

A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Elizângela Gonçalves Moura
Erci Carvalho da Silva Cardoso

O enfoque principal deste artigo é a evolução da propriedade territorial no Brasil, destacando a conceituação relativa ao imóvel rural, características, classificação, requisitos identificadores da função social, sua importância e definição legal, além da forma de fiscalização dos critérios determinativos da função social do imóvel rural visando à desapropriação para fins de reforma agrária. Diante de tal tema indaga-se quais critérios que devem ser levados em conta para desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária? Tendo como objetivo geral a verificação de que o direito ao imóvel rural é limitado por sua função social, ou seja, tem instituto autônomo que regula sua forma de utilização e diante de seu descumprimento a desapropriação para fins de reforma agrários e como objetivos específicos as seguintes metas: analisar a história da propriedade territorial no Brasil; apontar a função social do imóvel rural e focar a desapropriação para fins de reforma agrária quando não cumprida à função social do imóvel rural. O trabalho far-se-á de forma bibliográfica, dialética, interdisciplinar abrangendo o direito civil, constitucional, estatuto da terra dentre outros ramos pertinentes, empírica, com fontes primárias e secundárias. Sabe-se que a reforma agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, o imóvel rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural visando o desenvolvimento econômico do país. Contudo, as hipóteses que foram levantadas para esta pesquisa são: o proprietário da terra deve seguir um conjunto de critérios; a sociedade é beneficiada com a exigência do cumprimento da função social da terra, feita na Constituição; cumprir a função social da terra é ter uma garantia de posse do imóvel rural; o descumprimento da função social gera desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária. Conclui-se então, que diante do descumprimento da função social e após suas devidas fiscalizações o imóvel passará por um processo de desapropriação direcionado para fins de reforma agrária.

Palavras – chave: Imóvel Rural. Função social. Desapropriação

DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

1- Desapropriação

A desapropriação não decorre de nenhum título anterior, e é uma forma originária ou derivada de aquisição da propriedade ficando, portanto, o imóvel insuscetível de qualquer reivindicação e ausente de qualquer ônus preexistente.

Por outro lado, trata-se de transferência forçada da propriedade, por meio de procedimento administrativo no qual o Poder Público, unilateralmente ou não, despoja alguém de um bem, adquirindo-o mediante indenização, ou seja, é uma exceção constante da alteração do direito de propriedade, de modo que, compete ao Poder Público retirar ou não a

propriedade de seu dono, contra a sua vontade, marcando o conflito estabelecido entre interesses de ordem pública e privado.

Esse procedimento pode ser realizado em duas fases. A primeira consiste na apresentação da necessidade, utilidade pública ou do interesse social e é de natureza declaratória, como se verá em tópicos específicos. A segunda é que se decide sobre a perda da propriedade do bem pelo expropriado sobre o valor da indenização e incorpora o imóvel ao patrimônio estatal. Essa segunda fase é dispensada quando existe acordo de vontades entre expropriante e expropriado.

2 – Espécies de Desapropriação

As espécies de desapropriação podem ser divididas quanto forma e pressupostos. Na forma a desapropriação pode se dar de maneira direta/regular ou indireta/irregular.

A desapropriação direta ou regular compete ao Poder Público desapropriar com respaldo em promulgação de decreto expropriatório e mediante o pagamento de indenização, seja ela feita em dinheiro ou em títulos da dívida agrária.

A desapropriação indireta ou irregular se dá quando o Poder Público competente desapropria sem respaldo em promulgação de decreto expropriatório e sem o pagamento de indenização.

Cumprir evidenciar no que se refere a pressupostos de desapropriação pode se classificar como por necessidade pública, utilidade pública ou por interesse social.

Vale dizer que essas expressões muitas vezes podem parecer idênticas, dando a idéia de que seus sentidos são iguais, porém cada uma possui finalidades e significados próprios no ordenamento jurídico brasileiro.

O artigo 184 da Constituição Federal de 1988 ressalta que todas as espécies de desapropriação devem indenizar o proprietário de forma prévia e justa, *in verbis*

Art. 184- Compete a 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, regatáveis 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 propor a ação de desapropriação.

§ 3º - cabe a 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 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.

Contudo, merece um estudo mais aprofundado, os pressupostos mediante sua divisão como colocado nos parágrafos à cima. Quanto às formas não merecem muito destaque, somente suas definições já devidamente realizadas.

2.1 - Desapropriação por Necessidade ou Utilidade Pública

A desapropriação por necessidade pública se dá quando o Poder Público, com base na emergência do problema que lhe é apresentado incorpora, ao domínio Estatal, o bem particular, como solução indispensável para a questão.

Os casos que são configurados como sendo de necessidade pública estão previstos no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

O artigo 5º, XXIV da Constituição Federal combinado com o artigo 1.275, inciso V, do Código Civil Brasileiro de 2002, salientam que se perdem a propriedade imóvel pela desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

Sabe-se que a necessidade pública decorre de situações de emergência. A mesma surge quando a Administração encontra-se com um problema que não pode ser solucionado nem adiado e que, para ser resolvido, é indispensável o bem particular incorporar o domínio do Estado. No entanto, diante dos casos de desapropriação por necessidade pública há o interesse imediato do poder público e, somente se necessário, é que será atendido o interesse da sociedade.

Por outro lado a utilidade pública existe quando há vantagem e conveniência na utilização da propriedade privada para a coletividade, de maneira que, a finalidade da desapropriação está em atender um interesse da coletividade. Entretanto, pode-se afirmar que é um dever renunciável.

Embora o Dec. Lei nº 3.365/41 traga, a desapropriação por utilidade pública e a Constituição de Federal se refere à desapropriação por necessidade pública, pode-se concluir que existem diferenças entre as duas modalidades, embora o regime jurídico a ser utilizado seja um só, sendo casos de utilidade pública aqueles descritos no artigo 5º do referido decreto, quais sejam

Artigo 5º “Consideram-se casos de utilidade pública:

(...)

- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração e a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias e logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos, edificados ou não, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- l) 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;
- m) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;
- n) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- o) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- p) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- q) os demais casos previstos por leis especiais.

§ 1º A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea i do caput deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou lotação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas³⁰.

§ 2º A efetivação da desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais depende de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de implantação”.

O mencionado decreto traz em seu texto a conceituação de desapropriação por utilidade pública enquanto a Constituição se refere à desapropriação por necessidade pública, então conclui-se que há diferenças nessas duas modalidades, embora o regime jurídico utilizado seja um só.

Contudo, quando a administração se depara com situações emergenciais aparece à necessidade pública que precisa de transferência imediata de bens particulares para o patrimônio público, então o seu uso imediato se faz necessário, assim como, na utilidade pública.

2.2 - Desapropriação por Interesse Social

Em primeiro momento é importante ressaltar que a desapropriação trata-se de transferência forçada da propriedade por meio de procedimento administrativo no qual o Poder Público unilateralmente ou não, despoja alguém de um bem, adquirindo-o mediante indenização.

Salienta-se ainda que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária surgiu com a EC nº10/64. O pagamento era feito por meio de títulos da dívida pública, resgatáveis em vinte anos.

Vale dizer que todo e qualquer bem de valor econômico pode ser desapropriado, inclusive o subsolo carecendo sempre de declaração regular, que aponte e descreva o bem a ser objeto da desapropriação, bem como seu fundamento fático e jurídico.

A desapropriação pode ainda, incidir sobre: posse, desde que legítima e de valor econômico; ações, cotas e direitos de qualquer sociedade (súmula 476/STF); bens públicos, desde que pertencentes a entidade estatal inferior ou seja, a União pode desapropriar bens dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal; Os Estados-membros podem desapropriar bens dos Municípios, estes não podem desapropriar bens de outras entidades estatais porque politicamente inferiores; bens pertencentes a autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, mesmo sem lei que assim autorize, mas sujeita a condicionantes, por exemplo, autorização da entidade que as instituiu e delegou serviços públicos, ou anuência do presidente da república, se a entidade funciona com a autorização e fiscalização do governo federal.

Sabe-se que é muito comum usar no ordenamento jurídico brasileiro a palavra desapropriação ou muitas vezes expropriação, mas vale dizer que, não significam a mesma coisa, sendo que, a desapropriação é a regra e tem como pressuposto constitucional a indenização justa, prévia e em dinheiro, ao passo que expropriação não possui qualquer contraprestação pecuniária e pode ser utilizada até a perda compulsória da propriedade.

3 – Reforma Agrária

O Estatuto da Terra em seu artigo 1º, §1º, conceitua reforma agrária, assim sendo

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 os princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Então reforma agrária é a alteração do estado agrário vigente procurando muda-lo. Esse estado do qual se procura modificar é o do feudalismo agrário surgiu das sesmarias e capitanias hereditárias do Brasil colonial e o da grande concentração agrária “latifúndios”, beneficia a maioria das classes trabalhadoras do campo. As leis de reforma agrária se opõe a um estado anterior de estrutura agrária privada, que se modifica para uma estrutura de propriedade com sua função social.

A lei 8.628/93, regulamenta e disciplina a disposições relativas à reforma agrária, prevista nos artigos 184 a 191 do capítulo III, título VII da Constituição federal de 1988.

A distinção entre reforma agrária e política agrária está dentro da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 187, §2º que dispõe: “Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária”.

Dentro desse raciocínio, faz-se interessante saber que a reforma agrária é um novo regramento das normas disciplinando a estrutura agrária do país e uma revisão valorizando humanamente o trabalhador e o aumento da produção, utilizando racionalmente a propriedade agrícola e a técnica apropriada ao melhoramento da população rural e da sua condição humana.

Contudo, mesmo a pequena propriedade familiar também não apresenta grande grau de produtividade, sem as técnicas do crédito e do melhor assentamento do homem a terra, pois, ela deve combater simultaneamente formas menos adequadas de produção, sobretudo o latifúndio e o minifúndio. O artigo 16 do Estatuto da Terra, expressa os objetivos fundamentais da reforma agrária, assim sendo

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 o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

No Brasil impõe-se uma reforma agrária de forma eficaz, democrática, econômica e social. Marques(2011, p.131), ressalta as características da reforma agrária sendo

Forma de intervenção do Estado na propriedade privada; são seus instrumentos: a desapropriação e a tributação; - individualidade: é peculiar a cada país, haja vista que cada uma delas tem as suas particularidades históricas, geográficas e sociológicas, como por exemplo, a do Brasil, que não é igual a do México, ou da Argentina, mesmo sendo todos os países latino-americanos; - transitoriedade: é transitória, episódica, meramente eventual; - redimensionamento: submete-se a um redimensionamento das áreas mínimas e máximas (1 módulo no mínimo e 600 no máximo); - atuação complexa: garantir base para o desenvolvimento; concatena-se uma política agrícola eficiente, que propicie condições mínimas para os seus beneficiários desenvolverem as atividades agrárias com vistas a alcançar seus objetivos; - natureza constitucional: pois os seus fundamentos estão assentados no texto constitucional - princípio da função social.

Tendo em vista os aspectos observados as características são importantes no sentido em que respaldam a continuidade da luta social pelo acesso a terra e assim há uma grande necessidade de se redistribuir as terras no Brasil, buscando justiça nessa utilização deste recurso natural de maneira a manter seu potencial produtivo.

3.1- Dos Princípios da Reforma Agrária

Os princípios da reforma agrária são fatores de suma importância sendo que sua autonomia científica se evidencia na existência de princípios, normas, objeto e conteúdos próprios, que acabam se diferenciando dos demais ramos da ciência jurídica.

Conforme Marques(2011,p.17), a doutrina agrarista já identificou inúmeros princípios norteadores deste novo ramo, a partir das formulações feitas em pesquisas dos mais consagrados dos estudiosos brasileiros e estrangeiros.O autor nos apresenta como princípios do direito agrário particularmente no Brasil, os seguintes:

(1) o monopólio legislativo da União (art.22, § 1º/CF); (2) a utilização da terra se sobrepõe a titulação dominial; (3) a propriedade da terra é garantida, mais condicionada ao cumprimento da função social; (4) o direito agrário é dicotômico: compreende política de reforma(Reforma Agrária) e política de desenvolvimento (Política Agrícola); (5) as normas jurídicas primam pela prevalência do interesse público sobre o individual; (6) a reformulação da estrutura fundiária é uma necessidade constante; (7) o fortalecimento do espírito comunitário, através de cooperativas e associações; (8) o combate ao latifúndio, ao minifúndio, ao êxodo rural, a exploração predatória e aos mercenários da terra; (9) a privatização dos imóveis rurais públicos; (10) a proteção a propriedade familiar a pequena e a média propriedade; (11) fortalecimento da empresa agrária; (12) a proteção da propriedade consorcial indígena; (13) o dimensionamento eficaz das áreas exploráveis; (14) a proteção do trabalhador rural e (15) a conservação e a preservação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente.

A definição desses princípios é de fundamental importância para o entendimento do tema estudado. O princípio do monopólio legislativo da União somente a União pode legislar sob pena de inconstitucionalidade sob matéria agrária com o intuito de gerar uniformidade em todo território nacional.

A utilização da terra se sobrepõe a titulação dominial, ou seja, o simples título não legitima nem mantém regular a situação do titular da terra, na medida em que a política agrícola e fundiária exige produtividade, estando previstos nos artigos 185, II; 186, II e 191 entre outros da Constituição Federal.

A propriedade da terra é garantida, mais condicionada ao cumprimento da função social, quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidos em lei que estão elencados nos artigos 186, I, II, III e IV da CF/88 e os artigos 2º e 12 do Estatuto da Terra que mantém os mesmos paradigmas constitucionais.

O princípio da dicotomia garante a política agrícola, ou seja, a concessão de insumos para manutenção do homem no campo, garantindo não somente as atividades agropastoris e de proteção, mas também ao setor de comercialização, armazenamento e

transportes, condições de sustentabilidade, artigo 187/CF-88. Uma vez garantida à política agrícola para o desenvolvimento da atividade rural e que visa à manutenção do homem no campo busca-se dicotomicamente, uma reforma agrária ou seja a retirada da pessoa do campo na hipótese de improdutividade, ou seja, a desapropriação, artigo 184 e 185 da Constituição Federal, ou por meio de concessão de uso e concessões dominiais, artigo 188 e 190 da Carta Magna, ou, ainda, por meio da usucapião rural, art. 191 da Constituição.

Muito embora o direito agrário tenha grande relação com o Direito Civil, o princípio das normas de ordem pública, se faz cogentes, impositivas, objetivando dar efetividade à função social da propriedade tendo previsibilidade no artigo 5º, XXIII da CF-88.

O princípio da reformulação da estrutura fundiária está disposto no artigo 1º, § 1º da lei 45.04/64, que confirma a reformulação da estrutura fundiária sendo importante para a identificação do latifúndio improdutivo, garantindo pleno acesso a todos os que querem produzir de maneira adequada e racional no solo.

Visando criar mecanismos entre os proprietários e os exploradores rurais por meio de cooperativismo, o princípio do comunitarismo, previsto no artigo 187, VI da CF/88, assegura ainda a criação de associações e entidades que visam o bem-estar dos trabalhadores e proprietário rurais, elencado no artigo 186, IV da Carta Magna brasileira.

O princípio do combate tem como extinguir institutos prejudiciais ao desenvolvimento agrícola e fundiário, como latifúndios, minifúndios, o êxodo rural e a exploração predatória dentre outras.

A privatização é o princípio constitucional que visa garantir a alienação e a concessão de terras públicas para pessoas físicas e jurídicas privadas, a fim de que produzam e desenvolva atividades agropastoris e empresas agrícolas, tendo como fundamentação os artigos 188 e 190 da CF-88.

Estabelecido no artigo 185, I e II da Constituição Federal o princípio da proteção proíbe a desapropriação para fins de reforma agrária, da pequena e média propriedade rural, bem como da propriedade produtiva. Ressalta-se, ainda, que, a pequena propriedade rural, desde que trabalhada pela família é também insuscetível de penhora, art. 5º, XXVI/CF-88.

Contudo, o princípio do fortalecimento da empresa agrária, de acordo com o inciso VI do artigo 4º do Estatuto da Terra, devem ser garantidos insumos ao amplo desenvolvimento da empresa agrária.

É princípio constitucional a proteção das terras indígenas conforme preceitua o artigo 231, § 1º, tal princípio visa que a remoção dos índios das referidas terras só pode ser

feita quando necessária à soberania nacional ou em caso de catástrofe ou epidemia, desde que autorizado *ad referendum* pelo Congresso Nacional, § 5º do referido artigo.

O Princípio do dimensionamento eficaz das áreas exploráveis necessita de uma dimensão mínima de propriedade rural que assegura o trabalhador e a sua família sua subsistência e progresso econômico. Observa-se que, para fins de usucapião, houve uma duplicação da área de 25 a 50 hectares, conforme preceitua o artigo 191 da Constituição Federal.

A função social só é cumprida diante o princípio da proteção do trabalhador rural, quando a exploração do imóvel rural favoreça o bem-estar dos trabalhadores, art.186, § 4º, CF/88.

De todos os princípios talvez o mais importante para a atualidade, é princípio da proteção ao meio ambiente, seja o do meio ambiente ecologicamente equilibrado conforme preceitua o artigo 225 da Carta Magna. Só há o cumprimento da função social do imóvel rural quando ocorre a “Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”, art. 186, II CF/88.

Tais estabelece um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra promovendo a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país. Sobretudo, analisa-se a seguir a desapropriação para fins de reforma agrária.

3.4- Da Função Social da Propriedade Rural enquanto Determinante para a Desapropriação por Interesse Social para Fins de Reforma Agrária

A desapropriação para fins de reforma agrária é o não cumprimento da função social do imóvel rural, em detrimento do bem comum. A terra rural, é tida como um bem destinado à produção de outros bens e tem sobre si o princípio da função social de maneira acentuada, com o objetivo de torná-la útil.

O instituto da desapropriação agrária é solicitado quando a função social do imóvel rural não está sendo cumprida, logo, torna-se o instrumento necessário para dar à propriedade rural expropriada uma correta destinação, em prol do interesse coletivo.

Vale salientar que, para promover as desapropriações para fins de reforma agrária devem consultados alguns institutos como, por exemplo, o órgão expropriante (INCRA), o já mencionado Capítulo III da Constituição Federal, artigos 184 a 191, o que dispõe a Lei 8.629/1993, dentre outros institutos.

Âmbito da desapropriação pode-se mencionar sua competência sendo dividido em competência para legislar sobre desapropriação e também competência para expropriar, que são na verdade dois atos distintos entre si. O artigo 22 da Constituição Federal trás a compete legislar sobre o instituto da desapropriação, que disciplinando a questão: “Art.22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) II. desapropriação;”

De acordo com o artigo supra, percebe-se que o legislador preocupou-se em mencionar a União como exclusivo depositário do direito de legislar sobre o assunto. Embora o parágrafo único do referido artigo abre uma brecha ao afirmar que “lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. Compreende-se então, que caberá também aos Estados legislar sobre desapropriação, todavia deverá sempre estar especificados e determinados por legislação complementar federal.

Considerando ainda a competência para expropriar, os sujeitos que podem compor o pólo ativo da desapropriação são quaisquer entidades políticas que abrangem a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, os quais têm o poder expropriatório original.

Faz-se oportuno, portanto, mencionar que os concessionários de serviços públicos ou estabelecimentos de caráter público também possuem poder de desapropriação, mas, de forma limitada, precisando de autorização legislativa ou contratual para expropriar, somente bens imprescindíveis ao desempenho de suas funções como executantes de serviços públicos.

Contudo verifica-se que diante o interesse social há uma restrição de entidades que podem figurar no pólo ativo do processo expropriatório.

Cumprindo evidenciar que, a desapropriação para fins de reforma agrária é de competência privativa da União, conforme o artigo 184, *caput*, da Constituição Federal, já transcrito.

Salienta-se por fim que a desapropriação para fins de reforma agrária é realizada pelo INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, com fulcro no artigo 2º do Decreto-Lei nº 1.110/70, lembrando que o ato expropriatório é de competência do Presidente da República ou da autoridade por ele delegada.

Tem-se como objeto expropriatório o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, conforme dispõe o artigo 184 da Constituição Federal de 1988. Sabe-se, portanto, que o mencionado artigo não conceitua o que é imóvel rural, contudo esta definição ganha importância quando recai sobre o tipo de imóvel a ser desapropriado.

Marques (2011,p.29) conceitua imóvel rural através do Estatuto da Terra apontando o artigo 4º, I, sendo

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 destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, que através da iniciativa privada.

Percebe-se, no entanto, que o legislador utiliza supra citado artigo como critério de definição do imóvel rural, independentemente assim, de sua localização, possibilitando que o imóvel urbano também pode ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária.

É importante mencionar que o legislador ao escrever a lei contradiz a definição de imóvel rural e imóvel urbano elencada no texto constitucional do já referido artigo 184, que traz em seus dispositivos, o critério da localização, distinguindo assim os imóveis rurais dos imóveis urbanos.

Contudo, convém, lembrar o que se entende por pequena e média propriedade, bem como por propriedade produtiva.

A Lei nº 8.629/1993, em seu artigo 4º, a partir do inciso II, delimita a pequena e média propriedade.

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

(...);

II – Pequena Propriedade – o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;

b) (Vetado)

c) (Vetado)

III – Média Propriedade – o imóvel rural:

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

b) (Vetado)

Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

O INCRA é utilizado para classificar o módulo fiscal do imóvel rural como sendo pequeno, médio ou grande, indicando assim, o valor variável de acordo com a região. Tal módulo não deve ser confundido com o módulo rural, que é um outro tipo de elemento, também regulamentado pelo INCRA, sendo que, módulo rural é calculado para cada imóvel rural separado e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural segundo sua região de localização, ao passo que módulo fiscal é estabelecido para cada município, e procura refletir a área mediana dos módulos rurais dos imóveis rurais do município.

Como já mencionado, propriedade produtiva, está definida no artigo 185 da Constituição Federal, visando vivificar a função social da propriedade, sendo tratada por modo específico de propriedade produtiva.

Portanto, reza o artigo 6º do Estatuto da Terra

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.

§ 3º - Consideram-se efetivamente utilizadas: I – as áreas plantadas com produtos vegetais; II – as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo; III – as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo, para cada microrregião homogênea, e a legislação ambiental; IV – as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente; V – as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes.

§ 4º - No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º - No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º - Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

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

§ 8º - São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural Relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 .

Levando em consideração estes aspectos a caracterização da propriedade produtiva está totalmente relacionada com a função social da propriedade.

Portanto, para que o proprietário de imóvel rural produtivo possa ser titulares de sua propriedade se faz necessário que cumpra os requisitos de satisfação do princípio da função social da propriedade. Contudo, o proprietário tem o dever de aproveitar sua terra racional e adequadamente.

Diante de tal fator surge o interesse social, ou seja, retira o bem de terceiros e o redireciona a um melhor aproveitamento ou produtividade a favor da coletividade.

Portanto, a desapropriação por interesse social pode ocorrer em duas hipóteses: primeiramente quando não é cumprida a função social da propriedade tem-se o descumprimento da função social da propriedade rural, disposta no art. 186 da CF/88, e como segunda hipótese tem-se o motivo de desigualdade social, porém pode-se diferenciá-las considerando que a desapropriação por interesse social visa à utilização do bem por um terceiro, enquanto a por utilidade ou necessidade pública se destina ao uso da administração.

Contudo, o interesse social, por si só, não permite a expropriação, ou seja, para que o ato declaratório de interesse social tenha validade, depende do uso inadequado da propriedade agrária e da melhor divisão de terras para a agricultura, visando diminuir a concentração de terras, incluindo assim, instituto da função social da propriedade, o qual quando não cumprido, leva a terra a ser desapropriada.

Entretanto, o texto do artigo 186 da Constituição dispõe as condições da função social, evitando que tais desapropriações sejam feitas de atos declaratórios não motivados; ou seja, não existe ato declaratório de interesse social que permaneça mesmo que comprovado que a propriedade cumpre a sua função social, porque o mesmo deve qualificar qual é o interesse social.

Diante o interesse social e para não prejudicar totalmente o proprietário do imóvel rural tem-se a justa indenização perante a desapropriação para fins agrário corresponde à substituição do imóvel pelo efetivo valor pecuniário.

Sabe-se, no entanto, que o Poder Público poderá desapropriar o imóvel rural por interesse social e até mesmo por necessidade ou utilidade pública, mediante o pagamento de indenização prévia e justa em dinheiro, conforme prevê o inciso XXIV, do artigo 5º da constituição Federal.

Todavia, no que rege a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o dispositivo mencionado não prevalece, pois o legislador, trata a matéria em artigo específico, contido no 184 da Carta Magna.

No caput do artigo 184 está claro que este tipo de desapropriação deverá ser feito, pela União, mediante prévia e justa indenização porém, diferentemente do exposto no inciso XXIV do artigo 5º, tal desapropriação se dará através de títulos da dívida agrária, com cláusula de conservação do valor real, podendo ser resgatáveis em até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Portanto, se a desapropriação for para fins agrário não há que se falar em indenização. A liquidez da indenização na desapropriação para fins de reforma agrária é sacrificada, com a emissão de títulos da dívida agrária pelo Poder Público.

Contudo, na desapropriação para fins de reforma agrária a terra nua será indenizada com títulos da dívida agrária. Concernente às benfeitorias úteis e necessárias, estas serão indenizadas em dinheiro, de acordo com o §1º do artigo 184 da Constituição Federal de 1988.

Em um todo a desapropriação para fins de reforma agrária, a função e o interesse social estão vinculados, concluindo assim que o instituto da função social da propriedade consubstancia em limitação do direito subjetivo de propriedade, justificando a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária em caso de não cumprimento.

CONCLUSÃO

Asseverado o direito de propriedade constitucionalmente, ao titular do domínio são impostas determinadas limitações, a fim de que haja a efetiva proteção dos direitos concernentes aos demais cidadãos, ostentando o caráter social relativo à doutrina da função social.

Refletindo um aspecto social deveras necessário no que diz respeito ao assunto, a doutrina da função social abarca inúmeras implicações, extremamente relevantes para o nosso ordenamento jurídico.

A compatibilização dos preceitos relativos à função social tornam-se necessários ante a aceção dúplici dos dispositivos constitucionais referentes ao imóvel rural e sua função social, tendo em vista o caráter individual e social consubstanciados na Constituição.

A satisfação das necessidades dos demais cidadãos consiste em um direcionamento, o qual deve ser utilizado por parte do titular do domínio quando do exercício de seu direito de propriedade, abstendo-se do uso egoístico, ausente de preocupação para com a coletividade, beneficiária mediata de toda a proteção relativa à propriedade e sua função social.

O cumprimento da função social do imóvel rural requer que sejam atendidos determinados critérios, conforme exposto na Constituição Federal. Além da preocupação do Estado em assegurar a propriedade e, por conseguinte, a preservação do meio ambiente, entre outros, existe ainda a preocupação relativa às tensões sociais e lutas camponesas tendentes à desagregação.

Na busca da proteção da sociedade, assegurando seus direitos fundamentais, o Estado, não raro, acaba por necessitar da utilização de seu poder intervencionista nas relações privadas. Desta forma, com vistas à defesa social, alguns interesses individuais são

suprimidos, a fim de que se obtenha o melhor para a coletividade. A supremacia do interesse público sobre o particular, a princípio, retrataria um dos fundamentos da intervenção estatal na propriedade.

Desta forma, temos a observar que o efetivo cumprimento da função social do imóvel rural constitui um direcionamento pelo qual deve o proprietário se orientar, sob pena de ter seu imóvel transferido para o patrimônio do Estado, deixando de lado a concepção individualista outrora em voga quanto à propriedade, tendo nela um meio eficaz de se alcançar o bem-estar social, colaborando, assim, com o objetivo almejado pelo Estado.

Não basta apenas ter a propriedade; é preciso cuidar e fazer dela produtiva, atentando-se para a real efetivação da função social, seja a propriedade um minifúndio ou latifúndio. É preciso evitar o emprego de determinadas atividades em solos que não as comportariam, de maneira a se atingir o melhor aproveitamento e eficiência do terreno, estimulando-se a rotatividade do solo através de modernas tecnologias e insumos.

Da terra tira-se a vida para todos; deste intuito agregam-se inúmeros benefícios, dentre tantos temos: empregos, alimentos, manutenção do meio ambiente. Pela obrigação de cultivar a terra, é que damos o verdadeiro sentido de aproveitamento econômico e social.

Quanto à propriedade observa-se que após depois de um longo processo de transição da propriedade pública para as mãos do particular o que pode-se relacionar aos imóveis rurais é um sistema direcionado ao proprietário, de caráter absoluto, pois ele ve limitado diante a sua função social, legitimando por sua vez, o Estado para intervir desapropriar sumariamente a disponibilidade jurídica do bem particular.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a reforma agrária passa por uma nova reestruturação, retirando-se o latifúndio do texto constitucional criando discurso da propriedade produtiva trazendo a obrigação do pagamento antecipado das indenizações visando interesse social para fins de reforma agrária.

Contudo, em razão da função social, alguns direitos de propriedade são retirados do proprietário, regulamentando assim a destinação do bem para fins da reforma.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. B. Torres. **Direito Agrário no Brasil**. São Paulo: Continental, 2010.

BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. 1ª ed. Leme:Edijur, 2006.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário. 11. Ed.** Editora Saraiva 1998. São Paulo.

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

_____, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro**

_____. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31. nov.1964.

_____. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, institui normas gerais de direito tributário aplicável a União, Estados e Municípios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27. out.1966.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, Editora Lúmen Júris, 2004, Rio de Janeiro.

CASTILHO, Auriluce Pereira, BORGES, Nara Rúbia Martins, PEREIRA, Vânia Tanús (orgs.). **Manual de Metodologia Científica do Iles Itumbiara/GO** – Itumbiara: ILES/ULBRA, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda,. **Mini Aurélio-dicionário da Língua Portuguesa.** 6ªed. Rev. e Atual., Curitiba:Positivo, 2007.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira.** Editora Saraiva. 1994 São Paulo.

GAMA, Ricardo Rodrigues,. **Dicionário Básico Jurídico.** 2ª ed. Campinas:Russell,2007.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das Coisas-coleção sinopses jurídicas,v.3.** 11 ed. São Paulo: Saraiva 2010

LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma Agrária: direito humano fundamental.** 5º tiragem, Curitiba: Juruá, 2008

LEI 8.629/93, COMENTADA POR PROCURADORES Federais – Uma Contribuição da PFE/ INCRA para o fortalecimento da Reforma Agrária e do Direito Agrário Autônomo.

MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica para o curso de Direito.** São Paulo: Atlas, 2000.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** 9. ed., São Paulo: Atlas S.A, 2011.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Direito reais agrário & função social.** 1ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** [atualizado por] Eurico de Andrade Azevedo, Décio Balestero Aleixo e José Emmanuel Filho. 37 ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2011

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 4 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade Rural.** 2º ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

VIAL, Sandra Regina Martini. **Propriedade da terra: análise sociojurídica.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003