



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***  
**DIREITO PÚBLICO**

**BIANCA SOUSA CAVALCANTE**

**DESAPROPRIAÇÃO E A REFORMA AGRÁRIA NO**  
**ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Salvador  
2018

**BIANCA SOUSA CAVALCANTE**

**DESAPROPRIAÇÃO E A REFORMA AGRÁRIA NO  
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de Direito e Gestão como requisito parcial para a obtenção de grau de Especialista em Direito Público.

Orientador: Prof. Mestre Gabriel Dias Marques da Cruz.

Salvador  
2018

**BIANCA SOUSA CAVALCANTE**

**DESAPROPRIAÇÃO E A REFORMA AGRÁRIA NO  
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau em Especialista em Direito do Público, pela seguinte banca examinadora:

Aprovada em: \_\_\_\_\_ de 2018

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Dedico o presente trabalho a todos que acreditaram em mim ao longo desta trajetória. Especialmente a Deus, aos meus pais, meu esposo e todos os amigos que a profissão jurídica me concedeu.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente quero agradecer a Deus por toda sua graça em minha vida, não me desamparando nos momentos mais difíceis.

Agradeço imensamente aos meus pais pelo esforço de ter me proporcionado uma boa educação, dando apoio e incentivo nos momentos de cansaço e desânimo.

Quero agradecer também ao meu esposo por toda compreensão, carinho, não medindo esforços para me ajudar durante a elaboração do trabalho, aguentando as crises de ansiedade e entendendo a minha ausência em diversos momentos, muito obrigada meu amor.

Agradeço a pós graduação da Faculdade Baiana de Direito pelo seu corpo docente que ampliou meus conhecimentos, compartilhando seus conhecimentos e contribuindo para a elaboração do presente trabalho.

Agradeço a minha amiga Lorena pela força no decorrer do trabalho, me auxiliando nas pesquisas. Deixo aqui a minha eterna gratidão.

Enfim, para não incorrer em deslealdade, agradeço a todos aqueles que de alguma maneira colaboraram para o desfecho dessa monografia.

“Eu queria ter na vida simplesmente, um lugar de mato ver, pra plantar e pra colher, ter uma casinha branca de varanda, um quintal e uma janela para ver o sol nascer.” (PENINHA)

## RESUMO

A questão de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro deve ser objeto de estudo de forma permanente. No ordenamento jurídico significa o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor, bem como de reivindicá-lo de quem que injustamente a detenha. Hodiernamente a função social faz parte da definição de propriedade, posto que a propriedade não visa só o crescimento de riqueza para o interesse individual, mas sim a produção para atender as necessidades de uma sociedade. A perda da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro é tratada pelo código civil, acolhendo ainda existência de outras modalidades previstos em leis. A desapropriação é um instituto legalmente previsto em nossa Constituição Brasileira, porém é um tema muito delicado e complexo uma vez que retrata o conflito entre o Estado e o particular, o procedimento da desapropriação para fins de reforma agrária é formado por duas fases a administrativa e a judicial. A reforma agrária tem como objetivo a democratização da terra, bem como sua manutenção e organização da produção agrícola, para o desenvolvimento da infraestrutura social nas comunidades rurais e melhoria na política agrícola. Percebe-se que a função social da propriedade limita o direito da propriedade, buscando a concretização do interesse social, a parti desse momento que entra a reforma agrária, reforçando que também a propriedade privada rural tem que cumprir a sua função social sob pena de desapropriação onde a União tem competência para legislar, porém a competência para promover a desapropriação é do INCRA.

**PALAVRAS CHAVES:** PROPRIEDADE; DESAPROPRIAÇÃO; REFORMA AGRÁRIA; BOA-FÉ

## **ABSTRACT**

The question of ownership in the Brazilian legal system must be studied on a permanent basis. In legal order means the right that the natural or legal person has, within the normative limits, to use, enjoy and dispose of, as well as to claim it from anyone who unjustly holds it. Nowadays, the social function is part of the definition of property, since property is not only the growth of wealth for the individual interest, but the production to meet the needs of a society. The loss of property in the Brazilian legal system is dealt with by the civil code, while accepting other forms of law. The expropriation is an institute legally foreseen in our Brazilian Constitution, but it is a very delicate and complex subject since it portrays the conflict between the State and the private one, the procedure of expropriation for the purposes of agrarian reform is formed by two phases the administrative and to judicial. The agrarian reform aims at the democratization of land, as well as its maintenance and organization of agricultural production, for the development of social infrastructure in rural communities and improvement in agricultural policy. It is perceived that the social function of property limits the right of property, seeking the concretization of social interest, starting from that moment that enters the agrarian reform, reinforcing that also the rural private property has to fulfill its social function under penalty of expropriation where the Union has competence to legislate, but the competence to promote expropriation belongs to INCRA.

**KEYWORDS:** PROPERTY; EXPROPRIATION; LAND REFORM; GOOD FAITH



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CC/02 – Código Civil de 2002

CRFB – Constituição da república Federativa do Brasil

CLT – Consolidação das Leis Trabalho

CF/88 – Constituição Federal de 1988

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MNRU - Movimento Nacional por Reforma Urbana

ETR -Estatuto do trabalhador Rural

CLT- Consolidação das Leis Trabalho

SUPRA - Superintendência de Reforma Agrária

LC – Lei Complementar

CPC- Código de Processo Civil

MST-Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPIEDADE DE ACORDO COM AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....</b>	<b>13</b>
2.1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E RURAL .....	17
2.2. A PERDA DA PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO .....	23
<b>3. DESAPROPRIAÇÃO .....</b>	<b>34</b>
3.1. CONCEITO .....	34
3.2. NATUREZA JURÍDICA.....	37
3.3. MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO .....	38
3.3.1. Desapropriação por necessidade pública.....	41
3.3.2. Desapropriação por utilidade pública .....	43
3.3.3. Desapropriação por interesse social.....	44
3.3.4. Desapropriação urbanística ou sancionatória.....	47
3.3.5. Expropriação confiscatória .....	50
<b>4. REFORMA AGRÁRIA.....</b>	<b>55</b>
4.1. CONCEITO DE REFORMA AGRÁRIA .....	59
4.2. SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS APRESENTADOS NA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA.....	61
<b>5. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. ....</b>	<b>64</b>
<b>6. CONCLUSÃO. ....</b>	<b>78</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>81</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A questão de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro deve ser objeto de estudo de forma permanente, já que é um direito garantido constitucionalmente no artigo 5º, inciso XXII da Carta Magna Brasileira.

A agricultura brasileira é alicerçada pela história através do acúmulo de terras por parte do Estado, que sempre salvaguardou a alta sociedade rural, deixando de lado os pequenos agricultores em relação a distribuição de terras. Apesar da importância da agricultura para o desenvolvimento do país e do envolvimento dos trabalhadores desse ramo, a questão da situação agrária no país só começou a ser discutida em 1960.

Este impulso ocorreu de maneira tímida e atualmente não encontra grandes espaços para mudanças significativas, já que representantes dos setores políticos e econômicos pretendem manter a elevada concentração da terra – presente desde o período colonial – e a exclusão dos trabalhadores do campo, o que pode significar também a continuidade do trabalho em situação de escravidão.

Uma das soluções que podem ser propostas para democratizar o acesso à terra é a Desapropriação. Por meio deste instituto, a Administração Pública transfere para si terrenos ou áreas extensas que não estejam atendendo à função social da propriedade para possibilitar a ordenação do uso do solo, suprimindo a grande demanda de habitação e trabalho para as camadas mais desfavorecidas da sociedade.

Logo, torna-se essencial o estudo da Desapropriação para fins de reforma agrária, de modo a compreender como a utilização do procedimento pode promover a redução das desigualdades sociais e ampliar o acesso da população rural aos direitos fundamentais.

O tema abordado nesse trabalho relaciona-se com diversos ramos da ciência jurídica, como o Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Civil e Direito Agrário. A fundamentação terá o alicerce da doutrina e jurisprudência, com o emprego do método hermenêutico para interpretação de artigos, jurisprudência e normas legais, uma vez que a ciência do direito vive em uma contínua transformação e com

apontamentos distintos sobre a investigação fundamental que se preconiza. Não obstante a suma importância do tema, a desapropriação para fins de reforma agrária ainda é pouco explorado no meio acadêmico.

Primeiramente será abordado o conceito de propriedade, utilizando como parâmetro os ensinamentos dos grandes mestres do direito, bem como as abordagens trazidas pela legislação. Será discutida também a evolução do instituto da propriedade na história brasileira de acordo com as Constituições Federais, onde poderá ser constatado se a ideia de utilização da propriedade para o bem social foi implementada de modo imediato ou gradativo, ainda que estivesse certificada em todos os textos constitucionais.

A propriedade e sua função social serão abordados de forma mais decisiva, de modo a demonstrar que a propriedade privada não é algo absoluto e dissociado do plano constitucional estabelecido, pois a legislação estabelece que os indivíduos devem promover em suas terras a produção para o seu bem, o de sua família, de seus empregados e, principalmente, da coletividade.

Uma vez que o indivíduo tem o direito à propriedade garantido constitucionalmente como um direito fundamental, torna-se essencial demonstrar que existe o risco de perdê-la na hipótese de descumprimento dos requisitos estabelecidos pela lei. O Código Civil estabelece algumas modalidades de perda da propriedade e neste trabalho serão abordadas as modalidades trazidas pela lei infraconstitucional, com ênfase à Desapropriação e a Desapropriação para fins de reforma agrária.

Em seguida será analisado o instituto da Desapropriação, suas modalidades e conceitos. Esta limitação ao direito de propriedade, na qual ocorre transferência da propriedade para a Administração Pública com a consequente indenização, mostra-se como uma grande solução para a ordenação do uso do solo rural e, conseqüentemente, para a grande demanda de habitação e trabalho das camadas menos favorecidas da sociedade. A legislação empregada pode variar conforme a modalidade de Desapropriação, bem como de acordo com objeto e finalidade.

Para maior compreensão da importância que o reordenamento do espaço rural pode trazer para o país, a reforma agrária será abordada de maneira ampla, em seus

conceitos e finalidades, de modo a provocar o questionamento sobre os impedimentos apresentados para a realização de melhoria nas oportunidades de acesso à terra.

O último capítulo aborda sobre a desapropriação para fins de reforma agrária, que é um importante procedimento de integração social, uma vez que impede o latifúndio e pode impulsionar o desenvolvimento do país. Quando a função social não é cumprida, o Estado é autorizado a retirar a propriedade do indivíduo e englobá-la em seu patrimônio com a finalidade de assegurar a execução da reforma agrária. O desenvolvimento deste ponto parte do surgimento da reforma agrária no Brasil e o seu conceito, expondo também o conceito de pequena e média propriedade contida na Lei nº. 8.629/63, até a competência para legislar e executar a expropriação do imóvel rural para reforma agrária, relatando as etapas do seu procedimento nos âmbitos administrativo e judicial.

Por fim analisaremos as possíveis soluções para os problemas apresentados na reforma agrária no Brasil, uma vez que ainda nos dias de hoje o tema gera divergências doutrinárias e jurisprudenciais.

## 2 - A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPIEDADE DE ACORDO COM AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A palavra propriedade tem origem no latim *proprietas* que deriva de *proprius* que significa que pertence a pessoa, o conceito de propriedade sofreu diversas adequações de acordo com as características que dirigiam a sociedade.

Para uns o vocábulo vem do latim *proprietas*, derivado de *proprius*, designando o que pertence a uma pessoa. Assim, a propriedade indicaria, uma acepção ampla, toda relação jurídica de apropriação de um certo bem corpóreo ou incorpóreo. Outros entendem que o termo “propriedade” é oriundo de *domare*, significando sujeitar ou dominar, correspondendo à ideia de *domus*, casa, em que o senhor da casa se denomina *dominus*. Logo, “domínio” seria o poder que se exerce sobre as coisas que lhe estiverem sujeitas. Percebe-se que, no direito romano, a palavra *dominium* tinha um sentido mais restrito do que a “propriedade”, indicando a primeira tudo que pertencia ao chefe da casa, mesmo que se tratasse de usufruto, e tendo a segunda uma acepção mais ampla, abrangendo coisas corpóreas ou incorpóreas. Apesar da distinção que há entre esses dois termos, emprega-se, comumente, tanto o vocábulo “propriedade” como “domínio” para designar a mesma coisa, uma vez que entre eles não há diferença de conteúdo. (DINIZ,2018 p.135).

No atual ordenamento jurídico significa o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem que injustamente a detenha. O homem começou delimitando espaços como os animais selvagens, por áreas de influência, em caráter transitório e grupal, atendendo suas necessidades de subsistência. O direito de propriedade hoje ele se funda na lei que o institui, atendendo às necessidades sociais de cada época, na medida que o povo evolui nas ideias altera a legislação.

A primeira Constituição Brasileira foi outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 1824 e, em seu art. 179, inciso XXII, estipulava que o direito à propriedade era absoluto, admitindo como exceção a desapropriação por indenização.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos 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.

Percebe-se que a propriedade ainda não estava ligada à sua função social e que a desapropriação poderia ocorrer desde que houvesse uma necessidade pública e uma indenização em dinheiro.

Em 1850 surgiu a lei nº 601, ou “Lei de terras”, com o objetivo de organizar as propriedades privadas brasileiras, apresentando direitos e deveres aos proprietários de terra, normatizando sobre posse, manutenção, uso e comercialização de terras no período imperial. A Lei afirmava que, para serem consideradas propriedades privadas, as terras públicas não poderiam ser mais doadas e sim compradas, favorecendo dessa forma os grandes proprietários rurais que passaram a ser os únicos detentores de produção agrícola, tornando a terra fonte de lucro e favorecendo cada vez mais a elite principalmente do sudeste do país.

Em 1891 foi promulgada a Constituição que transformava o Brasil em República federativa, não correndo mudanças significativas com relação a propriedade brasileira.

Em 1934, durante o governo de Getúlio Vargas, foi promulgada uma nova Carta Magna que trouxe mudanças no direito de propriedade e que considerou a proteção aos interesses da coletividade, ou seja, o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo.

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

[...]

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

O aludido artigo da Carta Magna constituía a desapropriação por necessidade ou utilidade pública e por requisição administrativa, limitando o direito de propriedade em prol do interesse público.

Em 1937 ocorreu a chamada “Ditadura do Estado Novo”, golpe de estado liderado por Getúlio Vargas para continuar no poder que culminou na extinção de partidos políticos, suspensão da Carta Magna de 1934 e outorga imediata de uma nova Constituição Brasileira de cunho autoritário, também conhecida como “Constituição Polaca”. Esta trouxe consigo um retrocesso acerca do direito de propriedade, se comparada com a Constituição de 1934.

Em 1946 foi promulgada a quinta Constituição Brasileira, que desconfigurou o regime autoritário da era Vargas e trouxe a propriedade como um direito inviolável, com ressalva para as hipóteses de desapropriação, conforme afirma o art. 141, § 16 do aludido texto:

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

§16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

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

§1º 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, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, 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.

Dessa forma o uso da propriedade passou a ser condicionado ao bem-estar social, importando a justa distribuição da propriedade e igual oportunidade de acesso para todos. Após o golpe militar que derrubou o governo de João Goulart foi implantada



em 1967 a Carta Magna semi-outorgada, que evidenciou a obrigação de existência de interesses da sociedade e do proprietário, dispondo sobre a desapropriação por necessidade, por utilidade pública ou por interesse social e sobre a requisição administrativa.

Os artigos 150, § 22 e 157, III, § 1º ao 6º da aludida Constituição, enfatizam pela primeira vez na história do ordenamento constitucional brasileiro a propriedade como direito e garantia individual, implantando a Reforma Agrária no Brasil e inserindo normas específicas, onde o direito de propriedade não poderia ferir o interesse social

Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 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. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

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 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.

§ 2º - A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões, sobre as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate.

§ 3º - A desapropriação de que trata o § 1º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei.

§ 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.

§ 5º - O Presidente da República poderá delegar as atribuições para desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, sendo-lhe privativa a declaração de zonas prioritárias.

§ 6º - Nos casos de desapropriação, na forma do § 1º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada.

Em 1988 houve a promulgação da atual Carta Magna, também chamada de “Constituição Cidadã”, que elevou a propriedade ao status de direito fundamental e implantou uma nova dimensão de exercício deste através do vínculo direto com o ideal de função social.

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

A Constituição de 1988 incorporou valores sociais próprios do Estado social contemporâneo, impondo obediência, para edificar uma sociedade justa. Os indivíduos têm que procurar a satisfação de seus interesses particulares com liberdade, mas de forma que os harmonizem com o sentimento que a comunidade tem acerca de bem comum. Caso contrário, abre-se a possibilidade do Estado desapropriar o bem a fim de promover a justiça social.

## **2.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E RURAL NO BRASIL**

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e o estabelecimento da função social da propriedade como garantia e direito individual, bem como princípio da ordem econômica, a propriedade assumiu um caráter social coletivo.

A expressão “função social da propriedade” não é nova no ordenamento jurídico brasileiro, já que está presente desde a Constituição Federal de 1946. No entanto, a doutrina costumava definir esse tipo de previsão como algo meramente programático, ou seja, sem efeito algum, como um “enfeite” da Constituição, sem nenhuma consequência prática. Para evitar o crescimento tumultuado da urbanização. O ordenamento jurídico com a atual Carta Magna traz limitações legais, visando a garantir os valores humanos, sendo elas as servidões, restrições e desapropriações.

A função social da propriedade é uma tentativa de impor limites na propriedade privada e aos lotes de terras por especulação. Isso quer dizer que, se uma propriedade

não está servindo para um fim produtivo ou prestando serviços à população, ela não está cumprindo a sua função social e algumas medidas devem ser tomadas para garantir a efetivação desta garantia Constitucional. O Estatuto da cidade, Lei nº 10.257/01, enumera um rol de instrumentos que são colocados à disposição do poder público que vão desde IPTU progressivo até a desapropriação.

A Constituição Federal de 1988 traz a função social da propriedade como direito fundamental, dessa forma a exigência de seu cumprimento como instrumento de legitimação é pressuposto do direito de propriedade, inibindo distorções jurídicas de utilização ilegítima deste, a qual deve estar voltada não apenas para o atendimento das necessidades do proprietário, mas para o bem geral de toda a sociedade.

Em seu art. 170, II e III, a Constituição de 1988 apresenta a propriedade como um mecanismo para equiponderar a atividade econômica e também para sancionar o proprietário que a utiliza sem atender o interesse social.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

É possível perceber que as concepções políticas de cada período da história influenciaram no conceito de propriedade ao longo do tempo. Dessa maneira é possível perceber que a propriedade é uma das bases do sistema socioeconômico do Estado e que a sua importância ultrapassa o âmbito dos direitos individuais, determinando também a ordem econômica e social, o que torna plenamente compreensível e razoável o entendimento de que a propriedade deve atender aos anseios tanto do proprietário quanto da sociedade.

Não se pode olvidar que o Código Civil de 2002 garante direitos e deveres ao proprietário, com noções de maiores de sociabilidade:

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.

Desta forma, os embasamentos apontados tanto pela Constituição como pelas leis perfizeram fontes para efetivar a função social da propriedade que possibilitam ao judiciário um tratamento justo e igualitário a todos que integram a sociedade.

Após a Revolução Industrial ocorreram diversas mudanças intensas na sociedade, principalmente quanto a organização e distribuição da população, que ocasionaram dificuldades em relação ao saneamento, transporte e moradia. Com o intuito de resolver ou amenizar a situação foram criadas políticas públicas e normas quanto a utilização e ocupação do solo urbano. Em janeiro de 1985 foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, formado por um grupo heterogêneo que elaborou uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição de 1988, definindo o conceito de reforma urbana e condenando a desigualdade social, aplicando sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social.

O Movimento Nacional por Reforma Urbana – MNRU apresentou ao Congresso, a “Emenda Popular pela Reforma Urbana”, que deu origem aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, ou seja, ao capítulo constitucional que dispõe sobre a política urbana, essencial para a instauração do direito à cidade e da função social da propriedade:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de

até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

É de se observar que os artigos supracitados permitem que os municípios estabeleçam sanções para quem pratica o uso inadequado da propriedade urbana, possibilitando o restabelecimento do equilíbrio da função social da propriedade previsto na Constituição.

Para suprir a necessidade de regulamentar o implemento de política urbana pelo os municípios, foi necessária a elaboração do Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001, que define diretrizes gerais para ascensão da política urbana e o desenvolvimento de gestões democráticas nas cidades, normatizando sobre ordem pública e interesse social, regulando o uso da propriedade urbana de modo a garantir o bem coletivo, a segurança, os critérios para a elaboração e execução do Plano Diretor pelos municípios e o bem-estar dos cidadãos. Desse modo, a propriedade urbana deverá atender um bem comum, onde sua função social está atrelada as políticas públicas e ordenação urbana.

A função social da propriedade rural no Brasil é direcionada ao imóvel rural, cuja a natureza é a regularização econômica e ambiental do uso da terra voltado ao bem-estar social.

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.

A Constituição de 1988 tratou a propriedade de terra não mais como mero direito individual, e sim como um direito vinculado ao exercício de uma função social, expressando em seus aludidos artigos condições para o cumprimento dessa determinação.

Em 1964 foi criado o Estatuto da Terra, Lei nº. 4.504/64, garantindo o acesso a propriedade rural, impondo limites a esse direito pelo comprometimento de manter a produtividade da terra em níveis adequados, melhorando o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores rurais. A função social da propriedade rural ganhou referência expressa na lei:

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

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

§ 2º É dever do Poder Público:

- a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;
- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

§ 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.

Ao analisar o supracitado artigo do Estatuto da terra e o art. 186 da CRFB/88, observa-se que ambos realçam o cumprimento das medidas para que seja atendida a função social da propriedade rural.

A Constituição brasileira de 1988, assim como o Estatuto da terra, penalizam os proprietários que não obedecem ao cumprimento da função social da propriedade, permitindo que o Estado, por meio da desapropriação, retire a propriedade rural de seu proprietário.

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.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Há hipóteses em que a propriedade é incapaz de ser desapropriada, como é o caso da pequena e média propriedade rural e da propriedade produtiva, independentemente de sua classificação. No entanto, é importante ressaltar que, na hipótese de não exercer a sua função social da propriedade, nada impede que outras sanções diversas da desapropriação sejam estabelecidas pelas autoridades competentes.

Dessa forma a função social bloqueia o desvio jurídico da utilização da propriedade, cabendo o poder judiciário avaliar se a função da propriedade abordada nesse trabalho está sendo cumprida de forma legítima. Para tanto devem ser observadas a existência de produção na propriedade rural de acordo com o tipo do solo, a localização e utilização de condições que o poder público proporciona – estes

últimos voltados para as unidades urbanas e rurais - para permitir o regular exercício do direito da propriedade.

## **2.2 - A PERDA DA PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO**

A perda da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro é tratada nos artigos 1.275 e 1.276 do Código Civil, acolhendo ainda existência de outras modalidades previstas em leis. Como já mencionado, o Código Civil elenca as hipóteses de perda da propriedade por meio de alienação do bem, por meio da renúncia ou abandono, pelo perecimento da coisa, ou ainda pela desapropriação.

O artigo 1.275 enumera alguns casos da perda da propriedade:

Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade:

I - por alienação;

II - pela renúncia;

III - por abandono;

IV - por perecimento da coisa;

V - por desapropriação.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis.

Como afirma o supracitado artigo, existem outras causas de extinção da propriedade como a usucapião e acessão. Apesar de serem modalidades originárias de aquisições das propriedades, são também modos de perda da propriedade para aquele indivíduo indolente que não zelou nem resguardou a sua posse, como também para aquele que teve o seu bem acessório unido e incorporado à propriedade do titular do bem principal.

A alienação tratada no Código Civil de 2002 é versada como negócio jurídico bilateral, por meio do qual o proprietário transfere a propriedade para outro de forma gratuita através da doação, ou de forma onerosa mediante venda, dação em pagamento ou permuta. A alienação desse modo é uma forma de extinção subjetiva do domínio onde o efeito de perda da propriedade ocorre com o registro do título aquisitivo.



Já na Renúncia, o proprietário abdica do seu direito, é um ato jurídico unilateral, onde o mesmo declara de forma expressa o seu intuito, independentemente de aceitação, porém esse ato deve ser anotado no registro de imóveis competente, como aduz o art. 1.275, parágrafo único do Código Civil de 2002. Como destaca Andrade Pinto, além dos requisitos informados, a escritura pública levada a registro é uma característica específica da renúncia destinada a bens imóveis:

Renúncia é um ato unilateral, pelo qual o proprietário declara, expressamente, o seu intuito de abrir mão de seu direito sobre a coisa, em favor de terceira pessoa que não precisa manifestar sua aceitação. Em se tratando de bem imóvel, a renúncia tem que ser por escritura pública e deve ser levada a registro. (ANDRADE PINTO, 2013, p.81).

O abandono da propriedade ou a derrelição não pode ser confundido com a renúncia. A principal diferença entre as duas modalidades é que para a realização da renúncia é necessário o cumprimento das formalidades elencadas no parágrafo anterior, já o abandono não necessita de uma formalidade, ou seja, o proprietário se desfaz do bem porque não quer ser mais o seu dono, tratando-se de atos exteriores, os quais demonstrem a intenção evidente de abandonar. Como destaca Venosa:

No abandono ou derrelição, o proprietário desfaz-se do que lhe pertence sem manifestar expressamente sua vontade. Derrelição é ato de disposição. O abandono é percebido pelo comportamento do titular. E preciso, no entanto, avaliar se existe voluntariedade (VENOSA, 2013, p.259).

É insuficiente o mero desprezo físico, ou seja, o mero desuso do bem não é considerado como abandono, o que torna difícil perceber a sua ocorrência em relação a propriedade.

Sendo o imóvel abandonado, qualquer indivíduo dele pode se apossar, salvo a hipótese prevista no art. 1.276 do Código Civil brasileiro, que possibilita que o imóvel situado em área urbana abandonado e que não esteja em posse de nenhuma outra pessoa possa ser arrecadado como bem vago e, após 03 anos, poderá ser de propriedade do município, distrito federal ou da União nos casos de imóvel situado em zona rural.

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à

propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

O imóvel será considerado sem proprietário e nem possuidor no prazo de 03 anos a contar da arrecadação e, na hipótese de arrependimento, o proprietário poderá voltar atrás nesse período e reivindicar das mãos alheias.

Estando no espaço urbano, o Imóvel arrecadado poderá ser usado para habitação ou para prestação de serviços importantes para a coletividade, atendendo ao interesse público. O procedimento de arrecadação será feito em um processo administrativo iniciado de ofício ou mediante denúncia.

O referido artigo traz de forma indireta em sua redação a função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana, quando afirma que o imóvel abandonado só será arrecado se não estiver em posse de outro indivíduo. Temos no nosso ordenamento jurídico jurisprudência nesse sentido, no qual a posse de terceiro concede a função social da propriedade, apartando a arrecadação e titularidade para o poder público.

**EMENTA:** APELAÇÃO CÍVEL. PROPRIEDADE E DIREITOS REAIS SOBRE COISAS ALHEIAS. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. IMPROCEDÊNCIA. ABANDONO DO IMÓVEL PELOS PROPRIETÁRIOS. Inexistência de Interesse pela área, a qual inclusive serviu de lixão por longos anos. Ajuizamento da Ação Dominial quando já consolidada a ocupação por várias famílias e fulminado, pelo decurso do tempo, o direito de propriedade. Descaso que gerou invasão sistemática do terreno. Processo de favelização consolidado. De regra, o proprietário tem direito de reaver a coisa do poder de quem quer que injustamente a possua. Todavia, o direito de propriedade não é absoluto, podendo, em situações excepcionais, perecer, como no caso de evidente abandono por seu titular. Hipótese em que o não-exercício dos poderes dominiais propiciou a instalação sistemática de diversas famílias sobre o imóvel, com desmembramento da área em vários lotes e instalação de luz, água e esgoto, tudo a evidenciar a consolidação do processo de favelização da área. Situação estabilizada sobre o imóvel que inviabiliza o acolhimento da pretensão reivindicatória. Precedente do Superior Tribunal de Justiça. PRELIMINARES REJEITADAS E RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO. (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Décima Oitava Câmara Cível/

Apelação Cível Nº. 70034617597/ Relator: Desembargador Pedro Celsa Dal Prá/ Julgado em 02.12.2010).

Vale ressaltar que o abandono não precisa da formalidade do registro, porém, para ser confirmada a perda da propriedade por abandono em relação a coletividade, é preciso que ocorra a alteração no registro geral de imóveis, ou seja, para ter efeito *erga omnes* precisa-se da formalidade do registro.

O perecimento é a perda da propriedade por força natural ou pela atividade humana. Essa modalidade acontece de forma involuntária, como por exemplo, após chuvas que geram deslizamentos, terremotos, incêndios etc., que ocasionam a perda do objeto da propriedade e, conseqüentemente, seu desaparecimento para a realidade e para a vida negocial; mas pode ocorrer também por vontade do seu titular, como ressalta Andrade Pinto:

O perecimento do imóvel é a extinção do direito de propriedade, pela perda da coisa que lhe servia de objeto. Pode decorrer de ato involuntário, se resultante de acontecimentos naturais, quando o mar invade um terreno, ou de ato voluntário do titular do domínio, como no caso de destruição. (ANDRADE PINTO, 2013, p. 81).

Existem entendimentos consolidados na jurisprudência a respeito do perecimento de forma jurídica, quando o objeto da propriedade ainda existe, porém em virtude de certas situações, há alteração da coisa gerando por consequência a perda da propriedade. Um exemplo nítido desses casos são as invasões que geram as favelas ou conjuntos de moradias, onde, embora exista o terreno, este é alvo de invasão, significando que a natureza primária da propriedade não existe em razão das alterações. Neste sentido, há que se trazer à colação o entendimento jurisprudencial consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar matéria similar:

EMENTA: CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. TERRENOS DE LOTEAMENTO SITUADOS EM ÁREA FAVELIZADA. PERECIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. ABANDONO. CC, ARTS. 524, 589, 77 E 78. MATÉRIA DE FATO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. Súmula N. 7-STJ. I. O direito de propriedade assegurado no art. 524 do Código Civil anterior não é absoluto, ocorrendo a sua perda em face do abandono de terrenos de loteamento que não chegou a ser concretamente implantado, e que foi paulatinamente favelizado ao longo do tempo, com a desfiguração das frações e arruamento originariamente previstos, consolidada, no local, uma nova realidade social e urbanística, consubstanciando a hipótese prevista nos arts. 589 c/c 77 e 78, da mesma lei substantiva. II. "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial" - Súmula n. 7-STJ. III. Recurso especial

não conhecido”. (Superior Tribunal de Justiça – Quarta Turma/REsp 75.659/SP/ Relator: Ministro Aldir Passarinho Júnior/ Julgado em 21.06.2005/ Publicado no DJ em 29.08.2005, p. 344).

Segundo Venosa (VENOSA, 2013, p.260), o Código Civil deveria elencar o perecimento como extinção da propriedade, pois é esse o fenômeno que ocorre.

A desapropriação também é uma modalidade de perda da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, considerada especial. Ela será detalhada nos próximos capítulos desse trabalho.

A desapropriação não pode ser confundida com a alienação, uma vez que se trata de transferência obrigatória por ato unilateral da administração pública. Dessa forma, qualquer bem é suscetível de desapropriação, abrangendo o subsolo e o espaço aéreo, bem como os alusivos à Administração. Vale ressaltar que a União pode desapropriar bens que pertencem aos Estados, Distrito Federal e Municípios, já os Estados podem desapropriar os bens que pertencem aos Municípios. Já os imóveis rurais de médio e pequeno porte não podem ser desapropriados desde que tenham único proprietário ou que seja uma propriedade produtiva, uma vez que possuem incentivo para a reforma agrária.

Trata-se de modo involuntário de perda do domínio. A desapropriação é instituto de direito público, fundado no direito constitucional e regulado pelo direito administrativo, mas com reflexo no direito civil, por determinar a perda da propriedade do imóvel, de modo unilateral com a ressalva da prévia e justa indenização. (GONÇALVES, 2017, p. 332).

O artigo 1.228 do Código Civil de 2002 afirma que o proprietário poderá ser privado do bem, caso o imóvel seja objeto de reivindicação e que o mesmo verse sobre uma ampla área, onde tenha posse contínua e de boa-fé por mais de cinco anos, se verificado que um determinado número de pessoas tenha realizado obras e serviços de interesse social e econômico.

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.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado,

em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Vale frisar que as realizações de benfeitorias podem ser de caráter individual ou coletivo, ou seja, significa que o engrandecimento da construção ou da plantação precisa exceder o da propriedade, bem como a constatação da boa-fé dos indivíduos que nela estão abrigados, bem como caberá ao juiz fixar a indenização justa para ser paga ao proprietário em virtude da perda da propriedade, essa forma também é conhecida como desapropriação judicial baseada na posse *pro labore*.

Existem no ordenamento jurídico brasileiro outras formas de perda da propriedade além das demonstradas no art. 1.275 do Código Civil brasileiro, dentre os diversos exemplos estão a arrematação, a adjudicação, a propriedade resolúvel, o confisco e a requisição.

A arrematação é a transferência de modo forçado de bens penhorados para contentamento do direito creditício do exequente, ou seja, decorre da penhora dos bens que o executado possui. A finalidade da arrematação é a conversão em dinheiro para satisfazer o crédito exequente, é um ato complexo com várias etapas. No caso de bens imóveis será através de praça e os atos executórios são realizados por órgão jurisdicional, através do magistrado, dessa forma a arrematação é uma expropriação realizada pelo Estado, tendo natureza coativa e hasta pública por meio de praça tratando-se de bem imóvel.

A Adjudicação é a transferência por ato judicial, onde ocorre a transferência da propriedade do seu dono para outra pessoa que assume a titularidade sobre o domínio ou a posse, podendo usar, dispor, gozar e fruir do bem. O imóvel poderá ser adjudicado de forma extrajudicial através de leilão extrajudicial, que são as execuções originárias de débitos por financiamentos imobiliários.

O instituto da adjudicação é verificável na fase executória do processo, onde o credor almeja o crédito através de bem distinto do que lhe é devido tendo a capacidade de ocasionar a expropriação patrimonial. Consiste na transferência da propriedade e da

posse do bem que se encontre penhorado ao adjudicante. A finalidade do aludido instituto é a satisfação do crédito reivindicado pelo exequente no processo de execução.

O Código Civil brasileiro trata de mais uma modalidade de perda da propriedade, a chamada propriedade resolúvel.

Art. 1.359. Resolvida a propriedade pelo implemento da condição ou pelo advento do termo, entendem-se também resolvidos os direitos reais concedidos na sua pendência, e o proprietário, em cujo favor se opera a resolução, pode reivindicar a coisa do poder de quem a possua ou detenha.

Art. 1.360. Se a propriedade se resolver por outra causa superveniente, o possuidor, que a tiver adquirido por título anterior à sua resolução, será considerado proprietário perfeito, restando à pessoa, em cujo benefício houve a resolução, ação contra aquele cuja propriedade se resolveu para haver a própria coisa ou o seu valor.

A propriedade é considerada resolúvel quando, no momento da sua constituição, apresenta um pretexto de encerrar, sendo um termo extintivo como uma categoria resolutória ou revogável. Identificado a causa extintiva, a propriedade é resolvida.

Para Sílvio Venosa (VENOSA, 2013, p.399), Nessa situação, contrariando o princípio geral do direito de propriedade, o título aquisitivo já contém o germe da resolução. O titular sabe, ou deve saber, que a propriedade pode findar-se, resolver-se com o implemento de condição ou advento de termo. Também desaparecem direitos reais concedidos em sua pendência, como o penhor e a hipoteca. Verificado o evento futuro e certo, ou incerto, tratando-se de condição resolutiva o proprietário perderá o domínio, não sendo aceitável oposição contra o novo proprietário. A propriedade resolúvel está sujeita a condição ou termo acordado entre as partes ou decorrente de lei e fato jurídico superveniente. É imperativo que a cláusula que consagra a resolução seja registrada em órgão competente, caso contrário não produzirá efeitos *erga omnes*. Existem entendimentos jurisprudenciais a respeito nos Tribunais do País:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. INCIDENTE DE IMPENHORABILIDADE. A devedora fiduciária não possui legitimidade para alegar a impenhorabilidade do bem dado em garantia porquanto “A alienação fiduciária em garantia expressa negócio jurídico em que o adquirente de um bem móvel transfere - sob condição resolutiva - ao credor que financia a dívida, o domínio do bem adquirido. Permanece, apenas, com a

posse direta. Em ocorrendo inadimplência do financiado, consolida-se a propriedade resolúvel" (REsp 47.047-1/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros). Recurso Improvido em Decisão Monocrática". (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Décima Quarta Câmara Cível/ Agravo de Instrumento Nº. 70045023421/ Relator: Desembargadora Judith dos Santos Mottecy/ Julgado em 21.09.2011).

EMENTA: EMBARGOS DE TERCEIRO. NULIDADE DA SENTENÇA AFASTADA. PROPRIEDADE RESOLÚVEL. IMPLEMENTO DE CONDIÇÃO RESOLUTIVA. Reversão do bem ao patrimônio do antigo proprietário. Direito de seqüela. Arresto. Esbulho possessório configurado. 1. Mera irregularidade formal, decorrente da inversão da ordem de juntada das folhas da sentença aos autos, não configura defeito a justificar a nulidade desse ato judicial, especialmente se da atenta análise de seu conteúdo resulta inexistente a incoerência de fundamentos alegada pelo apelante. 2. Constando da escritura de compra e venda do imóvel, regularmente registrada no CRI, causa resolutive da propriedade, o implemento dela acarretará, também, a resolução dos direitos reais concedidos na sua pendência, podendo o proprietário, em cujo favor se opera a resolução, reivindicar a coisa do poder de quem a possua ou detenha (art. 1.359 do Código Civil). 3. O arresto efetivado sobre o bem revertido ao patrimônio do antigo proprietário, em processo do qual não é parte, constitui esbulho possessório que merece ser reparado por meio dos embargos de terceiro, nos termos do art. 1.046 do Código Civil. Apelação desprovida" (TJGO - Acórdão Apelação Cível 226455-51.2007.8.09.0000 (200702264550), 8-11-2011, Rel. Des. Zacarias Neves Coêlho).

Venosa afirma (VENOSA, 2013, p.400). A propriedade de *per si* nada contém que permita a terceiros supor eventual resolução. Esta ocorre, como está dito na lei, por causa superveniente. Essa disposição, sujeita a muitas críticas, requer digressão maior. Critica-se o dispositivo como inócuo, porque a situação jurídica estaria albergada pelos princípios da condição resolutive e os do termo inicial e termo final, aos quais, da mesma forma, se aplicam os princípios da condição resolutive. No entanto, como na Parte Geral, o Código não admitiu peremptoriamente o efeito retroativo das condições, nesse dispositivo expresso do art. 1.359 afasta-se dúvida tocante à propriedade.

O confisco está sendo tratado na constituição federal de 1988, é o caso onde o proprietário perde a sua propriedade em virtude de ser averiguado produção de plantas psicotrópicas.

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

No momento que for evidenciado a existência dos cultivos dessas plantas, serão tomadas providências para a desapropriação da área cultivada, a responsabilidade do proprietário nessa situação é considerada objetiva, ou seja, é irrelevante se o proprietário sabia ou não do cultivo da plantação de forma ilegal em seu imóvel, uma vez que o mesmo não adotou cuidados, como vigilância para coibir com a utilização criminosa em sua terra.

Vale ressaltar que a perda da propriedade não está ligada somente a área em que tem o cultivo das plantas psicotrópicas, mas sim a propriedade como todo. O Supremo Tribunal Federal a respeito do tema no Recurso Extraordinário nº 543974:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EXPROPRIAÇÃO. GLEBAS. CULTURAS ILEGAIS. PLANTAS PSICOTRÓPICAS. ARTIGO 243 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO DO DIREITO. LINGUAGEM DO DIREITO. LINGUAGEM JURÍDICA. ARTIGO 5º, LIV DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. O CHAMADO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. 1. Gleba, no artigo 243 da Constituição do Brasil, só pode ser entendida como a propriedade na qual sejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. O preceito não refere áreas em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas, mas as glebas, no seu todo. 2. A gleba expropriada será destinada ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos. 3. A linguagem jurídica corresponde à linguagem natural, de modo que é nesta, linguagem natural, que se há de buscar o significado das palavras e expressões que se compõem naquela. Cada vocábulo nela assume significado no contexto no qual inserido. O sentido de cada palavra há de ser discernido em cada caso. No seu contexto e em face das circunstâncias do caso. Não se pode atribuir à palavra qualquer sentido distinto do que ela tem em estado de dicionário, ainda que não baste a consulta aos dicionários, ignorando-se o contexto no qual ela é usada, para que esse sentido seja em cada caso discernido. A interpretação/aplicação do direito se faz não apenas a partir de elementos colhidos do texto normativo [mundo do dever-ser], mas também a partir de elementos do caso ao qual será ela aplicada, isto é, a partir de dados da realidade [mundo do ser]. 4. O direito, qual ensinou CARLOS MAXIMILIANO, deve ser interpretado "inteligentemente, não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis". 5. O entendimento sufragado no acórdão recorrido não pode ser acolhido, conduzindo ao absurdo de expropriar-se 150 m2 de terra rural para nesses mesmos 150 m2 assentar-se colonos, tendo em vista o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos. 6. Não violação do preceito veiculado pelo artigo 5º, LIV da Constituição do Brasil e do chamado "princípio" da proporcionalidade. Ausência de "desvio de poder legislativo" Recurso extraordinário a que se dá provimento.(STF - RE: 543974 MG, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 26/03/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-099 DIVULG 28-05-2009 PUBLIC 29-05-2009 EMENT VOL-02362-08 PP-01477).

São requisitos para o confisco o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, a identificação dos imóveis onde foram realizadas as plantações e a titularidade. No



confisco não ocorre o pagamento de indenização referente a área, ela será confiscada e prometida ao cultivo de produtos alimentícios e medicamentos, sendo essa área incorporada ao patrimônio da União.

Por fim, mais uma modalidade da perda da propriedade contida no nosso ordenamento jurídico é o ato em que o Estado de forma unilateral e executória, aplicando o interesse público, estabelece um individuo na obrigação de prestar um serviço, ou abdicar o uso de uma coisa e em compensação indeniza os prejuízos ocasionados.

O Código Civil de 1916 já se referia a ela no art. 591, mencionando as situações de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina. O art. 5º, XXV, da Constituição Federal permite a requisição da propriedade particular, na iminência de perigo público. A autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano. Essa requisição pode ocorrer para fins civis, como em casos de calamidade pública, ou fins militares, sempre que for impossível ou inviável a utilização de processo legal. A indenização ocorrerá a posteriori. Necessariamente, não implicará perda da propriedade, mas simples utilização. A indenização deve abranger, porém, todos os danos e prejuízos com base no princípio de utilização de propriedade alheia. ((VENOSA, 2013, p.279).

O Código Civil de 2002 traz os atos permitidos para autoridade competente utilizar de maneira provisória a propriedade do particular até onde o bem público exigir, bem como permite em seu art. 1.228, § 3º a utilização da propriedade do particular para acesso da atividade urbanística.

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.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

Vale ressaltar que também é admitida a requisição da propriedade particular de modo contingente para intervir no domínio econômico ou facilitar a prestação de serviço público. Em certas situações a requisição será considerada definitiva nos casos em que

tiver como objeto bens de consumo e em todos os casos de requisição haverá indenização ao proprietário e caso o mesmo se recusa será feito por vias judiciais.

### 3 - DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é um instituto legalmente previsto em nossa Constituição Brasileira, porém é um tema muito delicado e complexo uma vez que retrata o conflito entre o Estado e o particular.

Observamos que a propriedade precisa exercer uma função social e uma vez que a mesma não esteja atendendo a sua função no seio social, o Estado pode intervir de forma restritiva retirando faculdades relativa ao domínio, porém a propriedade continua com o particular ou de forma supressiva em que a transferência da propriedade para o Estado.

Carvalho (CARVALHO FILHO,2014, p.830), leciona que entretanto, é sempre oportuno que voltemos ao correto ensinamento de DEBBASCH a respeito das instituições políticas e das instituições administrativas. Estas precisam sempre de certos conceitos ideológicos e filosóficos só estabelecidos como axiomas pelas instituições políticas. A desapropriação é uma instituição administrativa, mas sua natureza, seus limites e seus efeitos resultam da opção política traçada na Constituição. Se inexistisse a ideologia política relativa à propriedade e à exigência de sua função social, seria decerto impertinente pensar em desapropriação. Por esse motivo, sempre é bom não perder de vista que o instituto envolve aspectos de natureza política, administrativa, econômica e social, o que reclama cuidado maior quando de seu estudo.

#### 3.1 - CONCEITO

Nesse contexto, a origem da palavra desapropriação é latina (*propriu*), sendo um vocábulo parassintético, ou seja, formado pela adição simultânea do prefixo e sufixo ao radical próprio: a) *des* - prefixo que apresenta ideia de afastamento; b) *a* - que indica passagem de estado; c) *ção* - sufixo formador de nomes de ação ou resultado de ação em palavras derivadas de verbo; e d) *próprio* - radical (SALLES, 1980).

Existe uma imensidão de conceitos na doutrina brasileira relativos à desapropriação, dos mais clássicos aos contemporâneos.

Para Hely Lopes Meirelles, desapropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 52, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subtilizada ou não utilizada (CP, art. 182, § 42, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184). (MEIRELLES,2016, p.728).

Fernanda Marinela (MARINELA, 2017, p.962/963), explica que a desapropriação é um procedimento administrativo em que o Poder Público adquire a propriedade do particular de forma compulsória, para fins de interesse público, atingindo-se assim a faculdade que tem o proprietário de dispor da coisa segundo sua vontade, afetando o caráter perpétuo e irrevogável do direito de propriedade com a consequente indenização. Trata-se de forma de aquisição originária da propriedade, não dependendo assim de qualquer título anterior ou de relação direta com o antigo proprietário, diferindo da forma derivada da aquisição, já que nesse caso a relação acontece entre o sujeito e a coisa.

Segundo o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2014, P.166), a desapropriação é um procedimento administrativo pelo qual o Poder Público 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.

E finalmente, Celso Antônio Bandeira de Mello (BANDEIRA DE MELO. 2013, p.881/882), conceitua o instituto da desapropriação do ponto de vista teórico, pode-se dizer que desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado. À luz do Direito positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade

pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

Observando os conceitos acima mencionados é possível de verificar que o interesse público estabelece o alicerce da desapropriação, dessa forma é evidente que, havendo um confronto de interesses entre o Público e o Privado, o primeiro prevalece, trazendo a nossa lembrança o princípio da supremacia do interesse público.

Destarte, a desapropriação constitui a transferência compulsória, forçada da propriedade para a Administração Pública. Logo é, sem imprecisão uma limitação ao direito de propriedade fundamentada na prevalência do interesse social sobre o individual.

No ordenamento jurídico brasileiro existe a desapropriação ordinária apresentado no art. 5º, XXIV da CRFB/88 que é a que exige a indenização prévia, justa e em dinheiro.

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.

Existe também a desapropriação com pagamento realizado em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas. Nesse caso a indenização também deve ser justa, porém não é prévia, mesmo que a Constituição assim a qualifique, como nos casos de desapropriação rural para fins de reforma agrária, prevista no art. 184 da CF/88, e a desapropriação urbanística sancionatória prevista no art. 182, § 4º, III, da CF/88.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo

urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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.

Sucintamente, podemos descrever a desapropriação como uma das formas de intervenção do Estado na propriedade pública ou privada, em benefício de uma finalidade pública capaz de justificar o ato de o Poder Público de transferir para si determinado bem, de forma arbitrária, tendo em vista os limites traçados pela Constituição e expresso em lei.

### **3.2 - NATUREZA JURÍDICA**

A desapropriação é uma forma de aquisição originária da propriedade, uma vez que não depende de um título prévio, da aquiescência do proprietário anterior, dessa forma o bem ingressa no patrimônio do poder público livre e desembaraçado e eventuais credores vão sub-rogar o preço que o poder público vai pagar na desapropriação.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO 2013, p.887), diz originária a forma de aquisição da propriedade quando a causa de atribui a propriedade a alguém não se vincula a qualquer título anterior, isto é, não procede, não deriva de título precedente, portanto, não é dependente de outro. É causa autônoma, bastante, por si mesma, para gerar, por força própria, o título constitutivo da propriedade. Dizer-se que a desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade significa que ela é, por si mesma, suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público, independentemente de qualquer vinculação com o título jurídico do anterior proprietário. É a só vontade do Poder Público e o pagamento do preço que constituem propriedade do Poder Público sobre o bem expropriado.

Colabora com o mesmo entendimento Edilson Pereira Nobre Júnior (NOBRE JR, 2012, 46/47), onde afirma que constitui, quando colima o apoderamento da coisa, modo de aquisição originária da propriedade, porque, uma vez o bem incorporado ao Poder Público, libera-se de quaisquer ônus reais, sendo insuscetível de reivindicação, devendo todos aqueles que o disputavam dirigir suas pretensões quanto ao valor de indenização. Prova insofismável está no art. 31 do decreto lei nº. 3.365/41, ao proclamar: “Ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado”.

Destarte, nenhum vício ou ônus incidente sobre os direitos de propriedade anteriores influencia o direito de propriedade do Estado, uma vez que o Estado não é um comprador e sim um adquirente originário.

Existem discussões acerca da natureza jurídica da desapropriação. Alguns doutrinadores entendem que ela parte do direito público e do direito privado e outros acreditam que parte somente do direito público. O entendimento que parece mais correto é o ilustrado pelo mestre Pontes de Miranda (MIRANDA, 1971, p.152), que afirma que a desapropriação é de direito público, e só de Direito Público, Constitucional, Administrador. O que é de Direito Civil é um de seus efeitos, o principal deles que é a perda da propriedade. O Direito Civil não rege, de modo nenhum, a desapropriação; já no da eficácia, atinge o direito civil, e ela, somente por isso, tem o direito civil de aludir como um dos modos de perda da propriedade

Desse modo, o Direito Constitucional abrange acerca dos direitos individuais e coletivos, determinando os fundamentos para a desapropriação; na esfera do Direito Administrativo é desenvolvida como se dá a serventia desse instituto, apontando a competência e a finalidade para expropriar, a medida que o Direito Civil, no contexto da eficácia, identifica a desapropriação como forma legal de interromper, além do domínio e da posse, os direitos e obrigações.

### **3.3 - MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO**

A desapropriação vai seguir o devido processo legal onde haverá indenização em regra, uma vez que a própria Constituição Federal Brasileira exige o devido processo legal para restrição de direitos. No entanto, existem algumas circunstâncias em que haverá desapropriação e que esta não irá observar o devido processo legal, a chamada desapropriação indireta. Normalmente a desapropriação envolve indenização, entretanto existem modalidades que não admitem indenização, como na hipótese de desapropriação confiscatória e algumas desapropriações sancionatórias, que apresentam títulos como espécie de indenização.

No Ordenamento Jurídico Brasileiro temos quatro modalidades de desapropriação, onde todas elas têm previsão constitucional e são regulamentadas pela legislação infraconstitucional, são elas:

1. Desapropriação por utilidade pública, Necessidade Pública ou interesse social art. 5º, XXVI, da CRFB/88 e Decreto Lei 3.365/41 e Lei 4.132/62.
2. Desapropriação Urbanística art. 182, § 4º, III, da CRFB/88 e Lei nº. 10.257/01.
3. Desapropriação Rural art. 184 da CRFB/88, Lei nº 8.629/93 e Lei Complementar 76/63, será abordado em tópico próprio.
4. Expropriação confiscatória art. 243 da CRFB/88, alterado pela Emenda Constitucional 81/14 e Lei nº. 8.257/91.

A primeira é a desapropriação ordinária, regra geral, onde o Poder Público desapropria um bem para atender a necessidade, utilidade ou interesse social. A indenização a ser paga nessa modalidade deve ser sempre em dinheiro, além de ser prévia e justa. Nessa modalidade o Estado não opera como agente sancionador, visto que o bem desapropriado e a três ultimas são desapropriações sancionatórias, ou seja, representam sanções aos proprietários uma vez que a propriedade não cumpre a função social.

Enquanto forma de aquisição originária da propriedade, Celso Antônio Bandeira de Mello (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014), afirma que a desapropriação apresenta duas consequências: a) a irreversibilidade da transferência, ou seja, ainda que a indenização tenha sido paga, por engano, a terceiro não



proprietário, não se invalidada a expropriação realizada e b) a extinção dos direitos reais sobre a coisa, o que significa dizer que o Poder Público adquire o bem livre de qualquer gravame, restando sub-rogados no preço da indenização quaisquer ônus ou direitos que incidiam sobre o objeto da desapropriação, até por força do disposto no artigo 31 do Decreto-Lei n. 3.365/419 .

Nesta modalidade o Estado não atua como agente sancionador, já que o bem a ser desapropriado não está em desconformidade com o interesse público, mas tão somente há uma necessidade de expropriação para atendimento de uma necessidade coletiva. Não entram aqui, por exemplo, os casos de desapropriação para fins de reforma agrária.

Pode-se afirmar que a desapropriação pode ocorrer de maneira direta (regular) ou indireta (irregular), a desapropriação direta o Poder Público desapropria amparado através de promulgação de decreto expropriatório e mediante o pagamento de indenização, seja ela feita em dinheiro ou em títulos da dívida agrária.

Irene Patrícia (NOHARA, 2015 p. 765/766), ensina que desapropriação indireta, também denominada apossamento administrativo, é a apropriação de bem imóvel privado, pelo Estado, e sua conseqüente integração ao patrimônio público, processada sem a observância das formalidades do procedimento expropriatório, previsto em lei. A desapropriação indireta é um fato administrativo, pois o Estado se apropria do bem de forma irregular e abusiva. Como a desapropriação indireta é comparável ao esbulho, ela pode ser impedida por ação possessória, uma vez que a posse de um bem acaba sendo ilegalmente retirada do particular pela Administração.

Vale ressaltar de acordo com o art. 35 do Decreto Lei nº. 3.365/41 e art. 21 da Lei complementar nº. 76/93 o proprietário só poderá impetrar ação possessórias nos casos de desapropriação indireta, antes que a Administração afete o bem a determinada finalidade, nesse caso não mais poderá postular, subsistindo apenas o direito de indenização por perdas e danos.

DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941.

Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo

de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

LEI COMPLEMENTAR Nº 76, DE 6 DE JULHO DE 1993

Art. 21. Os imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante, não poderão ser objeto de ação reivindicatória.

A desapropriação urbana é promovida pelo Município nas conjunturas de renúncia do proprietário do imóvel urbano em promover utilização de acordo com a função social. Já a desapropriação para fins de reforma agrária, também chamada por alguns doutrinadores de desapropriação especial ou extraordinária, recai sobre o imóvel rural que não cumpre a função social, a exemplo o não aproveitamento do imóvel e seus recursos naturais, não obediência as legislações trabalhistas e ambientais.

### **3.3.1 – DESAPROPRIAÇÃO POR NECESSIDADE PÚBLICA**

A desapropriação hoje é embasada no art. 5, XXIV da CRFB/88, onde estabelece exatamente a ideia de desapropriação, abordando dois requisitos básicos: o interesse público sobre o bem, que a Constituição divide em duas espécies (utilidade ou necessidade pública e interesse social) e o segundo requisito que é a indenização, que nos termos da CRFB/88 tem que ser prévia, justa e em dinheiro.

Atualmente temos um grande problema em relação ao assunto desapropriação que é a lacuna legislativa, uma vez que as leis que abordam sobre o tema é muito antiga, fazendo com que o judiciário dependa muito da interpretação doutrinária e jurisprudencial acerca da lei, ou seja, a lei em si não é o suficiente em virtude que alguns pontos não foi recepcionada pela Carta Magna e em outros pontos estaria dissonante com o ordenamento jurídico atual.

Marcelo Alexandrino (ALEXANDRINO, 2013, p. 1020), leciona que a necessidade Pública decorre de situações de emergência, cuja solução exija a desapropriação do bem. Na necessidade pública, para a situação de emergência ser resolvida satisfatoriamente, faz-se necessária a transferência urgente de bens de terceiros ao Poder Público.

Hely Lopes Meirelles afirma:

A necessidade pública surge quando a Administração defronta situações de emergência, que, para serem resolvidas satisfatoriamente, exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio e uso imediato. (2016, p.738).

Sendo assim, Irene Patrícia (NOHARA, 2015, p.969), declara que a necessidade pública será utilizada nas hipóteses previstas no decreto, desde que represente situação inesperada, emergencial, um problema inadiável e que a desapropriação seja uma solução indispensável, como nas hipóteses de segurança nacional, defesa do Estado, calamidade, salubridade pública dentre outras.

Contudo o Decreto Lei nº. 3.365/41 revogou a categoria necessidade pública, enquadrando os casos acima citados como utilidade pública, ficando a doutrina a incumbência de distinguir nos casos concretos.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

Os casos de necessidade e utilidade pública capitulados no art. 590, §§ 1º e 2º do Código civil de 1916 -e que, alias, não têm correspondentes no Novo Código Civil, isto é, na Lei nº. 10.406 de 10.01.2002-foram absorvidos todos, sob a designação de utilidade pública, pelo art. 5º do Decreto -lei 3.365. (2013, p.889).

Alguns Doutrinadores afirmam que dentre os casos apontados no art. 5º do Decreto Lei nº. 3.365/41, ou seja, as hipóteses de utilidade Pública, as hipóteses que mais se enquadrariam como de Necessidade Pública, seria:

Art. 5º. Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;

Corroborando com tal pensamento, KIYOSHI HARADA (HARADA 2006, p.16), afirma que é possível vislumbrar casos de necessidade pública no elenco do art. 5º. do Decreto Lei nº. 3.365/41 como ocorre nos quatro primeiros incisos.

Isto posto, as opções de necessidade pública englobam situações de emergência que demanda a transferência urgente e inevitável de bens de terceiros para o domínio público dando a Administração o uso imediato do mesmo.

### 3.3.2- DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

A desapropriação por utilidade pública é recepcionada pelo Decreto Lei nº. 3.365/1941, com algumas alterações da Medida Provisória nº. 2.183/2001. Entende-se por Utilidade Pública toda vez que o Estado precisar utilizar o bem no interesse público, o Estado não está desapropriando o bem porque não está cumprindo a função social, como acontece nos casos de desapropriação rural, o Estado desapropria porque precisa do bem, ele vai utilizar esse bem no interesse público ou no interesse coletivo, podemos citar como exemplo quando o Estado vai prestar um serviço e precisa desapropriar um bem.

Hely Lopes (MEIRELLES 2016, p. 738), assevera que a utilidade Pública apresenta-se quando a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível.

Para Fernanda Marinela (MARINELA, 2017. p.969), a desapropriação por utilidade pública é caracterizada como uma situação vantajosa para o interesse coletivo, mas não urgente. Nesse contexto, a doutrina conclui que as hipóteses de necessidade estão embutidas no conceito de utilidade pública, que é mais abrangente

Como mencionado acima as hipóteses de utilidade e necessidade pública estão previstas no artigo 5º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 que estabelece que:

Art. 5º. Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meio de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias e logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo com ou sem

edificação para, sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;

j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;

m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

p) os demais casos previstos por leis especiais (BRASIL Decreto Lei 3365, de 21 de junho de 1941).

Vale ressaltar que as 04 (quatro) primeiras hipóteses são consideradas pela maior parte dos doutrinadores como necessidade pública.

Alexandre Mazza (MAZZA, 2014, p.721), informa que Dessa forma é notória a diferença entre necessidade pública e utilidade pública. Enquanto na necessidade pública a desapropriação é a única solução administrativa para resolver determinado problema, na utilidade pública a desapropriação se apresentar como a melhor solução.

Perfazemos, por conseguinte que a necessidade pública prevê urgência do uso do bem para um fim inerente e instantâneo, já a utilidade pública caracteriza-se unicamente a condição do critério da discricionariedade da Administração Pública, ou seja, o bem será desapropriado segundo a estrita conveniência e oportunidade para o ente expropriante. Nas hipóteses de imissão provisória na posse não precisa ser necessária, ficando ao Poder expropriante analisar a conveniência da concepção do pedido imissivo.

### **3.3.3- DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL**

No caso de interesse social a regulamentação é pela Lei nº 4.132/62, acontece nos casos de desrespeito da função social da propriedade privada, onde o Estado desapropria para garantir o respeito a função social

O interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para o seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. Esse social justificativo de desapropriação está indicado na norma própria (Lei nº. 4.132/62) e em dispositivos esparsos de outros diplomas legais. O que convém assinalar, desde logo, é que os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade ou, mesmo, a certos beneficiários que a lei credencia para recebe-los e utilizá-los convenientemente. (MEIRELLES, 2016, 738).

A Lei nº. 4.132/62, em seu art. 2º considera interesse social:

Art.2º. Considera-se de interesse social:

I- o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado se correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II- a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola (*vetado*);

III- o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV- a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias;

V- a construção de casas populares;

VI- as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII- a proteção do solo e a preservação de cursos mananciais de água e de reservas florestais;

VIII- a utilização de áreas, locais ou bens que por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

Fernanda Marinela (MARINELA, 2017, p.969/970), ensina que esse fundamento representa a conveniência social da desapropriação, objetiva o auxílio às camadas mais pobres, melhoria das condições de vida, atenuação das desigualdades e outros,

como por exemplo, a desapropriação para construção de casas populares, proteção de solo e a preservação de custos de água e de reservas florestais. O objetivo do Estado não é ficar com os bens, mas sim distribuí-los.

Nas lições de Reinaldo Couto:

A desapropriação por interesse social ilustra claramente o escopo de satisfazer ao interesse público primário ou ao interesse privado legítimo e socialmente relevante (direito fundamental), pois, em regra, o destino dos bens desapropriados não é a Administração Pública e sim a sociedade ou certos administrados, desde que preencham requisitos objetivos fixados no ordenamento jurídico. (2015, p. 483).

Percebe-se que a desapropriação por interesse social distingue da desapropriação por necessidade e utilidade pública, os bens desapropriados por interesse social não são designados à Administração Pública, mas sim a coletividade ou a determinados grupos legalmente definidos.

No que concerne as hipóteses elencadas no art. 2º da Lei nº. 4.132/62, Kiyoshi Harada (HARADA, 2006, p.18), afirma que os casos mais comuns de desapropriação por interesse social estão nos incisos IV e V. Na hipótese do inciso IV, normalmente, ela é decretada para impedir a reintegração de posse por parte do proprietário do imóvel, com o que traria graves problemas sociais. As desapropriações pelo inciso V intensificam-se em períodos com a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes.

Reinaldo Couto (COUTO, 2015, p. 484), ensina que os incisos I e III do art. 2º da Lei nº. 4.132/62 não poderão ser aplicados aos casos que estejam abrangidos pelas desapropriações do inciso III do § 4º do art. 182 e do art. 184, ambos da CF/88, pois as duas hipóteses constitucionais, a desapropriação por interesse social de imóvel urbano e a desapropriação por interesse social de imóvel rural, são regulamentadas, respectivamente pela Leis nº. 10.257/2001 e pela Lei Complementar nº.76/93.

Dessa forma a Lei nº. 4.132/62, afirma que excluindo as hipóteses de desapropriação-sanção que possuem legitimados específicos, todos os entes federativos são sujeitos ativos para desapropriar por interesse social. Neste sentido, há que se trazer à colação o entendimento jurisprudencial consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar sobre a matéria:

ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL - LEGITIMIDADE DO ESTADO. 1. A desapropriação pode ser por utilidade pública, regida pelo DL n. 3.365/41, ou por interesse social (Lei n. 4.132/62). 2. A desapropriação por interesse social abriga não somente aquela que tem como finalidade a reforma agrária, de competência privativa da UNIÃO, como também aquela que objetiva melhor utilização da propriedade para dar à mesma uso de interesse coletivo. 3. Decreto estadual que pautou-se no art. 2º da Lei n. 4.132/62, tendo o Estado absoluta competência para a expropriação. 4. Recurso especial conhecido e provido.(STJ - REsp: 20896 SP 1992/0008260-2, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 19/10/1999, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 13.12.1999 p. 128)

### 3.3.4- DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA OU SANCIONATÓRIA

Desapropriação urbanística ou desapropriação sanção é uma sanção que será aplicada ao proprietário de imóvel urbano que não cumpre a função social, então ao verificar que o proprietário não cumpre a função social do seu imóvel urbano, o Poder Público pode adotar medidas em uma ordem sucessiva onde vem estipulada na própria Carta Magna sendo proibida alterar essa ordem.

Os municípios e o Distrito Federal têm competência para realizar essa modalidade de desapropriação, conforme narra o art. 182 da Carta Maga e art. 5º, "i", do Decreto Lei nº 3.365/1941. Nessa perspectiva há entendimento jurisprudencial conjecturando a respeito do tema.

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO ORDINÁRIO. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. ART. 5º, ALÍNEA I, DO DECRETO-LEI 3.365/41. IMPLANTAÇÃO DE "UNIDADE" INDUSTRIAL. NULIDADE DO ATO VICIADO POR DESVIO DE FINALIDADE, POIS BENEFICIA UMA ÚNICA EMPRESA PRIVADA. AUTORIDADE COATORA INCOMPETENTE PARA A EXPEDIÇÃO DO ATO. 1. Mandado de segurança impetrado contra ato do Governador do Estado da Bahia, consubstanciado na edição de decreto expropriatório que declarou de utilidade pública, para fins de implantação de unidade industrial, imóveis de propriedade da recorrente. 2. A declaração expropriatória exterioriza, tão-somente, a intenção estatal de desapropriar determinado bem, não repercutindo, de modo imediato, no direito de propriedade do expropriado. Sob esse aspecto, é possível constatar que os pressupostos necessários à desapropriação, sejam eles de que ordem for, não precisam estar presentes no momento da edição do decreto expropriatório. 3. O exame da oportunidade e da conveniência do ato ora impugnado não se sujeita a controle judicial. Entretanto, a hipótese legal de desapropriação elencada pelo administrador como fundamento do decreto expropriatório — art. 5º, i, do Decreto-Lei 3.365/41, no caso dos autos — deverá ser compatível com o fim a que ele se destina, sob pena de se viciar o ato praticado. 4. Por distritos industriais deve-se entender "a área de concentração de indústrias e atividades complementares delas, ordenada pelo Poder Público mediante plano urbanístico especial de urbanificação do solo,



com possibilidade de desapropriação da gleba e revenda ou locação dos lotes aos estabelecimentos industriais interessados" (SILVA, José Afonso da. "Direito Urbanístico Brasileiro", 4ª ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 377). 5. O decreto expropriatório editado com fundamento no art. 5º, i, do Decreto-Lei 3.365/41, beneficiando uma única empresa privada, contém vício de finalidade que o torna nulo, na medida em que se desvia do interesse público, contrariando, ainda, os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, consagrados no art. 37 da Constituição Federal. 6. Ademais, a construção ou ampliação de distritos industriais pressupõe "o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas", dependendo, ainda, "de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de implantação", tal como definido nos §§ 1º e 2º do art. 5º do Decreto-Lei 3.365/41, atraindo, desse modo, a competência exclusiva dos Municípios, a teor do disposto no art. 30, VIII, da CF/88. 7. O Governador do Estado da Bahia não detém competência, tanto para a expedição do decreto expropriatório atacado pela via do presente mandamus como para a efetiva desapropriação, visto ser do Município o interesse público capaz de ensejar a desapropriação para a construção ou ampliação de distritos industriais. 8. A Primeira Turma desta Corte já se manifestou no sentido de que "é lícito ao Poder Judiciário declarar nulo decreto expropriatório onde se verifica desvio de poder" (REsp 36.611/SC, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 22.8.1994). 9. Recurso provido para se conceder a segurança pleiteada, declarando-se a nulidade do Decreto 7.917/2001, expedido pelo Governador do Estado da Bahia

(STJ - RMS: 18703 BA 2004/0100086-0, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 28/11/2006, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 29.03.2007 p. 217LEXSTJ vol. 213 p. 23).

Para Fernanda Marinela (MARINELA, 2017, p. 970), a desapropriação sancionatória também pode ser denominada desapropriação extraordinária, em razão da forma de indenizar, e terá como fundamento a prática de uma ilegalidade, o que decorrerá de um interesse social cumulado com o descumprimento da função social da propriedade ou, ainda, de condutas ligadas ao tráfico ilícito de entorpecentes, conforme previsão do texto constitucional.

Essa modalidade de desapropriação está amparada no art. 182, § 4º, III da CRFB/88, onde foi complementado pela Lei nº. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Para José Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2018 p.965). A denominação desapropriação urbanística sancionatória decorre, por um ângulo, da circunstância de que se trata de ação governamental própria de política urbana para atender aos reclamos do plano diretor da cidade e, por outro, do caráter tipicamente punitivo desse mecanismo, fato que emana do próprio dispositivo constitucional.

O Estatuto da Cidade regulamenta o art. 182 da CRFB/88, afirmando que se o imóvel urbano não tiver cumprido a função social prevista no plano diretor da cidade, o Poder Público Municipal deverá primeiramente notificar o proprietário para que o mesmo dê função social a sua propriedade, também chamado de parcelamento ou edificação provisória, ou seja, é fazer com que o solo urbano que estava sendo mau utilizado ou subutilizado passe a ser utilizado de forma correta, de forma a garantir o interesse da coletividade.

Após a notificação, o proprietário tem o prazo de 01 (um) ano para apresentar o projeto e o prazo de 02 (dois) anos para iniciar as obras. Após esse prazo expirar e o proprietário não tiver dado função social ao seu imóvel, ou seja, não tiver parcelado, edificado a propriedade, terá como segunda medida a incidência de IPTU progressivo no tempo, isto é, haverá incidência no imposto predial territorial urbano com alíquota progressiva. A ideia do IPTU progressivo é do direito tributário, de um tributo com caráter extrafiscal, significa que o tributo não tem caráter arrecadatório, não tem intenção arrecadatória, nessa situação o IPTU não está sendo cobrado para que o Município arrecadar e a cobrança do IPTU tem como forçar o sujeito a dar função social a propriedade.

O IPTU é editado com a intenção de coagir o proprietário a dar função social à propriedade e a Lei nº. 10.257/01 apresenta o limite, onde alíquota só será progressiva no máximo de 05 anos e de um ano para o outro o máximo que pode ser feito é duplicar a alíquota desde que não ultrapasse 15 % no final.

Posteriormente a notificação para o parcelamento compulsório e após a incidência o IPTU progressivo o sujeito atribuiu a função social a sua propriedade, então o poder Público poderá desapropriar, essa é a terceira e última medida prevista no texto constitucional, amparado pela Lei nº. 10.257/0, a indenização nessa modalidade não é paga em dinheiro e sim em títulos na dívida pública, resgatáveis pelo proprietário em até 10 (dez) anos, onde a emissão desse título é autorizada pelo Senado. Podemos concluir que essa modalidade de desapropriação não é automática, é uma atuação subsidiária, é adota em última instância.

### **3.3.5 - EXPROPRIAÇÃO CONFISCATÓRIA**

Parte da doutrina divergem quanto a classificação dessa modalidade de perda da propriedade, bem como em relação a sua terminologia, alguns afirma que desapropriação e expropriação tem o mesmo significado, isto é seria a perda da propriedade do particular em face do Estado outros afirmam que a expropriação é um gênero, já a desapropriação seria uma espécie , ou seja, a perda da propriedade do particular em face do Estado mediante indenização a expropriação seria as situações em que o Estado tiraria do particular a sua propriedade e dentro da expropriação teria uma espécie que seria a desapropriação que é a perda da propriedade mediante um pagamento de indenização seja em título, seja em dinheiro

Quanto a desapropriação de glebas de terra em sejam cultivadas plantas psicotrópicas prevista no art. 243 da Constituição e disciplinada pela Lei nº. 8.257/91 (regulamentada pelo Decreto nº 577, de 24-6-92), Maria Sylvia Zanella Di Pietro DI PIETRO, 2018, p, 194). Afirma que se equipara ao confisco, por não assegurar ao expropriado o direito à indenização. Pela mesma razão teria sido empregado o vocábulo expropriação, em vez de desapropriação.

Fernanda Marinela e José dos Santos Carvalho Filho identifica a expropriação como modalidade de desapropriação sancionatória, análoga ao confisco.

Instituída na vigente Constituição no art. 243, para José Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2018, p. 962), a desapropriação-confisco caracteriza-se pelo fato

de consumir-se a expropriação sem qualquer indenização ao proprietário – situação que, na prática, corresponde realmente a um ato de confisco. Esta medida – é mister destacar – não é a única sanção; conforme dita o mandamento, a medida será aplicada sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Já Alexandre Mazza (MAZZA, 2017, p. 1005), afirma que embora o dispositivo constitucional afirme que as glebas “serão expropriadas”, não se trata propriamente de uma desapropriação, mas de uma modalidade de confisco ou perdimento de bens, uma vez que inexistente pagamento de indenização

*Para Joao Trindade Cavalcante Filho (CAVALCANTE FILHO, 2009, s.p), a expropriação é o gênero do qual desapropriação é espécie. Assim, teríamos na expropriação um gênero das intervenções do Estado na propriedade que culminariam por retirar do proprietário a coisa.*

Verifica-se que na prática tanto expropriação, quanto desapropriação não há distinção. A expropriação confiscatória está elencada no art. 243 da CRFB/88:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014).

O supracitado artigo prevê a probabilidade de expropriação, sem indenização ao proprietário de imóveis urbanos e rurais estabelecidos em todo território nacional, no qual seja detectada a prática de exploração de trabalho escravo ou a plantação ilícita de plantas psicotrópicas, sem implicância de outras sanções prevista em lei, ou seja, , isto é, o indivíduo tem um terreno e está fazendo plantação de psicotrópicas, ou tendo exploração de trabalho escravo, o Poder Público pode tirar o terreno desse indivíduo sem pagamento de indenização.

Não é qualquer cultura de plantas psicotrópicas que dá margem a esse tipo de desapropriação, mas apenas aquela que seja ilícita, por não estar autorizada pelo Poder Público e estar incluída em rol elencado pelo Ministério da Saúde. Segundo o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº. 8.257/91, a autorização para a cultura desse tipo de planta será concedida pelo órgão competente do Ministério da Saúde, atendendo exclusivamente a finalidades terapêuticas e científicas. (DI PIETRO, 2018, 194).

Para efeito dessa espécie de desapropriação, plantas psicotrópicas são aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscrita, plantas essas elencadas no rol emitido pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde, cujo cultivo depende de autorização de tal órgão, atendendo exclusivamente às finalidades terapêuticas e científicas. Caracteriza a cultura dessas plantas o preparo da terra destinada à sementeira, ao plantio efetivo ou à sua colheita. (MARINELA, 2018, p.980).

Lei nº. 8.257/91

Art. 2º Para efeito desta lei, plantas psicotrópicas são aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscrita, plantas estas elencadas no rol emitido pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde.

Parágrafo único. A autorização para a cultura de plantas psicotrópicas será concedida pelo órgão competente do Ministério da Saúde, atendendo exclusivamente a finalidades terapêuticas e científicas.

A Constituição Federal não fala em propriedade em seu art. 243 e sim em gleba, que significa parte do terreno utilizado para plantação de psicotrópica, tem entendimento consolidado no STF que afirma que gleba na constituição federal deve ser interpretado como propriedade, se for utilizado parte do terreno para plantação psicotrópica se perde o terreno como o todo e não somente parte dele.

Joé Carvalho (CARVALHO FILHO, 2018, p,962), diz que Primitivamente, o dispositivo aludia glebas como objeto da desapropriação, termo que indica, habitualmente, áreas de cultivo. A Emenda Constitucional nº. 81, de 05 de junho de 2014, contudo, alterando o mandamento, substituiu o termo pela expressão propriedades rurais e urbanas, garantindo, em consequência, maior exatidão quanto ao alvo do procedimento e deixando o sentido de cultivo em segundo plano.

A constituição federal não exige nenhum elemento subjetivo, não exige dolo, culpa, para haver expropriação basta a comprovação do elemento objetivo que é a plantação de psicotrópica, porém tem jurisprudência a respeito da matéria, no qual o STF sedimenta quanto o afastamento da responsabilidade do proprietário de terra com cultivo ilegal de plantas psicotrópicas com finalidade de expropriação, proclamando que tal responsabilidade pode ser afastada desde que comprove que não incorreu em culpa, ainda que *in vigilando* ou *in eleigendo*.

RECURSO. Extraordinário. Responsabilidade civil. Natureza objetiva ou subjetiva. Proprietário de terras. Cultivo ilegal de plantas psicotrópicas. Expropriação sem indenização. Art. 243 da Constituição Federal. Relevância do tema. Repercussão geral reconhecida. Apresenta repercussão geral recurso extraordinário que verse sobre a natureza da responsabilidade, para fins de expropriação, do proprietário de terras com cultivo ilegal de plantas psicotrópicas.

(STF - RG RE: 635336 PE - PERNAMBUCO, Relator: Min. MINISTRO PRESIDENTE, Data de Julgamento: 26/05/2011, Data de Publicação: DJe-167 31-08-2011).

Distingue-se das demais modalidades, uma vez que a transferência compulsória da propriedade se dar mediante atos policias e inquéritos que subsidiará a referida ação e não pelo ato declaratório de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.

A propriedade desapropriada, antes do advento da Emenda Constitucional nº.81/2014, seria os terrenos utilizados para as plantações de psicotrópicas destinados aos assentamentos de colonos que conduziram a plantação de gêneros alimentícios e medicamentosos e os bens móveis seria utilizados para o combate ao tráfico ou para recuperação de viciados, após a EC nº81/2014, as propriedades devem ser destinadas para a reforma agrária e a programas de habitação popular.

Nas situações em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes de drogas e afins, o acervo será convertido em benéfico ao pessoal especializado e as instituições de tratamento para recuperação de viciados, bem como para subsidiar o trabalho de prevenção, fiscalização e coibição ao crime e ao tráfico de substancia entorpecentes

Para José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2018, p.962), a medida de assentamento de colonos é fluida e imprecisa e, como é evidente, rende

ensejo a desvios de finalidade, além de se ter revelado ineficaz. Já a reforma agrária e os programas de habitação popular espelham finalidade mais objetivas, inclusive amparadas por legislação específica, o que vincula mais diretamente a Administração.

Dessa forma os pontos abortados pela mudança que Emenda Constitucional supracitada envergou rescindiu uma posição humanitária, desejado a anos pela sociedade brasileira com o intuito de depreciar um enorme problema que deveria ter sido eliminado em meados de 1888, contudo perdurar até os dias de hoje.

Fernanda Marinela (MARNELA, 2018, p. 979), sustenta que o dolo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo. O patrimônio confiscado será revertido a fundo especial, criado por Lei, que terá destinação específica.

A expropriação confisco é uma ferramenta preunciado pelo Poder Constituinte para sancionar a utilização de forma ilícita da propriedade através de ações infracionais, excluindo qualquer tipo de indenização.

#### **4 - REFORMA AGRÁRIA DO BRASIL**

Desde os períodos coloniais a formação social, política e econômica brasileira foram fundadas a partir de um tripé composto pela monocultura, latifúndio e mão-de-obra escrava.

A coroa portuguesa introduziu a indústria canavieira e com ela, a partir de 1530, o regime da grande propriedade rural, criando as capitanias hereditárias e o sistema de sesmarias, distribuindo grandes glebas da coroa portuguesa em troca de um sexto de sua produção para quem cultivava e transformando o espaço brasileiro em uma economia interna no qual só a coroa tinha vantagem.

Com o fim das capitanias hereditárias e a independência do Brasil em 1822, a organização de terras se dava pela “lei do mais forte”, não existia lei específica que regulamentasse a distribuição fundiária, só havia delimitação pública, ou seja, a proibição da ocupação de terras públicas, ressalvadas as adquiridas por dinheiro do império. Por falta da existência da lei houve diversos conflitos entre proprietários, grandes fazendeiros e grileiros, favorecendo os grandes latifundiários que na época ostentavam condições para expandir as suas terras, tornando ilegais as posses de apoucados produtores.

Em 1850 foi elaborado o primeiro código de terras do Brasil, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, sancionada por D. Pedro II, a qual tinha como objeto ordenar o campo, elaborando uma reestruturação no aspecto fundiário e estabelecendo uma relação entre estado e os proprietários de terras, uma vez que eles tinham papel de alta relevância na estrutura social e política no Brasil imperial.

Com advento do código de terras do Brasil, onde o mesmo regulamentava o registro público de todas as terras, o Estado detinha controle sobre as terras que tinham proprietários, porém sem produção, chamada também de terras devolutas. Dessa forma o Brasil começou a dar caráter comercial a terra, ela começou a ser um gerador de lucros para a economia do Estado.

Entretanto a lei alargou o poder dos coronéis e da nobreza que tinham influência política para manter seus territórios, dificultando o alcance de pessoas de



renda baixa, além do governo acumular terras públicas, uma vez que não conseguia comercializar as terras devolutas em virtude de alto preço e nem impedir a atuação dos grandes coronéis, mesmo após da abolição da escravatura, a em meados de 1889 quando o Brasil se tornara Republica, não houve mudanças a respeito da distribuição de terras. Também nesse período chegava ao Brasil grande quantidade de imigrantes trazidos justamente para distribuir o trabalho escravos, começando a proliferar o trabalho assalariado no país.

Ao final da década de 50, com o surgimento da industrialização e com a crescente urbanização no país é que se começa a debater com a sociedade brasileira a questão fundiária, momento em que se pensava no reparo das injustiças sociais em relação a propriedade. Em todo o Brasil os conflitos agrários se intensificam surgindo primeiramente no Nordeste as Ligas camponesas e os sindicatos rurais com as greves, invadindo propriedades não utilizadas e lutando a favor da implantação da reforma agrária. Nesse período o governado federal criou a Superintendência de Reforma Agrária – SUPRA, tanto a liga camponesa, como a SUPRA foram duramente combatidas com o implemento do regime militar.

Em 1963 foi criado foi criado o Estatuto do trabalhador Rural – ETR, colocando o trabalhador rural brasileiro na CLT- Consolidação das Leis do Trabalho, adequando os trabalhadores rurais aos trabalhadores urbanos, uma vez que os trabalhadores rurais não tinham direitos trabalhistas.

Em 1964, período que houve o golpe militar, o Governo federal contraditando de forma positiva, elaborou o Estatuto da Terra, editado pela lei nº. 4.504 de 1964, estabelecendo novas diretrizes na questão fundiária, objetivando o desenvolvimento da agropecuária brasileira dando subsidio agrícola, modernização do campo e créditos rurais, dando garantia de preços, alavancando a produção agrícola e finalmente realizar a reforma agraria, ou seja, o Estado brasileiro passa a conduzir a reforma agrária dando uma justa distribuição de terras, enfraquecendo as ligas camponesas.

O Estatuto da Terra cria dois órgãos, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA, para cuidar da reforma da estrutura fundiária, e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola -INDA, voltado para o processo de colonização em

substituição a antiga SUPRA. Esses órgãos normatizavam o sistema de reforma agrária, contudo não existia um plano nacional para ajustar a reforma, dessa forma em novembro de 1966 o governo federal instituiu o Plano Nacional de Reforma Agrária.

O primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária foi instituído durante o período do regime militar entre 1964 a 1985, esse plano continha o assentamento de sem-terra na Amazônia, através da criação das agrovilas, a criação do INCRA, organismo do governo que seria responsável pela reforma agrária no Brasil, classificação das propriedades por áreas, surgindo os conceitos de minifúndio que é toda propriedade que vai de 0 a 10 hectares, pequena propriedade que vai de 10 a 100 hectares, media propriedade 100 a 1000 hectares e grande propriedade ou latifúndio acima de 1000 hectares, é de se observar que o governo nessa época ainda admitia o latifúndio não se preocupando com a distribuição de terras, além de criar as legislações trabalhistas, porém esse plano ficou engavetado, não saiu do papel. O Estatuto da Terra tinha um grande objetivo que era diminuir um pouco a tensão que havia no campo brasileiro, tensão esse gerada pela expansão de ideias socialistas no Brasil, a agricultura brasileira passou por uma modernização muito significativa a partir da década de 60, o Estado brasileiro criou políticas agrárias para desenvolver o campo brasileiro atingindo sobretudo a burguesia rural.

Tanto o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, como o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola, sofrera forte pressão do setor latifundiário, então em 1970 o Governo através do decreto nº 1.110 criou o Instituto Nacional de colonização da Reforma agrária – INCRA, resultado da fusão do IBRA com INDA.

Através do INCRA, o Governo tenta colonizar a região Norte e a Amazônia através do projeto Lavoura Arroz, todavia não obteve êxito diante da forma de execução do projeto e do quadro político da época. A política agrária durante o regime militar ofereceu mais poder ao latifúndio tradicional e ampliou o latifúndio das grandes empresas e multinacionais com elaboração de projetos agrícolas, agroindústrias, oferecendo financiamento pelo governo, melhorando o sistema viário com construção e ampliação de estradas, portos e ferrovias e o sindicato passa a ser controlado pelo Ministério do Trabalho tendo um objetivo mais assistencialista.

O modelo econômico criado pelo regime militar fracassa, surgindo desse modo greves, principalmente nas áreas onde os agricultores eram assalariados, uma vez que nem todos os proprietários respeitavam os direitos garantido pela justiça aos trabalhadores.

Com a redemocratização no Brasil em meados dos anos 80 e 90, o tema reforma agraria retorna a ganhar força, nesse mesmo período apareceu o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, fundado no Rio Grande do Sul mais precisamente em 1984, que é hoje um dos mais importantes movimentos sociais brasileiros, ele foi responsável pelo ressurgimento da reforma agrária no cenário nacional Posteriormente foi criado o decreto nº 97.766/85 onde institui o novo plano de nacional de reforma agrária, com o objetivo de dispor 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhões de famílias que não tinham terras para morar e nem produzir até 1989, a fim de atingir essa meta utópica no mesmo ano foi criado o Ministério Extraordinário para Desenvolvimento e a Reforma Agrária – MIRAD, a Carta Magna de 1988 assegurou o direito por parte da união à desapropriação para fins de reforma agrária. Entre a década de 80 e 90, vários ministérios foram criados extintos cuja a obrigação de regular e coordenar a reforma agraria no Brasil, após 04 anos da criação do MIRAD, os números foram bem abaixo da meta estipulada pelo novo plano nacional de reforma agrária resultando dessa forma a extinção do INCRA em 1987 e a do MIRAD em 1989, onde as suas atribuições foram incorporadas para o Ministério da Agricultura.

Em 29 de março de 1989, o Congresso Nacional recriou o Incra, abdicando o decreto-lei que o extinguiu, porém, o Brasil se encontrava sem respaldo político e a pobreza orçamentária mantiveram a reforma agrária quase paralisada. Dessa forma a Presidência da República cria em 29 de abril de 1996, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária que posteriormente foi incorporado ao INCRA. Em janeiro de 2000 através do decreto nº 3.338 criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, órgão ao qual é responsável pela reforma agrária atual onde o INCRA está vinculado até o momento.

#### 4.1- CONCEITO DE REFORMA AGRÁRIA

A palavra reforma agrária é proveniente do latim, pontando o prefixo *re*, aponta uma repetição, enquanto *forma* mostra os relevantes aspectos exteriores que oferecem as características ou forma ao objeto. O termo *reformare*, significa reestruturar a sua forma ou criar uma nova. Agrária tem origem também do latim, que tem com um morfema básico *ager, agri* (plantação, roça), dando como resultado a expressão *agrarius*, que dar entendimento de vida e trabalho no campo. Desse modo pode-se afirmar que reforma agrária é simplesmente um novo modo de vida e trabalho rural.

João Pedro Stedile (STEDILE, 2012 p. 659), prega que a reforma agrária é um programa de governo que busca democratizar a propriedade da terra na sociedade e garantir o seu acesso, distribuindo-a a todos que a quiserem fazer produzir e dela usufruir. Para alcançar esse objetivo, o principal instrumento jurídico utilizado em praticamente todas as experiências existentes é a desapropriação, pelo Estado, das grandes fazendas, os Latifúndios, e sua redistribuição entre camponeses sem-terra, pequenos agricultores com pouca terra e assalariados rurais em geral.

Segundo Benedito Marques (2015, p. 130 *apud* STEFANINI, 1978, p. 52), “A reforma agrária seria um conjunto de medidas administrativas e jurídicas levadas a efeito pelo poder público, visando à modificação e à regência de alguns institutos jurídicos, à revisão das diretrizes da administração ou à parcial reformulação das normas e medidas, com o objetivo precípua de sanear os vícios intrínsecos e extrínsecos do imóvel rural e de sua exploração, sem a derrogação dos princípios que asseguram a propriedade imóvel.”

Outrossim o próprio ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº. 4.504/64, aborda o conceito de reforma agrária da seguinte forma:

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

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

A legislação supracitada complementa o conceito em seu art. 16, onde afirma:

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.

Dessa forma entende-se que a reforma agrária é uma intervenção do Estado de forma impreterível nas propriedades rurais, utilizando propósitos, políticos, sociais e econômicos, aspirando a modificando a estrutura fundiária nacional, com o propósito de criar uma distribuição igualitária e justa das terras.

Raymundo Laranjeira (LARANJEIRA, 1984, p. 28), ensina que a reforma agrária é o processo pelo qual o Estado modifica os direitos sobre a propriedade e a posse dos bens agrícolas, a partir da transformação fundiária e da reformulação das medidas de assistência em todo o país, com vista a obter maior oferta de gêneros e a eliminar as desigualdades sociais no campo.

O doutrinador Rafael Augusto de Mendonça Lima (MENDONÇA LIMA, 1970, p.55/56). afirma que o professor Antonino C. Vivanco conceituou de forma completa a reforma agrária, afirmando que ela “consiste na modificação da estrutura agrária de uma região ou de um país determinado, mediante a execução de mudanças fundamentais nas instituições jurídicas agrárias, no regime de propriedade da terra e na divisão da mesma. Além de tudo isso, pressupõe a construção de obras e prestação de serviços de diferentes naturezas tendentes a incrementar a produção e melhorar a forma de distribuição dos benefícios obtidos dela, a fim de conseguir melhores condições de vida e de trabalho, em benefício da comunidade rural” e acrescenta que “no conceito enunciado é necessário distinguir vários aspectos importantes: (1)- político: que consiste na participação do governo na ação que visa planejar e realizar a reforma agrária; (2)- jurídico: que está arraigado única e exclusivamente na reforma institucional e nos conteúdos dos atos de governo de origem legislativa ou de regulamentação necessárias para instrumentá-la; (3)- econômico: que compreende o conjunto de medidas que são adotadas para melhorar os índices de produtividade, para obter uma melhor distribuição da riqueza, para promover a conservação das fontes naturais da produção, para dividir os latifúndios, para concentrar e reagrupar os minifúndios, etc.;

(4)- técnico: que se refere especialmente às modificações nas formas de trabalho e a seus aperfeiçoamentos, à mecanização agrícola, ao uso de fertilizantes, ao sistema de transporte, etc.; (5)- social: que abarca um cem números de mudanças a fim de lograr um estado sanitário melhor da população, melhorar o nível alimentar, evitar as enfermidades, repartir ensinamentos adequados, capacitar os trabalhadores, induzi-los a adaptar-se às mudanças necessárias para viver e trabalhar em condições mais favoráveis.”

A reforma agrária ainda pode ser vista de forma mais ampla, conforme demonstra Benedito Marques (2015, p. 131 *apud* JOSÉ ELI VEIGA, 1981, p. 7):

A modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vistas a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola é a definição mais usual de reforma agrária. Tal enunciado consta em qualquer bom dicionário. Como geralmente acontece com as conceituações sintéticas, nela está apenas implícita uma ideia-chave para o seu entendimento: de que se trata de uma intervenção deliberada do Estado nos alicerces do setor agrícola.

Conclui-se que a reforma agrária é um agrupamento de mudanças acentuadas em toda a estrutura agrária de uma país em de uma área ou região do mesmo, com a finalidade de melhorar as condições políticas, econômicas aumentando a produção e produtividade e principalmente sociais da população que vive na zona rural.

## **4.2 - SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS APRESENTADOS NA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA**

A reforma agrária surgiu no Brasil com a proposta de democratização da terra, porém percebe-se ultimamente que os seus objetivos estão tendo mais caráter assistencial do que uma transformação na estrutura fundiária, o avanço do capitalismo rendeu riqueza aos latifúndios atualmente conhecidos como multinacionais deixando os trabalhadores rurais na miséria, onde milhares dessas famílias são dirigidas para as favelas urbanas, uma vez que não tem mais lugar no campo, gerando o surgimento de movimentos dispostos a lutar pela verdadeira proposta da reforma agrária, tendo como o mais famoso no Brasil o MST.

Através de suas lutas o Movimento sem-terra vem tentando corrigir a herança das capitâneas hereditária e das sesmarias existindo de forma indireta no país, empenhando-se por uma reforma agrária que ofereça uma justa redistribuição de terras.

A reforma agrária tem como objetivo a democratização da terra, bem como sua manutenção e organização da produção agrícola, para o desenvolvimento da infraestrutura social nas comunidades rurais e melhoria na política agrícola.

Para os movimentos sociais, a reforma agrária se aplica a um projeto de modificação do modelo atual do país, garantindo os direitos sociais fundamentais, ou seja, o projeto de reforma agrária não deve resumir ao uso de posse da terra e sim alargar as estruturas econômicas e políticas para uma construção de uma sociedade mais igualitária. Porém através de uma política pública com caráter social com criação de programas assistencialista termina ocultando a verdadeira situação agrária no país.

Para Lustosa (2012, p.42), afirma que “o Estado brasileiro, ao incrementar um volume expressivo de políticas sociais de enfrentamento à pobreza rural, assume essas estratégias numa espécie de “tutela” comandada pelos interesses da burguesia nacional e internacional. Esses meios de controle social são, de alguma forma, instrumentos de reorganização política das classes dominantes. Pela forma, que assumem, destinam-se não só a provisão como ao revigoramento de práticas políticas conservadoras de cunho populista, clientelista, que, no limite, são contrários à redução do Estado preconizada na agenda neoliberal. Mas, esses artifícios afirmam no âmbito da organização política dos trabalhadores, tendências de despolitização da sonhada reforma agrária, negação dos direitos sociais dos trabalhadores e da cidadania, dissimulando as novas expressões da questão social no Brasil.”

Destarte as transformações proposta pela reforma agrária ainda é conservadora uma vez que as mudanças realizadas continua sendo imposta pelo capitalismo, mantendo um modelo agrário centralizado, tendo a agricultura ganhado mais atenção e investimento pelo Estado uma vez que atendia o crescimento capitalista e empresarial no país, fazendo com que os camponeses tradicionais coloquem a venda as suas áreas, por não receberem a devida assistência governamental.

É necessário refletir que a legítima reforma agrária dar acesso a moradia, educação, saúde, segurança e direitos trabalhistas, ou seja, a democratização da terra tem que beneficiar principalmente quem nela trabalha e não a economia burguesa, portanto para que seja posta em prática é preciso o destemor do Estado para afrontar os grupos econômicos que resistir a mudança proposta pela verdadeira reforma agrária., deixando de lado as intenções pessoais políticas que dificulta as decisões corretas sobre o tema .

O Estado precisa entender que a reforma agrária, vai muito além da luta pela terra, o intuito dela é a alteração da força do capitalismo ainda existente, fazendo que os trabalhadores tenham acesso as terras, bem como aos meios de produção e comercialização, transformando não só em luta de um específico grupo e sim uma questão de política econômica explorado por toda sociedade brasileira.

O que dificulta o acesso das terras aos camponês é a concentração destas nas mãos de famílias ricas e influentes no meio político, tendo como benefício a própria lei. Dessa forma o Estado não pode continuar a serviço das grandes empresas e dos latifundiários, o seu papel tem que ser atuante em garantir a equalização social, resistindo as pressões dos latifundiários, elaborando uma proposta que atendam ao interesse social, dando um real alteração na estrutura da propriedade rural.



## 5 - DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

A desapropriação para fins de reforma agrária, nada mais é que a transferência da propriedade rural que não esteja cumprindo a função social para o Poder Público. É uma modalidade sancionatória de desapropriação uma vez que é retirado o direito de propriedade do indivíduo do imóvel rural que esteja descumprindo a sua função social.

É de se considerar que o sentido da expressão é amplo e admite mais de um objetivo. O Poder Público tem a prerrogativa de proceder à desapropriação rural quando o imóvel não está atendendo à função social rural (art. 186, CF), mas o objetivo do expropriante podem voltar-se tanto para fins de reforma agrária, como para qualquer outro fim compatível com a política agrícola e fundiária. É verdade que a regra é aquele objetivo, mas nada impede (porque a Constituição não proíbe) que o Poder Público persiga a conquista de outras situações que não a reforma agrária, desde que, é óbvio, compatibilize o uso do imóvel com a função social rural. (CARVALHO, 2015, p. 905).

Hodiernamente a função social faz parte da definição de propriedade, posto que a propriedade não visa só o crescimento de riqueza para o interesse individual, mas sim a produção para atender as necessidades de uma sociedade, sendo assim a propriedade rural ultrapassa o interesse individual do seu dono, tendo como objetivo uma finalidade social.

Segundo Marcos Prado Albuquerque a desapropriação para fins de reforma agrária é assimilada pela doutrina jusagrarista tradicional como um dos instrumentos jurídicos fundamentais. Assim afirma o autor supracitado:

Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é a atuação da vontade do Estado, mediante indenização, consistente na retirada de bem de um patrimônio, em atendimento à composição, apaziguamento, previdência e prevenção impostos por circunstâncias que exigem o cumprimento de um conjunto de medidas que visem a melhor distribuição da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio (ALBUQUERQUE, 2005, p. 166).

Antonino Moura Borges, define a função social da propriedade rural da seguinte forma:

**FUNÇÃO SOCIAL** – é a obrigação imposta pela lei ao proprietário rural de explorar racional, adequada e tecnicamente o seu imóvel, tornando-a produtiva

de bens e riquezas necessários ao consumo de modo a proporcionar o bem estar próprio e de sua família, bem como, de seus empregados e da sociedade, respeitando leis ambientais, as leis que regulam as relações de trabalho, inclusive a legislação agrária. (BORGES, 2012, p. 372).

O objeto da desapropriação para fins de reforma agrária, de acordo com o art.184, da Carta Magna é o imóvel rural que esteja descumprindo função social, porém o mencionado artigo não conceitua imóvel rural, a Lei nº. 8.629/93 abordou sobre o conceito de imóvel rural em seu art. 4º inciso I.

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.

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

O Estatuto da terra, Lei nº. 4.504/64, em seu art. 4 º, inciso I, similarmente conceitua imóvel rural, de forma semelhante com a Lei nº. 8.629/93.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

Existe discordância entre a doutrina a respeito da classificação de imóvel rural admitido pelo legislador, posto que o critério adotado é o da destinação conforme o Estatuto da Terra e a Lei nº. 8.629/93, ou seja, se um prédio rústico estiver localizado em zona urbana, porém faz exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial será considerado como imóvel rural. Entretanto o Código tributário Nacional, Lei nº. 5.172/66 aplica o critério de localização conforme seu art. 29:

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

Segundo leciona o José Carlos de Moraes Salles, afirma:

“A reforma agrária se faz no campo e não na cidade, ainda que nesta possa haver, eventualmente, uma gleba de terra destinada para fins rurais (exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial).”( 200, p.906/907).

Segue nesse ensinamento Leandro Paulsen, quando afirma:

O legislador ordinário andou de forma equivocada, sem perceber que a Constituição Federal traz, de forma implícita, a definição de imóveis rurais e urbanos, utilizando-se, para tanto, o critério da localização. De fato, da leitura dos capítulos Da Política e Da política Agrícola e Fundiária e da reforma Agrária, ambos do título Da Ordem Econômica e Financeira, é o que se tira. A constituição vinculou a expressão propriedade urbana à cidade, prevendo que deve atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor aprovado pela Câmara Municipal. Quando a Constituição se refere a imóvel rural, por sua vez, o faz em contraposição a imóvel urbano. Assim descabia, na regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, adotar-se outro critério que não o topográfico.(PAULSEN, p. 95).

Conforme declara Olavo Acyr de Lima Rocha:

É rural não só o imóvel que esteja efetivamente sendo utilizado em atividade agrária, mas também aquele que revestindo as condições para sê-lo, esteja, no entanto, sendo mantido inativo, inexplorado, não produtivo ou improdutivo. Caso contrário, a qualificação do imóvel como rural ou não ficaria na dependência da vontade, do arbítrio de seu titular [...] Por assim dizer, deixariam de existir os latifúndios improdutivos, dados que não estando o imóvel rural produzindo num determinado momento no tempo, deixaria de ser considerado como rural, o que é inconcebível visto que frustraria inteiramente os objetivos da Lei Agrária. (ROCHA, 1992, p. 79/80).

Nessa conjuntura o lecionador Edilson Pereira Nobre Júnior, abordando uma solução para discordância entre os doutrinadores, declarando que:

... Sou da opinião de que nossa legislação adotou mais de um critério definidor do que seja imóvel rural, devendo -se procurar a inteligência que concilie ambos. Assim, o art. 29 do CNT, ao perfilar o da localização, tem sua imperatividade limitada às lides tributária. No campo agrário, há de prevalecer o da destinação, estatuído pela Lei 8.629/93, haja vista a sua edição encontrar suporte nos arts. 185, I e II, parágrafo único, e 186, I e IV, da Norma Fundamental, que transferiram à lei federal o mister de estabelecer os critérios necessários para a observância da função social dos imóveis rurais, bem como a conceituação de pequena e média propriedade e da propriedade produtiva. (NOBRE JÚNIOR, 2012, p.131).

Nada obstante as divergências doutrinárias abordadas acima, o correto é que tanto o Estatuto da Terra, bem como a Lei nº. 8.629/93 que regula os artigos constitucionais referente à desapropriação para fins da reforma agrária, escolhe o critério da destinação como característica do imóvel rural.

A Constituição Federal em seu art. 185, expressa os bens que não estão sujeitos a este tipo 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.
- Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Porém o aludido artigo da CRFB/88, não definia o que é pequena e média propriedade rural, somente a Lei nº. 8.629/93, nesse seguimento afirma Benedito Ferreira Marques:

A constituição Federal Vigente, em seu art. 185, instituiu a “Pequena Propriedade” e a “Média Propriedade”, considerando-as insuscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Mas sua definição foi remetida para a lei ordinária, o que veio acontecer, com relativo atraso, através da Lei nº. 8.629, de 25.02.93. (MARQUES, 2012, p.58).

Vale ressaltar que o art. 185 da Carta Magna, informa que são insuscetíveis de desapropriação a pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra e a propriedade produtiva, a Carta Magna não isenta a desapropriação para fins de reforma agrária a média e pequena propriedade rural, mas sim aquela mencionada no inciso I e II do art. 185 da CRFB/88. O imóvel produtivo é aquele que cumpre sua função social conforme o art.186 da Constituição.

- 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.

O Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de asseverar que a propriedade qualificada como produtiva no cadastro rural não poderia ter sua classificação revista, mediante vistoria *in loco*, após invasão por trabalhadores rurais, uma vez que o coeficiente de produtividade fundiária terá sido descaracterizado pela prática do esbulho possessório. (MENDES, BRANCO, 2018 p. 357).

MANDADO DE SEGURANÇA - IMÓVEL RURAL - DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184)- TUTELA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE - AUSÊNCIA DE RECEPÇÃO DO DECRETO-LEI N. 554/69 PELA NOVA CONSTITUIÇÃO - INVIABILIDADE DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATORIA, POR INTERESSE SOCIAL, ANTE A INEXISTÊNCIA DAS LEIS RECLAMADAS PELO TEXTO CONSTITUCIONAL (ART. 184, PAR.3., E ART. 185, I) - EDIÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI COMPLEMENTAR N. 76/93 E DA LEI N. 8.629/93 - IRRELEVÂNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE SUA APLICAÇÃO RETROATIVA - PEDIDO

DEFERIDO. - A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL, POR INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, CONSTITUI MODALIDADE ESPECIAL DE INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NA ESFERA DOMINIAL PRIVADA. DISPÕE DE PERFIL JURÍDICO-CONSTITUCIONAL PRÓPRIO E TRADUZ, NA CONCREÇÃO DO SEU ALCANCE, UMA REAÇÃO DO ESTADO A DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL QUE INERE A PROPRIEDADE PRIVADA. A EXPROPRIAÇÃO-SANÇÃO FOI MANTIDA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988, QUE A PREVIU PARA O IMÓVEL RURAL QUE NÃO ESTEJA CUMPRINDO SUA FUNÇÃO SOCIAL (ART. 184, CAPUT), HIPÓTESE EM QUE O VALOR DA JUSTA INDENIZAÇÃO - EMBORA PREVIA - SERÁ PAGO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA. A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DA JUSTA INDENIZAÇÃO REPRESENTA CONSEQUÊNCIA IMEDIATAMENTE DERIVADA DA GARANTIA DE CONSERVAÇÃO QUE FOI INSTITUÍDA PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE EM FAVOR DO DIREITO DE PROPRIEDADE. - A INEXISTÊNCIA DAS LEIS RECLAMADAS PELA CARTA POLÍTICA (ART. 184, PAR. 3. E ART. 185, N. I) IMPEDE O EXERCÍCIO, PELA UNIÃO FEDERAL, DO SEU PODER DE PROMOVER, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, A MODALIDADE ESPECIAL DE DESAPROPRIAÇÃO A QUE SE REFERE O TEXTO CONSTITUCIONAL (ART. 184). A EDIÇÃO DOS ATOS LEGISLATIVOS EXIGIDOS PELA CARTA FEDERAL, OCORRIDA EM MOMENTO POSTERIOR AO DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO PRESIDENCIAL IMPUGNADO, NÃO TEM O CONDAO DE LEGITIMAR A DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA NELE CONSUBSTANCIADA, DADA A IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO RETROATIVA DAQUELES DIPLOMAS LEGAIS.

(STF - MS: 21348 MS, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 02/09/1993, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 08-10-1993 PP-21012 EMENT VOL-01720-02 PP-00182).

A Lei nº. 8.629/93 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previsto no Capítulo III, título VII, da Constituição Federal em seu art. 4º conceitua a pequena e média propriedade da seguinte forma:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I-[...]

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento;

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

Modulo fiscal é medida em hectares que varia para cada região do país, mediante critérios estabelecidos equitativamente pelo Estatuto da Terra, Lei nº. 4.504/64, por exclusão acima de 15 módulos fiscais será considerada grande propriedade, ou seja, o modulo fiscal procura refletir a área mediana dos modulos rurais dos imóveis rurais de cada município, calculando qual a quantia devida para título de

imposto territorial rural. O Decreto nº 84.685/80, em seu art. 4º, ordena que o módulo fiscal será aderente ao INCRA.

Art. 4º - O módulo fiscal de cada Município, expresso em hectares, será fixado pelo INCRA, através de Instrução Especial, levando-se em conta os seguintes fatores:

a) o tipo de exploração predominante no Município:

I - hortifrutigranjeira;

II - cultura permanente;

III - cultura temporária;

IV - pecuária;

V - florestal;

b) a renda obtida no tipo de exploração predominante;

c) outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada;

d) o conceito de "propriedade familiar" constante do art. 4º, item II, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

§ 1º - Na determinação do módulo fiscal de cada Município, o INCRA aplicará metodologia, aprovada pelo Ministro da Agricultura, que considere os fatores estabelecidos neste artigo, utilizando-se dos dados constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural.

§ 2º - O módulo fiscal fixado na forma deste artigo, será revisto sempre que ocorrerem mudanças na estrutura produtiva, utilizando-se os dados atualizados do Sistema Nacional de Cadastro Rural.

No momento presente, não é utilizado módulo fiscal para calcular o ITR, uma vez que a Lei nº 9.393/96 não utiliza módulo fiscal e como parâmetro e sim hectares como unidade de medida para o cálculo do referido imposto.

O Módulo Rural introduzido no art. 4º, inciso II e III do Estatuto da Terra, é a área que está diretamente ligada da propriedade familiar, tem como objetivo oferecer uma estabilidade econômica objetivando o progresso econômico do agricultor. Módulo rural é calculado para cada imóvel rural em separado, e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização. (INCRA).

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - [...]

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior;

Segundo Antonino Moura Borges (2015, p.49, *apud* LARANJEIRAS, 1984, p.36), "O módulo rural é uma medida de área, diretamente afeita à eficácia desta, no meio rurígena. A sua finalidade precípua está em evitar a existência de glebas cujo

tamanho, em regra não se ache suscetível de render o suficiente para progresso econômico- social do agricultor brasileiro.”

Tem-se, assim, que o módulo rural é a medida adotada para o imóvel rural classificado como “Propriedade Familiar”. A fixação dessa área – que é feita por órgão competente do Governo Federal (atualmente o INCRA) – leva em conta diversos fatores, entre os quais o tipo de exploração a que se destina o imóvel, a qualidade da terra, a proximidade do centro consumidor e outros julgados necessários pelo mencionado órgão. Daí dizer-se que tal medida é variável de região para região. (BORGES, 2015, p. 50).

A propriedade produtiva é uma exceção a desapropriação, conjuntamente com as mencionadas no art. 185 da CRFB/88, a Lei nº. 8629/93, descreve o que é 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.

§ 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:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

O imóvel (propriedade rural) considerado produtivo pelo Incra é aquele que, explorado econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE) segundo índices fixados pelo órgão federal competente. O Grau de Utilização da Terra (GUT), deverá ser igual ou superior a 80% e o Grau de Eficiência na Exploração da terra (GEE), deverá ser igual ou superior a 100%. (INCRA).

A produtividade nesse caso é unicamente econômica, abstraindo inteiramente os elementos social e ecológico.

Aliás, o parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal foi taxativo quanto à necessidade de que a lei fixasse normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social a serem cumpridos pela propriedade produtiva. Mas, tal como foi editada, a Lei no 8.629/93 não estabeleceu esses critérios, embora, em seu art. 9º, tenha explicitado os ditos requisitos para a configuração da função social, sem vinculá-los à propriedade produtiva. (BORGES, 2015, p. 66).

Destarte o que se exige em uma desapropriação para fins de reforma agrária é privação do direito de propriedade para aquele indivíduo que não cumpre a função do imóvel perante a coletividade. Como mencionado a Constituição Federal quando o imóvel é produtivo não poderá ser desapropriado para fins de reforma agrária, porém poderá ser requisito para outros fins uma vez que a lei não é clara, outra informação constante na nossa Constituição é que o imóvel rural é considerado produtivo quanto atender os requisitos da função social da propriedade.

Dessa forma a melhor maneira de entender o art.185, II da CRFB/88 é buscando posicionamento dos tribunais nos casos concretos de desapropriação de imóvel rural produtivo, porém sem o cumprimento a função que é mencionado no art. 186 CRFB/88. Segue entendimento do Tribunal:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL PRODUTIVO. NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL. AVERBAÇÃO DA RESERVA LEGAL. DESNECESSIDADE. ART.185,II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTANGIBILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. 1. No caso dos autos, não remanesce dúvida quanto ao fato de cuidar-se o imóvel em questão de grande propriedade produtiva, como reconhecido, inclusive, pelo INCRA, ora apelante, à fl. 452. Todavia, defende a autarquia expropriante que, embora o imóvel tenha obtido os índices de produtividade – GUT e GEE – legalmente previstos, no que concerne aos aspectos ambientais, foram verificadas “(...) irregularidades às margens das faixas marginais dos mananciais, nas áreas de Reserva Legal e Preservação Permanente” (fl. 452), de modo a concluir que a propriedade, por não apresentar utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e não preservar o meio ambiente, não vem cumprindo a sua função social, sendo susceptível, portanto, à desapropriação. 2. As irregularidades apontadas no que refere à inadequação na utilização dos recursos naturais e à ausência de preservação do meio ambiente não são suficientes a comprometer irreversivelmente o equilíbrio ecológico da propriedade, mormente quando se verifica que foram adotadas providências no sentido de recompor o percentual degradado da reserva legal. 3. A falta de averbação da área de reserva legal no



registro de imóveis, contemporânea ao procedimento prévio de vistoria, não impede sua consideração para o cálculo de produtividade do imóvel. Precedentes desta Corte Regional Federal. 4. A produtividade é tratada de forma especial, estando a propriedade assim classificada, imune, objetivamente, à desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, devendo o proprietário, como previsto no parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal, uma vez constatado o descumprimento das normas ambientais, ser compelido pelos órgãos competentes – como ocorreu, in casu, com o termo de ajustamento de conduta – adotar as medidas necessárias ao cumprimento dos requisitos relativos a sua função social. (TRF-1 - REEX: 2009.35.00.007844-2/GO 7, Relator: Desembargador Federal Cândido Ribeiro, Data de Julgamento: 16/12/2014, Data de Publicação: 22/01/2015).

O correto cumprimento da função social é um pressuposto constitucional para o direito de propriedade, por isso devem ser considerados e cumpridos conjuntamente com os requisitos previsto no art. 186 da CRFB/88.

O procedimento para ação de desapropriação para fins de reforma agrária, ocorre pelo rito sumário e é regulamentado pela Lei Complementar nº. 76/93, mesmo tendo o novo Código de Processo Civil de 2015 abolido o procedimento sumário e ordinário, conservando um procedimento único.

Todavia o próprio CPC, em alguns dos seus artigos, por exemplo art. 318 e art.1.046, §2º, afirma que o procedimento é comum a todas as causas, salvo disposição em contrário na lei, bem como a permanência dos procedimentos regulados em outras leis.

Art. 318. Aplica-se a todas as causas o procedimento comum, salvo disposição em contrário deste Código ou de lei.

Art. 1.046. Ao entrar em vigor este Código, suas disposições se aplicarão desde logo aos processos pendentes, ficando revogada a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

§ 2º Permanecem em vigor as disposições especiais dos procedimentos regulados em outras leis, aos quais se aplicará supletivamente este Código.

O procedimento é formado por duas fases a administrativa e a judicial, a fase administrativa é realizada pelo INCRA, onde o órgão federal realiza uma vistoria no imóvel para verificar se a propriedade está improdutiva ou se a função social está sendo atendida.

Dessa forma de acordo com o art. 2º, §2º da Lei nº 8.629/93 o proprietário, preposto ou representante do imóvel será notificado com antecedência sobre a vistoria do imóvel a fim de que acompanhem, bem como para que possam constituírem o direito

do contraditório. Na ausência dos mesmos, haverá citação por edital, havendo irregularidade na notificação prévia será considerado nulo o procedimento, possibilitando remédio judicial – Mandado de Segurança

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

§ 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.

Vale ressaltar que de acordo com o art. 1º do Decreto nº.2.250/97, poderá as entidades representativas dos trabalhadores rurais indicar ao INCRA, terras apropriadas para a reforma agrária. Deverá também ser notificado previamente as entidades representativas dos trabalhadores para acompanhar os dados levantados pelo INCRA, quando é a entidade que indica a área a ser desapropriada.

Art. 1º As entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar ao órgão fundiário federal ou ao órgão colegiado de que trata o art. 2º, § 1º, da Medida Provisória nº 1.577, de 11 de junho de 1997, áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária.

Finalizada a vistoria será elaborado um laudo, no qual o proprietário do imóvel poderá impugnar no prazo de 15 (quinze) dias, conforme art.3º. do Decreto nº. 2.250/97, havendo impugnação, o decreto do Presidente da República ficará sujeito a decisão incidente do INCRA. Segue entendimento jurisprudencial:

Mandado de segurança. Decreto do Presidente da República que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, imóvel rural. 2. Alegação de ausência de notificação prévia e de ofensa aos princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal e de inobservância ao disposto no § 7º, do art. 6º, da Lei n.º 8.629/93. 3. Medida liminar deferida. 4. Fundamento de ausência de notificação prévia afastado. Exigência legal de prévia ciência da vistoria efetivamente atendida. 5. Aspectos da defesa dos impetrantes não apreciados pela unidade competente do INCRA. Necessidade de o Decreto presidencial ter sido precedido da decisão definitiva da impugnação do laudo. 6. Não se garantiu a ampla defesa dos proprietários no que respeita à questão da produtividade. Inobservado o princípio do devido processo legal, em detrimento da defesa da propriedade. 7. Mandado de segurança deferido para anular o Decreto do Presidente da República, de 8.11.2000.

(STF - MS: 23825 MS, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 16/08/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 22-02-2002 PP-00036 EMENT VOL-02058-01 PP-00171).

Declarada a improdutividade da propriedade, bem como o não cumprimento da sua função social e conseqüentemente não atendendo as exceções prevista na Carta Magna, o Chefe do Poder Executivo, declarará um Decreto requerendo a desapropriação da propriedade fundamentado no interesse social para fins de reforma agrária.

Cumpre lembrar que o imóvel rural particular objeto de esbulho possessório, invadido por conflito fundiário ou agrário de natureza coletiva, bem como imóvel de domínio público, não poderá ser vistoriado nem desapropriado pelo prazo de dois anos posterior a sua desocupação, existindo reincidência o prazo será em dobro. Conforme entendimento do STF esses eventos devem ocorrer antes ou durante a data da vistoria.

MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. ALEGAÇÃO DE DISCREPÂNCIA ENTRE AS ÁREAS VISTORIADAS E AS CONSTANTES DO DECRETO PRESIDENCIAL. ERRO NA AVALIAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. DEMONSTRAÇÃO COM LAUDO PARTICULAR. INVASÃO POR INTEGRANTES DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA - MST. ALTERAÇÃO DA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DECRETO EDITADO ANTES DA FINALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. EXISTÊNCIA DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NÃO CONSIDERADA PELO INCRA. A apreciação da produtividade do imóvel e a comprovação de eventual discrepância de metragem das áreas físicas em discussão demandam dilação probatória inviável no espectro processual do mandado de segurança. A jurisprudência do STF é firme em considerar que as invasões hábeis a ensejar a aplicação do § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93 são aquelas ocorridas durante a vistoria, ou antes dela (MS 26.136). No caso, a invasões ocorreram vários meses depois da medida administrativa. A interposição de recurso administrativo não impede a edição de atos pela Administração Pública, nos termos da Lei nº 9.784/99. Os recursos administrativos não têm efeito suspensivo. Precedente: MS 24.163. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a área de reserva florestal não identificada no registro imobiliário não é de ser subtraída da área total do imóvel para o fim de cálculo da produtividade. Precedente: MS 22.688. Mandado de segurança indeferido.

(STF - MS: 25186 DF, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 13/09/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-03-2007 PP-00027 EMENT VOL-02266-03 PP-00474 RT v. 96, n. 861, 2007, p. 111-115 LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 190-199).

De acordo com o art.2º da Lei Complementar nº. 76/93 a desapropriação para fins de reforma agrária é de competência privativa da União será precedida por Decreto realizado pelo Presidente da República, tendo prazo decadencial de 02 (dois) anos contados da sua publicação do decreto declaratório, uma vez que é ele que declara o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária.

Art. 3º A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.

A desapropriação pode ser feita de forma amigável através de escritura pública ou judicial através de ação judicial de desapropriação, no qual o próprio decreto autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

Declarada o interesse social para fins de reforma agrária realizado pelo Presidente da República, o INCRA estará autorizado para realizar a segunda vistoria na propriedade, com o objetivo de avaliar as benfeitorias e a terra nua visando o cálculo para a indenização. A indenização pela terra nua é paga por meio de títulos da dívida agrária e as benfeitorias são pagas em dinheiro.

O processo judicial de desapropriação para fins de reforma agrária é rígido pela Lei Complementar nº. 76/93, sendo alterado pela Lei Complementar nº. 88/96, onde a competência para julgar é da Justiça Federal. A inicial deverá cumprir os requisitos do art. 282 do Novo Código de Processo Civil, bem como o ordenamento do art. 5º, da LC nº76/93, sendo eles:

Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:

I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União;

II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;

III - documento cadastral do imóvel;

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, necessariamente:

a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação;

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua;(Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.(Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

Apta a inicial o juiz de acordo com o art. 6º da LC nº76/93, irá despachar de plano ou no prazo de quarenta e oito horas, a imissão do autor na posse do imóvel, podendo requisitar força policial e expedir mandado ao registro imobiliário para

averciação da ação com vista ao conhecimento de terceiros ou determinar a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico.

Havendo dúvida sobre o domínio ou algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direito, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou ainda inexistindo divisão, conforme o art. 6º, § 2º da LC nº.76/93 o valor da indenização ficará depositado à disposição do juiz enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ação própria. Inexistindo essas situações, poderá o expropriando requerer o levantamento de 80% (oitenta por cento) da indenização depositada, quitados os tributos e publicados os editais para conhecimento de terceiros.

O proprietário ou seu representante legal tem o prazo de 15 (quinze) dias para contestar a ação, respeitando nesse caso o princípio do contraditório não sendo possível abordar em sua contestação apreciação sobre o interesse social. Nesse sentido, afirma Silvia Opitz:

O expropriado tem o prazo de 15 dias para contestar a ação e alegará matéria de interesse da defesa, excluída apreciação quanto ao interesse social declarado (art. 9º), o que equivale a dizer que não se pode discutir o mérito da desapropriação. Ao poder judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se verificam ou não os casos de interesse social. (2014, p.216).

O art. 7º e 8º da LC nº.76/93 abordar as características da citação na ação de desapropriação para fins de reforma agrária. São elas:

Art. 7º A citação do expropriando será feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecido o disposto no art. 12 do Código de Processo Civil.

§ 1º Em se tratando de enfiteuse ou aforamento, serão citados os titulares do domínio útil e do domínio direto, exceto quando for contratante a União.

§ 2º No caso de espólio, inexistindo inventariante, a citação será feita na pessoa do cônjuge sobrevivente ou na de qualquer herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel.

§ 3º Serão intimados da ação os titulares de direitos reais sobre o imóvel desapropriando.

§ 4º Serão ainda citados os confrontantes que, na fase administrativa do procedimento expropriatório, tenham, fundamentadamente, contestado as divisas do imóvel expropriando.

Art. 8º O autor, além de outras formas previstas na legislação processual civil, poderá requerer que a citação do expropriando seja feita pelo correio, através de carta com aviso de recepção, firmado pelo destinatário ou por seu representante legal.

O juiz poderá no decorrer da ação, mais precisamente nos 10 (dez) primeiros dias após a citação, realizar audiência de conciliação com o objetivo de fixar a prévia e

justa indenização, na qual deverão estar presentes na assentada o autor, o réu e o Ministério Público, realizando acordo entre as partes o juiz no prazo de 10 (dez) dias úteis após o acordo expedirá mandado ao registro imobiliário, ordenando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante. Vale ressaltar que audiência de conciliação não suspende o curso da ação.

Sendo infrutífera a conciliação, o juiz poderá designar uma nova perícia ao imóvel, em seguida uma audiência de instrução e julgamento e ato contínuo a prolatar a sentença, onde cabe recurso de apelação somente no efeito devolutivo.

## 6- CONCLUSÃO

No decorrer do trabalho restou provado que o direito de propriedade está vinculado ao princípio da função social e para tanto foi necessária uma abordagem sobre a constituição da propriedade no país, de modo que o direito social sobrepõe o direito individual, insto posto foi apresentado o conceito de propriedade, a sua evolução na história do país, bem como as formas de perda da propriedade abordando o instituto da desapropriação, especificando a desapropriação para fins de reforma agrária.

Observamos que o conceito de propriedade nos dias atuais ainda está em evolução tanto para a doutrina, como para a jurisprudência, percebendo que esse conceito não se encerrou com a promulgação da Carta Magna de 1988.

A constituição Federal Brasileira de 1988, garante o direito de propriedade, como um direito fundamental ao indivíduo, onde é essencial a sua vida e crescimento, sendo classificado como garantia individual e elencado como cláusulas pétreas, ou seja, imutável, porém ao mesmo tempo que a Carta Magna garante o direito de propriedade, o condiciona ao cumprimento de função social, sucedendo uma das restrições que limita o direito de propriedade, isto é a própria Constituição encaixa a função social como princípio da ordem econômica.

Abordamos a desapropriação como uma forma de perda da propriedade imóvel, conceituando como a transferência da propriedade de forma compulsória para a Administração Pública, sendo assim é uma forma de intervenção do Estado sobre a propriedade do particular, onde prevalece o direito social sobre o individual, tendo como fundamento a supremacia do interesse coletivo sobre o individual onde a propriedade expropriada fica insuscetível de reivindicação, restando aos credores sub-rogados no preço.

Percebe-se que a função social da propriedade limita o direito da propriedade, buscando a concretização do interesse social, a parti desse momento que entra a reforma agrária, reforçando que também a propriedade privada rural tem que cumprir a sua função social sob pena de desapropriação onde a União tem competência para legislar, porém a competência para promover a desapropriação é do INCRA, onde mediante vistoria do imóvel pode afirmar se a propriedade está cumprindo ou não a sua

função, caso não esteja o referido órgão poderá entrar com ação de desapropriação e obtendo êxito o objeto da ação será incorporado ao patrimônio do Estado e em seguida dar o seu devido destino, o princípio da função social possibilitou a justiça social através da justa distribuição de terras.

O objeto de desapropriação para fins de reforma agrária é o imóvel rural, que é conceituado pela Lei nº. 8.629/63, bem como pelo Estatuto da terra, onde ambos ordenamentos jurídicos optaram o critério da destinação como característica do imóvel rural.

O art. 185 da CRFB/88 foi regulamentado pelo art. 9º da Lei de desapropriação, Lei nº. 8.629/63, onde apontou os requisitos para que a propriedade rural fique isenta de desapropriação, são eles: aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, vale ressaltar que a propriedade deve atender todos esses requisitos simultaneamente, no entanto a Carta Magna abre exceções a desapropriação a pequena e média propriedade rural desde que o seu proprietário não tenha outra, bem como a propriedade produtiva, mesmo não cumprindo a função social não poderá ser desapropriada.

Verifica-se que a reforma agrária tem suma importância para o direito agrário, porém é necessária uma recomposição da estrutura fundiária do Brasil, percebe-se também que o abortado tema vem trazendo resultados, todavia de forma lenta. existem ainda no país inúmeras propriedades rurais centralizada em latifúndios, onde são improdutivas, sem a devida vistoria do INCRA, afetando as famílias que precisam de um pedaço de terra para sobreviver. Devido a essa luta pela sobrevivência e a lentidão do sistema, indivíduos se organizam com o objetivo de reestruturar e a encurtar o processo, atualmente o mais conhecido no Brasil é o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST, enfrentando o agronegócio e lutando pela mudança estrutural onde todo brasileiro possa ter acesso e o uso da terra, usufruindo sua riqueza natural, consagrando dessa forma o princípio da função social da propriedade rural elencado pela Constituição Brasileira.

Salienta-se que o presente trabalho não teve a presunção de esgotar o tema abordado e sim o desejo de que as ideias descritas no desenvolver do estudo, sejam o



vetor motivador para novos estudos, teses de um tema que pouco que discutido no meio acadêmico.

Por fim é necessário o empenho do governo, bem como do Ministério Público e do INCRA, para efetuar as mudanças necessárias e desejadas, para oportunizar milhões de agricultores cultivem nas terras brasileiras, erradicando a pobreza e o crescente números de favelas na cidade, ou seja, a reforma agrária afeta não a zona rural e sim o país sendo porta de entrada para um problema urbano social.

## 7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Suzycleide. **A função social da propriedade urbana: Princípio e efetividade à luz da Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8752](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8752)> Acesso em 23 de mai de 2018.

BEZOS, Clovis. **Aspectos Jurídicos da Indenização na Desapropriação.** 2ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Portal da Legislação – Governo Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em 05 de Abr de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em 05 de Abr de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição(1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em 05 de Abr de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição(1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em 05 de Abr de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição(1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)> Acesso em 05 de Abr de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição(1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)> Acesso em 05 de Abr de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em 05 de Abr de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.205, 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20152018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em 05 de Abr de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº. 3.365 de 21 de Junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm)>. Acesso em 01 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 73 de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp76.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm)>. Acesso em 01 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 4.132 de 10 de Setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4132.htm)> . Acesso em 01 de jul de 2018>

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 01 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 4.504 de 30 de Novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm)>. Acesso em 01 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm)>. Acesso em 23 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 84.685 de 6 de maio de 1980. Regulamento a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D84685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84685.htm)>. Acesso em 23 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº. 88 de 23 de Dezembro de 1996. Altera a redação dos arts. 5º, 6º, 10 e 17 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp88.htm)> Acesso em 23 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº.2.250 de 11 de junho de 1997. **Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências.** Disponível em:< <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/111984/decreto-2250-97>>. Acesso em 23 de jul de 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 75.659/SP.** Relator: Ministro Aldir Passarinho Júnior. Quarta Turma. Data do Julgamento 21/06/2005. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7207144/recurso-especial-resp-75659-sp-1995-0049519-8-stj/relatorio-e-voto-12956707> > Acesso em 15 de Abr de 2018.

\_\_\_\_\_. **Recurso Especial nº. 543974/MG.** Relator: Eros Grau. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 26/03/2009. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4130696/recurso-extraordinario-re-543974-mg>> Acesso em 15 de Abr de 2018..

\_\_\_\_\_. **Recurso Especial nº. 1992/0008260-2/ SP.** Relatora: Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Data do Julgamento 19/10/1999. Disponível em:<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/383332/recurso-especial-resp-20896-sp-1992-0008260-2>>. Acesso em 15 de Abr de 2018.

\_\_\_\_\_. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº.2004/0100086-0/BA.** Relatora: Ministra Denise Arruda. Primeira Turma. Data do Julgamento: 28/11/2006 Disponível em:< <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8954145/recurso-ordinario->

em-mandado-de-seguranca-rms-18703-ba-2004-0100086-0-stj/relatorio-e-voto14124765?ref=serp>. Acesso em 15 de Abr de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº. 21348/MS**. Relator. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Data do Julgamento 02/09/1993. Disponível em:< <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/749388/mandado-de-seguranca-ms-21348-ms/inteiro-teor-100465581?ref=juris-tabs>>..Acesso em 23 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. **Mandado de Segurança nº. 25186/ DF**. Relator. Ministro Carlos Brito. Tribunal Pleno. Data do julgamento 19/09/2006. Disponível: em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000090391&base=baseAcordaos>> Acesso em 23 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. **Mandado de Segurança nº.23825/MS** Relatora. Ministra Neri da Silveira. Tribunal Pleno. Data do julgamento 16/08/2001. Disponível: em:< <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14750880/mandado-de-seguranca-ms-23825-ms>> Acesso em 23 de jul de 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento. nº.70045023421/RS**. Relator: Desembargadora Judith dos Santos Mottecy. Quarta Câmara Cível. Data do Julgamento 21/09/201. Disponível em:< <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/154837244/agravo-de-instrumento-ai-70062018569-rs>>. Acesso em 15 de Abr de 2018.

CARVALHO FILHO, José. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CASSETTARI, Christiano. **Direito Agrário Brasileiro**. 2 ed, São Paulo: Atlas, 2015.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Disponível em: <[forumreformaurbana.org.br](http://forumreformaurbana.org.br)>. Acesso em 10 de jun de 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Reforma Agrária**. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/reformaagrariahistoria>>. Acesso em 10 de jun de 2018.

INSTITUTO POLIS. **Reforma Urbana**. Disponível em: < [polis.org.br/area/reforma-urbana/](http://polis.org.br/area/reforma-urbana/)> Acesso em 10 de jun de 2018.

JÚNIOR, Nelson, UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Disponível em: < <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>> Acesso em 10 de jun de 2018.

LARANJEIRA, Raymundo. **Direito agrário**. São Paulo: LTr, 1984.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

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

PENINHA. **Casinha Branca**. São Paulo: RCA Victor, 1972.

RICARTE, Renê, CARVALHO, Ana Beatriz, ALMONDES, Ícaro, VELOSO, Lorena, PIAUILINO, Lucas, ALVARENGA, Paula. **A evolução do direito de propriedade ao longo das Constituições brasileiras, com ênfase na ideia de função social da**

**propriedade.** Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/32656/a-evolucao-do-direito-de-propriedade-ao-longo-das-constituicoes-brasileiras-com-enfase-na-ideia-de-funcao-social-da-propriedade>> Acesso em 23 de mai de 2018.

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

STEFANINI, Luiz Lima. **A propriedade no direito agrário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

VENOSA, Sílvio de Salvo, **Curso de Direito Civil: Direito Reais.** 13 ed, São Paulo: Atlas, 2013.