapropriação da terra esbulhada porque a lei permite presumir, em determinadas circunstâncias, que a invasão interfere na produtividade do imóvel, sem que se possa inculpar o proprietário por esse fato. Também, obsta-se a desapropriação, no caso de arrendamento rural, com o objetivo de estimular a transformação da propriedade até então improdutiva.

Por fim, esclareça-se que o impedimento à desapropriação ocasionada pelo arrendamento da terra somente persiste enquanto o imóvel permanecer integrado ao Programa de Arrendamento Rural. Também não pode ser considerado improdutivo o imóvel que, comprovadamente seja objeto de implantação de projeto técnico nos moldes legais, ou que seja oficialmente, destinada à execução de atividades de pesquisa e experimentação, designada ao avanço tecnológico da agricultura.

6. 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 fases:

A primeira, denominada declaratória, 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). É importante ressaltar que, se a desapropriação recair sobre bens público, indispensável é a autorização legislativa (art.2º, §2º, do Decreto-lei nº 3.365/41).

E por fim, a declaratória, trata-se de decisão executória do Poder Público, pois, não depende de título emitido pelo Poder Judiciário para subjugar o bem.

Quanto à segunda fase, isto é, a executória, pode ser administrativa ou judicial. Ora, se houver acordo entre o expropriante e expropriado a respeito da indenização, trata-se da primeira. Do contrário, segue a fase judicial, iniciada pelo Poder Público, com observância do procedimento estabelecido no Decreto-lei nº 3.365/41 (arts.11 a 30), cuja modalidade de desapropriação por interesse social fundada na Lei nº 4.132/62, descrito no artigo 5º; na omissão da lei aplica-se o CPC.

Já para desapropriação para fins de reforma agrária, cumpre seguir o procedimento descrito pela Lei Complementar nº 76, de 6-7-93, alterada pela Lei Complementar nº 88, de 23-12-96.

Cumpra observar que, nesta fase judicial, apenas questões relativas a preço ou a vício processual podem ser discutidas (art.20 do Decreto-lei 3.365/41). Entretanto, caso seja desapropriação para reforma agrária, o artigo 9º da Lei Complementar nº 76/93 só exclui da contestação a apreciação do “interesse social declarado”.

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).

7. Conclusão

Diante o exposto, pode inferir que, a desapropriação para fins de reforma agrária cumpre papel constitucional indispensável como forma de combate a propriedade que viola a observação do Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade.

Embora, 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 exige a presença, não de quatro elementos, mas cinco, dos quais a função social.

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 e merecimento (ROSENVOLD, 2008).

E por fim, o instituto versado destaca-se por buscar progresso social e econômico àqueles que trabalham e moram diretamente no meio rural, não ocultando que, todos, ainda que de modo indireto, dependemos dos recursos da terra.

8. Referências Bibliográficas

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007.

ESTATUTO da Terra e Legislação Agrária. São Paulo: Atlas, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Editora Método, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios de direito agrário na Constituição vigente**. Curitiba: Juruá, 2008.

SANTOS, Weliton Militão dos. **Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente: aspectos substanciais e procedimentos – Reflexos no Direito Penal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

TARTUCE, Flávio. 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: 02 abr. 2009.