

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE DIREITO**

**A DESAPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADE RURAL  
PRODUTIVA POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO  
SOCIAL**

**MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO**

**Bruno Vargas Pereira**

**SANTA MARIA, RS, BRASIL**

**2015**

**A DESAPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADE RURAL  
PRODUTIVA POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO  
SOCIAL**

**Bruno Vargas Pereira**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Disciplina de Monografia II, do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito.**

**Orientador: Prof. Me. José Fernando Lutz Coelho**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2015**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Curso de Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação

**A DESAPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADE RURAL PRODUTIVA POR  
DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL**

elaborado por  
**Bruno Vargas Pereira**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Bacharel em Direito**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Prof. Me. José Fernando Lutz Coelho  
(Presidente/Orientador)**

**Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo  
(Universidade Federal de Santa Maria)**

**Francielle Benini Agne Tybusch  
(Mestranda - Universidade Federal de Santa Maria)**

Santa Maria, 01 de dezembro de 2015.

## **RESUMO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Universidade Federal de Santa Maria

# **A DESAPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADE PRODUTIVA POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL**

Autor: Bruno Vargas Pereira

Orientador: José Fernando Lutz Coelho

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 01 de Dezembro, de 2015.

O presente trabalho objetivou analisar a possibilidade de desapropriação de propriedade rural produtiva por descumprimento da função social. Para tanto, o estudo realizou-se mediante pesquisa doutrinária e jurisprudencial e a abordagem foi baseada no método hipotético-dedutivo, haja vista que a investigação científica visou construir uma possível resposta ou solução para um problema. O trabalho foi dividido em quatro capítulos, ao passo que os capítulos os três primeiros (1 Propriedade e função social no direito brasileiro; 2 A reforma agrária; e, 3 Desapropriação) serviram para abordar e balizar certos conteúdos e noções primordiais para a compreensão da proposta da presente monografia. Por fim, no quarto capítulo, trabalhou-se com mais afinco a indagação central do trabalho, visando dirimir a questão.

**Palavras-chave:** Desapropriação. Função social. Reforma agrária.

## **ABSTRACT**

Graduation Monograph  
Law School  
Federal University of Santa Maria

# **THE INVESTIGATIVE POWERS OF THE JUDGE IN THE CRIMINAL PROCEEDINGS BRAZILIAN: AN ANALYSIS ABOUT THE INVOLVEMENT OF JUDGES IN THE PROCEDURE OF EXAMINATION OF WITNESSES**

Author: Natália Fagundes Morari

Adviser: Angela Araujo da Silveira Espindola

Date and Place of the Defense: Santa Maria, December 5, 2014.

The present study examines the possibility of expropriation of rural property Productive due to the failure of social function. Thus, the study was held Upon doctrinal and jurisprudential research and the approach was based on dialectical and hermeneutical methods. The hermeneutic method was used to interpret the texts of books, articles, Legal instruments, jurisprudence and understandings. Dialectical Method was Used Given that the law is a science in constant transformation, featuring separate provisions on the theme. The work was divided into four chapters, as Chapters Three First (1 Property and Social Function in the Brazilian law; 2 agrarian reform; and, 3 Expropriation) served to address and mark out certain contents and primordial notions for Understanding proposal Gift monograph. Finally, in Chapter Four, it was worked harder the central question of work, aimed at resolving the issue.

**Key-words:** Agrarian reform. Expropriation. Social function.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1 A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL NO DIREITO BRASILEIRO</b> .....	<b>9</b>
1.1 Breve introito sobre propriedade no direito brasileiro .....	9
1.2 A condicionalização da propriedade pela função social .....	10
<b>2 A REFORMA AGRÁRIA</b> .....	<b>15</b>
2.1 O que é reforma agrária? .....	15
2.2 Breve histórico da reforma agrária ao longo da história .....	16
2.3 O latifúndio e o histórico da reforma agrária no Brasil.....	17
2.4 O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) .....	20
2.4 A reforma agrária no Brasil .....	21
<b>3 DESAPROPRIAÇÃO</b> .....	<b>25</b>
3.1 O que é propriedade (im)produtiva?.....	25
3.2 Desapropriação: Conceito, princípios e modalidades .....	26
3.3 Procedimento de desapropriação.....	30
<b>4 A POSSIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADE RURAL PRODUTIVA PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA</b> .....	<b>32</b>
4.1 Breve introito acerca da desapropriação de propriedade produtiva pelo não atendimento à função social .....	32
4.2 A função ambiental .....	35
4.3 A função trabalhista .....	44
4.3.1 A Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014 e o artigo 243 da Constituição Federal .....	47
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

A intervenção estatal na propriedade privada é tema recorrente de estudos, debates e divergências dentro da nossa doutrina e jurisprudência, sendo que políticas públicas como a reforma agrária aquecem o debate e impulsionam cada vez mais o exame da questão.

A matéria das desapropriações por interesse social para fins da reforma agrária afeta a administração pública e os administrados em geral, e não é apenas dos proprietários rurais e trabalhadores rurais sem terra que falamos, isto é, a reforma agrária reflete em toda a sociedade.

Este trabalho abordará uma situação específica relativa à reforma agrária, a possibilidade de desapropriação por do descumprimento da função social, no que tange aos requisitos ambientais e trabalhistas da mesma.

Ocorre que, conquanto o artigo 184 da Constituição Federal entabule a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, do imóvel não cumpridor da sua função social, nos moldes dos incisos II, III e IV do artigo 186 da Constituição Federal, encontra-se prescrito no artigo 185, inciso II, da Constituição Federal ser insuscetível de desapropriação a propriedade agrária considerada produtiva.

O conceito de propriedade tem se remodelado concomitantemente à evolução da compreensão da função social da propriedade, ou seja, cada vez mais aparenta-se errôneo depreender que o direito à propriedade é absoluto e que pode ser garantido sem atenção a sua função social.

A concepção contemporânea é de que a função social baliza o direito e o próprio conceito de propriedade, possibilitando, inclusive, a transferência da propriedade ao poder público em decorrência do não atendimento da função social, a maior sanção possível dentro do direito de propriedade.

Ainda hoje, a desapropriação de propriedades agrárias por descumprimento da função social tem sido majoritariamente pelo não atendimento do requisito econômico, ou seja, pela ausência ou baixa produtividade do imóvel.

Há décadas imóveis rurais improdutivos têm sido desapropriados para fins de reforma agrária e esta prática encontra-se extensamente regulamentada através de normas infraconstitucionais, estando também consolidada na doutrina e na

jurisprudência. Todavia, igual tratamento não é conferido quando ocorre a falta de atendimento dos outros elementos que compõe a função social.

Entretanto, cada vez mais observamos incursões do Estado na propriedade privada, exigindo-se o exercício da plenitude da função social. A atual configuração do nosso ordenamento jurídico relativo à matéria, portanto, requer ao menos um repensar sobre a questão suscitada.

A presente monografia contará com embasamento legislativo, doutrinário e jurisprudencial, utilizando-se o método hermenêutico para interpretação dos livros, artigos, dispositivos legais, jurisprudências, bem como do método dialético, haja vista que o direito é uma ciência em constante transformação e com posições distintas sobre a indagação fulcral que se propõe.

O presente estudo transpassa por vários ramos do direito, tais quais: constitucional, agrário, civil, administrativo e ambiental. A pesquisa mostra-se relevante, dado que é atinente a aplicação da política pública de reforma agrária. Ademais, o tema, apesar da sua importância social, ainda tem sido pouco explorado no âmbito acadêmico.

Esta monografia aprecia, assim, aspectos da relação do direito de propriedade, da produtividade, e da função social plena, contemplando, especialmente, determinados dispositivos do Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária da Constituição Federal, da Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da terra), Lei nº 8.629/1993, dentre outras normas do nosso ordenamento jurídico.

Trabalharemos no decorrer deste estudo a localização do direito de propriedade no atual ordenamento jurídico brasileiro, suas garantias jurídicas de proteção, bem como sua condicionalização em favor da atenção ao princípio da função social.

Faremos uma incursão através da temática da reforma agrária, compreendendo e expondo seus aspectos, apresentando um sucinto levantamento histórico nos âmbitos mundial e nacional, bem como pontuando conteúdos referentes aos latifúndios e ao órgão executor da reforma agrária

Compreenderemos o instituto da desapropriação, trabalhando seus conceitos, princípios, modalidades e procedimento, assim como os critérios de aferição da produtividade dos imóveis agrários.

Por fim, abordaremos com afinco os elementos ambiental e trabalhista da função social da propriedade, bem como a possibilidade de desapropriação de imóveis que não os atendam, apontando entendimentos doutrinários e jurisprudenciais relacionados ao tema.

Assim, ressalta-se que alguns conteúdos e noções primordiais precisaram ser abordados e balizados para que enfim fosse abordada a questão fulcral da presente monografia.

# 1 A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL NO DIREITO BRASILEIRO

## 1.1 Breve introito sobre propriedade no direito brasileiro

É corriqueiro que o direito de propriedade, e a sua garantia, é a regra, conforme prevê o texto constitucional na disposição do art. 5º, XXII.<sup>1</sup> É ele o direito que subordina a coisa móvel ou imóvel, corpórea ou incorpórea ao poder discricionário de uma pessoa. É direito inerente à pessoa humana porque está intimamente ligado ao conceito econômico da vida do homem em sociedade. É de primordial relevância porque, para o seu titular, esse direito representa os meios para a manutenção da própria vida, sendo, por isso mesmo, classificado como direito natural e fundamental.<sup>2</sup>

Por isso a lei assegura ao proprietário, em sua plenitude, faculdades e direitos, conforme previsto no Código Civil:

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.

Ademais, a propriedade privada é um dos princípios da ordem econômica que se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, II da CF)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>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, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

<sup>2</sup>LÚCHESI, Fábio de Oliveira. A desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal. **Revista Ajuris**, nº45, Mar/89. Disponível em: <<http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/Infobase/5d95d?f=templates&fn=document-frame.htm&2.0>>. Acesso em: 10 set. 2015.

<sup>3</sup>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;

Ao examinar o Código Civil Brasileiro de 1916, bem como algumas de nossas constituições, quais sejam as de 1824, 1891, 1937 e 1946, observa-se que o direito à propriedade, no ordenamento jurídico brasileiro, detinha um caráter absoluto, onde o proprietário, tido como senhor da coisa, dava o tratamento que bem entendesse ao seu bem<sup>4</sup>.

Todavia, para Luiz Fernando Andrade Pinto, “com o passar dos anos, diante de todos os anseios sociais por uma justa distribuição de riquezas e, ainda, pela necessidade social de que o Estado interviesse nessas questões, o direito de propriedade deixou de ser absoluto para se tornar relativo”<sup>5</sup>.

Foi o que se verificou nas constituições de 1934, 1967, 1969 e 1988, bem como no Código Civil Brasileiro de 2002, as quais proporcionaram ao direito de propriedade acepções distintas, com noções maiores de sociabilidade.<sup>6</sup>

## 1.2 A condicionalização da propriedade pela função social

Atualmente, seria um equívoco concluir que o direito à propriedade é absoluto. A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe nova uma visão do direito de propriedade ao ordenamento jurídico brasileiro, tendo enfrentado com empenho o caráter absoluto do direito privado de propriedade.

Neste sentido manifestam-se Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber<sup>7</sup>:

A Constituição brasileira de 1988 assegura, em seu artigo 5º, inciso XXII, o direito à propriedade. Apressou-se, todavia, o constituinte em determinar, no inciso XXIII, do mesmo artigo, que “a propriedade atenderá a sua função social.” E mostrou-se igualmente diligente ao tratar dos princípios da ordem econômica, referindo-se, no inciso II do artigo 170, à propriedade privada, e, no inciso imediatamente seguinte, à “função social da propriedade.”<sup>2</sup> A postura, refletida nestes dispositivos e em outras passagens do texto constitucional, conduz inevitavelmente à conclusão de que, no direito

---

<sup>4</sup> FERREIRA, Simone Nunes. Direito de propriedade: nas Constituições brasileiras e do Mercosul. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 8, n. 83, fev./mar. 2007, p 184-187. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32614-39895-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>5</sup> PINTO, Luiz Fernando Andrade. **Direito de propriedade**. Série aperfeiçoamento de magistrados. Rio de Janeiro, v. 16, 2013, p. 75. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais\\_integra.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_integra.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>6</sup> FERREIRA, op. cit., p. 185-189.

<sup>7</sup> TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, nº 6, jun.2005, p. 101/102.

brasileiro, a garantia da propriedade não pode ser compreendida sem atenção à sua função social.

Para José Diniz de Moraes (1999, p.119 apud MANGUEIRA, 2000, p. 231) o direito de propriedade não é absoluto, dado que terá de atingir a sua função social. “Tal direito não é mais caracterizado só pela liberdade de ação do proprietário, contraposta a um dever geral (*erga omnes*) de todos respeitarem a propriedade, mas também os deveres e obrigações a cargo do titular do direito de propriedade”<sup>8</sup>.

Conforme o professor e ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Edson Fachin, a função social relaciona-se ao uso da propriedade, e corresponde a limitações da exploração particular ao interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico em substituição ao conceito estático, representando assim, uma reação anti-individualista<sup>9</sup>.

Para Roberto Wagner Marquesi não somente o conceito de propriedade vem transmutando-se através do tempo, mas também o princípio da função social que, ao evoluir, passou a incorporar outros elementos<sup>10</sup>. Assim explica:

Cumprir destacar, contudo, que, quando foram concebidas, **as teorias da função social tiveram em conta, precipuamente, as riquezas que o solo pode produzir**. Não se detiveram a examinar outras importantes irradiações do domínio, como as **relações entre proprietário e trabalhadores e os recursos naturais**, assim como não se estenderam à propriedade urbana. Com o correr do tempo, porém, novas limitações foram sendo impostas em favor da coletividade, sendo as mais recentes as relativas ao meio ambiente, como adiante se verá. Logo, não só a significação do direito de propriedade é fruto de uma lenta transformação, como a própria extensão do princípio da função social vem evoluindo neste século. [grifo nosso]

O texto constitucional determina em seu artigo 184<sup>11</sup> que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Ulteriormente, em seu artigo 186, a Constituição Federal descreve função social nos seguintes termos:

<sup>8</sup> MORAES, 1999 apud MANGUEIRA, 2000, p.231. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/594>>. Acesso em: 12 set. 2015.

<sup>9</sup> FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 19.

<sup>10</sup> MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários & função social**. Curitiba: Juruá, 2001, p.91.

<sup>11</sup> 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. 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.

Depreende-se do dispositivo acima que a função social do imóvel rural estrutura-se nos elementos: econômico (I – aproveitamento racional e adequado); ambiental (II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente); e, social e trabalhista (III - observância das normas que regulam as relações de trabalho; e, IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores).

O caput do artigo 186, da Constituição Federal, predisse que os elementos essenciais da função social (econômico, ambiental e social) fossem estabelecidos em lei. Esta incumbência foi atendida pela lei 8.629/93, a qual dispôs sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Desta forma, quanto o aproveitamento racional e adequado da propriedade rural, a lei acima mencionada estabelece em seu artigo 9º, § 1º, *in verbis*:

“**Art. 9º** A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta Lei, os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta Lei.

Deste modo, destaca-se o teor dos parágrafos 1º a 3º do artigo 6º da lei 8.629/93:

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:

(...)

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:  
 I - as áreas plantadas com produtos vegetais;  
 II - as áreas de pastagens nativas e plantadas(...);  
 III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal(...);  
 IV - as áreas de exploração de florestas nativas(...);  
 V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes(...).  
 (...) [grifo nosso]

Para Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, o artigo 186 da Constituição Federal revela que não é suficiente a exploração racional do solo pelo próprio proprietário e a exigência de produtividade é apenas o primeiro indício de função social<sup>12</sup>.

Outrossim, afirmam os autores supra mencionados que a função social do imóvel rural apenas é satisfeita mediante o atendimento conjunto das condições de produtividade, utilização adequada dos recursos ambientais e o cumprimento das obrigações trabalhistas<sup>13</sup>:

Portanto, incumbe ao proprietário, igualmente, **cumprir as obrigações trabalhistas (interesses coletivos) e preservar a esfera ambiental (interesses difusos) ecologicamente equilibrada**. Todos esses interesses não proprietários devem ser **simultaneamente satisfeitos**, e sua infração poderá embasar uma forma especial de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária (art. 184 da CF). Em resumo, **a função social da propriedade rural demanda requisitos de eficiência, utilização adequada de recursos ambientais e de utilidade comum, favorecendo o bem-estar dos trabalhadores**. [grifo nosso]

Em conformidade com o exposto, no que tange ao aspecto ambiental, o parágrafo primeiro do artigo 1.228 do Código Civil<sup>14</sup>, determina que o direito de propriedade operar-se-á em harmonia com as suas finalidades econômicas e sociais visando a conservação ambiental. Ao preceituar o direito de propriedade desta forma, o Código Civil congrega o que já se reconhecia na doutrina, bem como na

<sup>12</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil – Direitos Reais**. Salvador: JusPODIVM, 2012, p 332-333.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 333.

<sup>14</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

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

legislação especial em matéria de preservação ambiental, que o exercício da propriedade não pode se dar de modo lesivo ou nocivo ao meio ambiente<sup>15</sup>.

Isto posto, embora todo conteúdo trazido pela nossa legislação no sentido de que a funcionalização da propriedade passa pelo atendimento às questões ambientais e trabalhistas, e não somente as econômicas. Defende Carlos Frederico Marés de Souza Filho que ainda persevera no Brasil a ideologia da propriedade privada com caráter absoluto, influenciada pela elite dominante que impõe a perspectiva que lhe beneficia, a qual se aproveita da mínima lacuna existente do nosso ordenamento jurídico para infundir posições que lhe protejam.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> MIRAGEM, Bruno. O artigo 1.228 do Código Civil e os deveres do proprietário em matéria de preservação do meio ambiente. **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 168, p. 101-120, out./dez. 2005.

<sup>16</sup> MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 13.

## 2 A REFORMA AGRÁRIA

### 2.1 O que é reforma agrária?

Conforme habilmente explica o autor João Pedro Stedile, “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.”<sup>17</sup>

O Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964), descreve a reforma agrária nos seguintes termos:

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. [grifo nosso]

Podemos dizer que a reforma agrária é uma intercessão imperativa do Estado na conjuntura patrimonial propriedades rurais, com propósitos políticos, sociais e econômicos, visando a remodelação da estrutura fundiária nacional, a fim de promover uma distribuição mais equânime e justa das terras.

O Estado no processo de reforma agrária efetua a aquisição de terras através da desapropriação, que é a maneira mais utilizada e conhecida, e também por meio da compra e venda. Dessa forma, propriedades de grandes latifundiários são

---

<sup>17</sup> 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, p. 659.

incorporadas à reforma agrária e distribuídas para famílias camponesas de baixa renda.<sup>18</sup>

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que será uma das próximas tônicas da presente monografia, expõe como sendo frutos da reforma:<sup>19</sup>

- 1 Desconcentração e democratização da estrutura fundiária.
- 2 Produção de alimentos básicos.
- 3 Geração de ocupação e renda.
- 4 Combate à fome e a miséria.
- 5 Interiorização dos serviços públicos básicos.
- 6 Redução da migração campo-cidade.
- 7 Promoção da cidadania e da justiça social.
- 8 Diversificação do comércio e dos serviços no meio rural.
- 9 Democratização das estruturas de poder.

## 2.2 Breve histórico da reforma agrária ao longo da história

A questão acerca das propriedades rurais reporta-se as civilizações da Grécia e Roma antiga. Platão sustentava a idéia da propriedade coletiva da terra, ao passo que Aristóteles sugeria a propriedade privada<sup>20</sup>. A Roma antiga sob o comando dos irmãos Graco, foi palco de diversas investidas infrutíferas de balizar a extensão das terras da nobreza e estabelecer um processo de redistribuição de terras.<sup>21</sup>

Durante o século XVIII, insurreições camponesas irromperam na Europa e a estrutura agrária era, dentre outros, um dos motivos. Desta forma, a questão fundiária também é considerada uma das razões para a Revolução Francesa.

Já no século XIX, o Código Civil Napoleônico voltou a notabilizar a propriedade privada e, por consequência, estimular a concentração de terras, vindo a inspirar grande parte dos códigos civis da época.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> **Obtenção de terras.** Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/Aquisicao\\_de\\_terras](http://www.incra.gov.br/Aquisicao_de_terras)>. Acesso em: 16 set. 2015.

<sup>19</sup> **Colonização e Reforma Agrária.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/reformaagraria>>. Acesso em: 16 set. 2015.

<sup>20</sup> NASCIMENTO, Getúlio. **Reforma Agrária e Estrutura Fundiária.** Disponível em: <<http://www.getulionascimento.com/news/reforma-agraria/>>. Acesso em: 17 set. 2015.

<sup>21</sup> SOUSA, Rainer Gonçalves. **A questão agrária na Roma Antiga.** Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com/historiageral/a-questao-agraria-na-roma-antiga.htm>>. Acesso em: 17 set. 2015.

<sup>22</sup> SANTIAGO, Emerson. **Código Napoleônico.** Disponível em: <<http://www.infoescola.com/direito/codigo-napoleonico/>>. Acesso em: 17 set. 2015.

Contudo, durante o século XX, a conjuntura passou a se remodelar e a ordem no campo transmutou-se, primeiramente, no México, com a Revolução Mexicana comandada por Emiliano Zapata e, poucos anos após, na Rússia com a Revolução Socialista Soviética.<sup>23</sup>

Assim, durante o século XX ocorreram diversas experiências mundiais de reformas agrárias, com características diferentes em cada país. Por exemplo, na Rússia, China, Cuba, Vietnã, México e alguns países da Europa Oriental, ocorreram reformas agrárias revolucionárias, no contexto de revoluções socialistas.<sup>24</sup>

No Japão e Coréia do Sul as reformas agrárias foram impostas pelo exército de ocupação norte-americano, ao final da Segunda Guerra Mundial. Em países como Venezuela, Paraguai, Colômbia, Brasil, Índia, África do Sul e Itália, as reformas agrárias foram convencionais, ou seja, seguiram marcos legais. Bolívia, Egito e Portugal, são exemplos de países onde ocorreram reformas agrárias inconclusas, haja vista que não se consolidaram ou até mesmo foram revertidas.<sup>25</sup>

### 2.3 O latifúndio e o histórico da reforma agrária no Brasil

A questão fundiária no Brasil é tão antiga quanto o sistema de administração territorial denominado de capitânicas hereditárias. Este sistema, o qual foi criado pelo rei de Portugal D. João III, em 1530, consistia em fragmentar o território nacional em grandes tiras, localizadas entre o litoral e a linha do Tratado de Tordesilhas, e doá-las a particulares. Os donatários deveriam colonizar, proteger e explorar as propriedades, as quais seriam posteriormente transmitidas de forma hereditária. Estes foram os primeiros latifúndios do nosso país.

Com o fim das capitânicas hereditárias e a independência do Brasil em 1822, a situação fundiária nacional alterou-se e os imóveis rurais trocaram de proprietários de forma desordenada e violenta, ocorrendo conflitos entre antigos donos, grandes fazendeiros e grileiros, todos estes servidos de bandos armados. Destaca-se que

---

<sup>23</sup>VEJA ON-LINE. **No exterior, problema resolvido.** Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma\\_agraria/contexto\\_5.html](http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/contexto_5.html)>. Acesso em 17 set. 2015.

<sup>24</sup> **Reforma Agrária em Minas: Impasses e Perspectivas.** Minas Gerais: Assembleia Legislativa, 2003, p. 9.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 09/10.

estes embates não incluíam os trabalhadores rurais, afinal estes, em sua grande maioria, eram escravos.

Em 1850, o Império editou a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei das Terras, sancionada por D Pedro II, a qual objetivava ordenar o campo. Entretanto, tal lei acabou por dilatar o poder oligárquico, preservar a concentração de terras e obstaculizar o alcance de pessoas de baixa renda às terras.<sup>26</sup>

Em 1889 ocorreu a proclamação da república brasileira, um ano após a abolição da escravatura, todavia a disposição fundiária no Brasil pouco se alterou e o poder político ainda permaneceu em poder dos latifundiários. A Primeira República, ou República Velha, foi a idade de ouro do coronelismo, onde a estrutura agrária nacional, deixava a maioria da população ficava à mercê dos grandes proprietários de terras.<sup>27</sup>

Conquanto a ocorrência de conflitos na zona rural fosse um problema de longa data, o debate acerca da questão fundiária no Brasil começa a tomar corpo somente nas décadas de 50 e 60, por exemplo com o surgimento das Ligas Camponesas, surgidas em 1955, sendo estas organizações identificadas com mobilizações no campo e que alcançaram projeção nacional no início dos anos 60. Dessa forma, a questão agrária passou a ser reconhecida como um dos nossos problemas sociais mais sérios, consequência de um sistema concentrador da propriedade da terra estabelecido no período colonial.<sup>28</sup>

Assim, durante o governo de João Goulart foi criada a Superintendência de Reforma Agrária (Supra), que tinha como função a implementação de medidas de reforma agrária. Também foram estendidos os direitos trabalhistas básicos, existente há cerca de dois decênios no meio urbano, aos trabalhadores rurais por meio do Estatuto do Trabalhador de 1963 e, além do mais, o governo Jango empenhou-se, de fato, na aprovação de uma reforma agrária pelo Congresso Nacional.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. **A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX**. Revista de História- USP, São Paulo. nº 172, jan/jul. 1989, p. 157-162.

<sup>27</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **Transição do Brasil Império à República Velha**. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades, ano 13, nº 26, 2011, p. 139. Disponível em: <[http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro26/monogr26\\_4.pdf](http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro26/monogr26_4.pdf)>. Acesso em 18 set. 2015.

<sup>28</sup> GRYSZPAN, Mario. **A questão agrária no governo Jango**. Disponível em: <[https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A\\_questao\\_agraria\\_no\\_governo\\_Jango](https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A_questao_agraria_no_governo_Jango)>. Acesso em 18 set. 2015.

<sup>29</sup> Idem.

Tais medidas e posições não foram bem recebidas por alguns e acabaram por contribuir com a formação do quadro que resultou no golpe militar de 1964. Entretanto, o governo militar deu um passo importante para a consumação da reforma agrária e, de forma paradoxal, mas com o claro intuito de amenizar tensões e prevenir revoluções, editou a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, vindo a serem criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), em substituição à Supra.<sup>30</sup>

Em 4 de novembro de 1966, o Decreto nº 59.456 instituiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária<sup>31</sup>, o qual não obteve resultados práticos. Em 9 de julho de 1970, o Decreto nº 1.110 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), resultado da fusão do Ibra com o Inda.<sup>32</sup>

Em que pese determinadas ações ocorridas durante a ditadura, o período militar foi conhecido pela consolidação das oligarquias rurais, pobreza entre a classe trabalhadora rural e migração da população camponesa para as cidades.

Com a restauração da democracia no Brasil na metade dos anos 80, a temática da reforma agrária volta a ganhar força e, à mesma época, surgiu o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que veio a se tornar um dos maiores e mais importantes movimentos sociais brasileiros.

Entre a metade final da década de 80 e o início dos anos 2000, diversos ministérios cuja obrigação seria regular e coordenar a reforma agrária foram criados e, por vezes, extintos. Em 1985 criou-se o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), o qual foi extinto em 1990 e teve suas atribuições incorporadas pelo Ministério da Agricultura. Em 1996 foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária e Agricultura Familiar, o qual incorporou o Incra. Em 14 de janeiro de 2000, o Decreto nº 3.338 criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão ao qual o Incra está vinculado hoje<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> **História da Reforma Agrária.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/reformaagrariahistoria>>. Acesso em 19 set. 2015.

<sup>31</sup> É o que expõe a ementa do Decreto nº 59.456, de 4 de novembro de 1966: “Aprova os planos Nacional e Regionais de Reforma agrária e dá outras providências.”

<sup>32</sup> É a redação do artigo 2º do Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970: “Art. 2º Passam ao INCRA todos os direitos, competência, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), que ficam extintos a partir da posse do Presidente do novo Instituto.”

<sup>33</sup> **BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário.** Disponível em <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico>>. Acesso em: 19 set. 2015.

Ainda, pode-se dizer que durante a década de 80 a situação política e as dificuldades orçamentárias mantiveram a reforma agrária quase estagnada, passando esta a ocorrer mais ativamente nos anos 90 em diante.

## **2.4 O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)**

Faz-se de suma importância expender acerca do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que é a autarquia federal da administração pública brasileira, a qual absorveu as atribuições do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criada pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, cuja incumbência prioritária é executar a reforma agrária no Brasil<sup>34</sup>.

A missão principal do Incra consiste em promover a reforma agrária de maneira justa e sistematizada, a médio e longo prazo, manter e gerir o cadastro nacional de imóveis rurais, administrar terras públicas, além de identificar e registrar, demarcar e titular terras destinadas a assentamentos e comunidades tradicionais quilombolas.<sup>35</sup>

Outra função do Incra, como órgão regulador, fiscalizador e gestor da reforma agrária, é fiscalizar a função social dos imóveis rurais, de forma que contribua para a capacitação dos assentados promovendo uma produção agrícola e ecológica sustentável e viável de acordo com a região em que ocorre esse fomento de produção. Assim, espera-se a sustentabilidade por meio da produção de alimentos e insumos, inserindo, dessa forma, os assentados numa cadeia produtiva, gerando a autossuficiência desses assentamentos.<sup>36</sup>

O Incra divide-se em órgãos descentralizados responsáveis pela coordenação e execução das ações do instituto nos estados, denominadas Superintendências

---

<sup>34</sup> **Decreto Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970.** Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, 1970. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De1110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De1110.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

<sup>35</sup> FREITAS, Charlyson Willian; PEREIRA, Lorena Rodrigues dos Santos. **O Incra.** Disponível em: <<http://reforma-agraria-no-brasil.info/o-incra.html>>. Acesso em: 16 set. 2015.

<sup>36</sup> Idem.

Regionais (SR). São 30 as SRs do Incra pelo país, as quais devem assegurar a manutenção, autenticidade, atualização e transmissão de informações do cadastro de imóveis rurais e sistemas de informações do Incra.<sup>37</sup>

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) já assentou 959.887 famílias em 9.256 assentamentos criados, os quais totalizaram uma área de 88.314.875 hectares.<sup>38</sup>

## 2.4 A reforma agrária no Brasil

Como já dito anteriormente, o Estado no processo de reforma agrária efetua a aquisição de terras através da desapropriação, que é a maneira mais utilizada e conhecida, e também por meio da compra e venda. Dessa forma, propriedades de grandes latifundiários são incorporadas à reforma agrária e distribuídas para famílias camponesas de baixa renda.

Assim, tudo começa com pesquisas cartoriais e locais feitas pelo Incra e com indicações, pelos movimentos sociais, de imóveis que seriam passíveis de desapropriação.<sup>39</sup>

As superintendências regionais do Incra definem as regiões prioritárias para obtenção de terras, consoante alguns parâmetros estabelecidos no artigo 2º da Portaria MDA/Incra nº 06/2014, *in verbis*:

Art. 2º - O MDA e o Incra, observado o disposto no art. 2º da Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, priorizarão as ações de **obtenção de terras para reforma agrária** e criação de novos projetos de assentamento, levando em consideração a combinação dos seguintes indicadores:

I - **densidade de população em situação de pobreza extrema no meio rural;**

II - **concentração fundiária;**

III - **incidência de minifúndios;**

IV - **disponibilidade de terras públicas não destinadas;**

V - **demanda social fundamentada;** e

VI - existência de ações do Poder Público no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e do Programa Territórios da Cidadania ou outras iniciativas que

<sup>37</sup> **INCRA nos estados.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/incra-nos-estados>>. Acesso em: 16 set. 2015.

<sup>38</sup> **Números da Reforma Agrária.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria>>. Acesso em: 16 set. 2015.

<sup>39</sup> **Obtenção de terras.** Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/Aquisicao\\_de\\_terras](http://www.incra.gov.br/Aquisicao_de_terras)>. Acesso em: 16 set. 2015.

facilitem o acesso das famílias assentadas às políticas de inclusão social e produtiva. [grifo nosso]

Nas regiões prioritárias e nas buscas locais, o Incra direciona-se inicialmente aos imóveis rurais conceituados como grandes propriedades, os quais possuem áreas superiores a 15 módulos fiscais. Pequenas e médias propriedades não podem ser desapropriadas, desde que o proprietário não possua nenhuma outra propriedade agrária, conforme o texto constitucional.<sup>40</sup> A classificação quanto ao tamanho da propriedade é assim definida:

**Minifúndio** – é o imóvel rural com área inferior a 1 (um) módulo fiscal;  
**Pequena Propriedade** - o imóvel de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;  
**Média Propriedade** - o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;  
**Grande Propriedade** - o imóvel rural de área superior 15 (quinze) módulos fiscais.<sup>41</sup>

Realizada a detecção ou a indicação, o proprietário do imóvel rural é notificado pelo Incra. Posteriormente uma equipe do instituto, sob o comando de um perito federal agrário, conduz um levantamento das características da propriedade, denominado de vistoria de fiscalização do cumprimento da função social.<sup>42</sup>

A vistoria apura as benfeitorias, reservas legais, áreas de preservação permanente, utilização dos pastos e exploração da terra, bem como realiza um estudo dos valores de mercado da propriedade, chamada de vistoria de avaliação, oportunidade onde se analisa o mercado e os negócios imobiliários rurais locais para então restar definido o valor.<sup>43</sup>

O Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997, assegura a presença de um representante técnico dos movimentos sociais rurais durante a realização da vistoria, *in verbis*:

Art. 2º A realização da vistoria prevista no artigo anterior será comunicada à entidade representativa dos trabalhadores rurais e das classes produtoras, a

<sup>40</sup> 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;

<sup>41</sup> **Classificação do imóveis rurais.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tamanho-propriedades-rurais>>. Acesso em: 21 set. 2015.

<sup>42</sup> **Obtenção de terras.** Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/Aquisicao\\_de\\_terras](http://www.incra.gov.br/Aquisicao_de_terras)>. Acesso em: 16 set. 2015.

<sup>43</sup> **Vistoria e avaliação.** Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/vistoria\\_avaliao](http://www.incra.gov.br/vistoria_avaliao)>. Acesso em: 21 set. 2015.

fim de que cada entidade possa indicar um representante técnico para acompanhar o levantamento de dados e informações.

Efetuada a vistoria, o Incra então elabora um laudo pericial, denominado Laudo Agrônomico de Fiscalização, que deverá ser conclusivo acerca do cumprimento da função social da propriedade e definir se a fazenda vistoriada é improdutiva ou não. Verificando-se a improdutividade do imóvel, a autarquia deverá determinar se nele é exequível, ou não, a implantação de um assentamento.<sup>44</sup>

Destaca-se que para tal verificação é realizado um Estudo da Capacidade de Geração de Renda do imóvel (ECGR), que determina a capacidade agropecuária da terra, quantas famílias terá capacidade de abrigar, a viabilidade econômica, a disponibilidade de água, as condições produtivas e ainda traz um anteprojeto da organização espacial que o futuro assentamento disporá.<sup>45</sup>

Ainda, ressalta-se que o Laudo Agrônomico de Fiscalização servirá de referência para a atualização dos dados cadastrais do imóvel rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), de acordo com a Instrução Normativa do Incra, nº81 , de 21 de novembro de 2014. Nestes termos:

Art. 10º O Laudo Agrônomico de fiscalização – LAF deverá ser conclusivo acerca do cumprimento da função social da propriedade e conter manifestação quanto à viabilidade técnica e ambiental do imóvel rural para o assentamento de trabalhadores rurais, tendo como referência os parâmetros estabelecidos no Diagnóstico Regional.

(...)

§ 4º Com base no LAF serão utilizados os dados cadastrais do imóvel rural no SNCR para obtenção da classificação fundiária segundo os indicadores de:

- I – grau de utilização da terra – GUT;
- II – grau de eficiência na exploração – GEE;
- III – número de módulos fiscais - MF;

No caso do imóvel ser qualificado como improdutivo, o Incra dá seguimento ao processo de desapropriação. Ainda, na hipótese de imóveis rurais produtivos, o Incra pode realizar a aquisição das áreas por meio de compra e venda, não havendo assim disputa judicial.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> **Vistoria e avaliação.** Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/vistoria\\_avaliao](http://www.incra.gov.br/vistoria_avaliao)>. Acesso em: 21 set. 2015.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> É a redação do artigo 1º do Decreto nº 433, de 24 janeiro de 1992: “Art. 1º Observadas as normas deste Decreto, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA fica autorizado a adquirir, mediante compra e venda, imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do programa de reforma agrária, nos termos das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.”

Nessa forma de aquisição, o Incra realiza uma chamada pública para compra de área à reforma agrária, onde o Governo Federal se compromete a pagar o valor de mercado pelos imóveis ofertados.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>É o que mostra o artigo 4º, § 1º, do Decreto nº 433, de 24 janeiro de 1992: “Art 4º Definidas as regiões do País que atendem ao disposto no art. 2º, o INCRA procederá, diretamente ou por intermédio de terceiros, à seleção dos imóveis rurais que pretende adquirir por compra e venda, a fim de neles implantar projetos integrantes do programa de reforma agrária, destinados a reduzir demandas de acesso à terra ou aliviar tensões sociais ocorrentes na área.

§ 1º A seleção prevista neste artigo poderá ser precedida de publicação e da divulgação de edital de chamamento de proprietários rurais interessados na alienação de imóveis que têm o domínio.”

## 3 DESAPROPRIAÇÃO

### 3.1 O que é propriedade (im)produtiva?

A título de intróito, destaca-se o conteúdo do inciso II, do artigo 185 da Constituição Federal. *In verbis*:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:  
(...)  
II - a **propriedade produtiva**. [grifo nosso]

Como já visto no subtítulo 2.2 desta monografia, o artigo 6º da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, estabelece em seus parágrafos primeiro e segundo, os índices que o imóvel rural deverá apresentar para ser conceituado como produtivo, ou seja, para ser atestado que a propriedade é explorada econômica e racionalmente.

O parágrafo primeiro estipula que o grau de utilização da terra (GUT) deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), para tanto se calcula a relação entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

Para que seja apurada a extensão de fato utilizada, soma-se a área com produção vegetal e com produção animal, sendo que a área destinada à produção vegetal é a utilizada com agricultura, pastagens, extração vegetal, extração florestal e exploração de floresta nativa. A utilizada com pecuária é obtida entre o número de unidades animais (UA) do rebanho, equivalente a 450 kg para bovinos, e o índice de lotação mínima da zona de pecuária do município em que o imóvel localiza-se.<sup>48</sup>

Já o parágrafo segundo determina que o grau de eficiência na exploração (GEEE) da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento). Este será auferido para produtos vegetais, dividindo-se a quantidade colhida de cada produto pelo índice de rendimento estabelecido para cada gênero agrícola. Quanto à pecuária, dividir-se-á o número total de unidades animais pela lotação da zona de pecuária da Microrregião Homogênea. O somatório das áreas calculadas, dividido

---

<sup>48</sup> **Índices do INCRA**. Disponível em: <[http://www.mnp.org.br/index.php?pag=texto&sub\\_id=16](http://www.mnp.org.br/index.php?pag=texto&sub_id=16)>. Acesso em: 23 set. 2015.

pela área efetivamente utilizada de cada imóvel e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração<sup>49</sup>

A lei nº 8.629/93, nos parágrafos 4º a 7º, ainda traz alguns pormenores a serem observados quando para aferição da produtividade. *In verbis*:

§ 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.

### 3.2 Desapropriação: Conceito, princípios e modalidades

Desapropriação é definida por Hely Lopes Meirelles como “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. 5º 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, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, § 4º, III), e de pagamentos em *títulos da dívida agrária*, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).”<sup>50</sup>

Odete Medauar explica que a desapropriação corresponde, sob a perspectiva do direito privado, à perda da propriedade e, no âmbito do direito público, a

<sup>49</sup> **Índices do INCRA**. Disponível em: <[http://www.mnp.org.br/index.php?pag=texto&sub\\_id=16](http://www.mnp.org.br/index.php?pag=texto&sub_id=16)>. Acesso em: 23 set. 2015.

<sup>50</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 486.

aquisição de um bem público com intuito de uma distribuição mais justa da propriedade.<sup>51</sup>

A jurista Odete Medauar aponta, ainda, as seguintes características essenciais da desapropriação:

- a) É uma figura jurídica que expressa a face autoritária da Administração, acarretando limitação ao caráter perpétuo do direito de propriedade;
- b) Tem como resultado a retirada de um bem do patrimônio de seu proprietário;
- c) Tem por fim o atendimento do interesse público, visando a um resultado benéfico a toda a coletividade;
- d) Em troca do vínculo de domínio, o proprietário recebe uma indenização.<sup>52</sup>

Observa-se que o artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal<sup>53</sup> autoriza a desapropriação por necessidade pública, utilidade pública e interesse social, sendo o mesmo mencionado no artigo 1.228, §3º, do Código Civil.<sup>54</sup>

Miguel Seabra Fagundes, habilmente, distingue as modalidades de desapropriação proferindo que: “A *necessidade pública* aparece quando a administração se encontra diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular. A *utilidade pública* existe quando a utilização da propriedade privada é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível. Haverá motivo de *interesse social* quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do

<sup>51</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 413.

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> 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, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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;

<sup>54</sup> 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.

povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais.<sup>55</sup>

O artigo 17, alínea “a”, Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964)<sup>56</sup>, bem com o artigo 184 da Constituição Federal, conforme já visto no subtítulo 2.2 desta monografia, estabelece que para fins de reforma agrária a União desapropriará por interesse público o imóvel que não esteja cumprindo sua função social.

O Estatuto da Terra enumera, ainda, em seu artigo 18, casos de interesse social, para fins de reforma agrária. Nesses termos:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Igualmente importante é compreender os princípios básicos, do direito constitucional e administrativo, que regulam e orientam o instituto jurídico da desapropriação.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que relegar tais princípios seria desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.<sup>57</sup>

No que tange à desapropriação, Edilson Pereira Nobre Júnior aponta sete princípios fundamentais:

- a) supremacia do interesse público sobre o privado;
- b) legalidade;
- c) finalidade;
- d) moralidade;
- e) proporcionalidade;
- f) judicialidade;
- g) publicidade.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. **Da desapropriação no direito constitucional brasileiro**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10786/9775>>. Acesso em: 26 set. 2015.

<sup>56</sup> Art. 17. O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas:

a) desapropriação por interesse social;

<sup>57</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 85.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular apresenta-se como um dos preceitos mais relevantes no âmbito dos direitos constitucional e administrativo. O texto constitucional salientou esta perspectiva estabelecendo, quer para a propriedade rural, quer para a urbana, uma função social, cujo desrespeito poderá ensejar em medida de desapropriação.<sup>59</sup>

Outro valoroso princípio é o da legalidade, que preceitua que a atuação do administrador público, na totalidade de sua atividade funcional, encontra-se vinculado à observância do disposto na lei em sentido amplo, ou seja, o administrador está condicionado a operar nos limites previstos no ordenamento jurídico, eliminando-se favoritismos e desejos pessoais.<sup>60</sup>

O princípio da finalidade orienta que as normas e atos administrativos devem ter sempre como objetivo medular e inafastável o interesse público, vedando terminantemente a favoritismo, perseguição dos agentes governamentais, sob pena de caracterização de desvio de finalidade.<sup>61</sup>

A moralidade administrativa traduz a ideia de que o administrador tem que agir com honestidade, probidade, observando os princípios éticos, a lealdade e a boa-fé.<sup>62</sup>

Bandeira de Mello explica que o princípio da proporcionalidade tem o desígnio de nivelar os anseios da sociedade e os direitos individuais. Tal princípio determina que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas.<sup>63</sup>

A judicialidade é o princípio que instaura a exigência do devido processo legal para propiciar a perda da propriedade. Ou seja, define que deve haver a interveniência do Judiciário para transferir ao Estado o domínio do bem desapropriado caso haja discordância do proprietário.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Princípios retores da desapropriação**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/272/r135-24.pdf?sequence=4>>. Acesso em 01 out. 2015.

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 85.

<sup>61</sup> Ibidem. p. 88/89.

<sup>62</sup> Ibidem. p. 86-88.

<sup>63</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 110.

<sup>64</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Op. Cit. Acesso em: 02 out. 2015.

Por fim, temos que o princípio da publicidade visa trazer transparência à atuação da administração pública, de modo que os atos administrativos devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, assegurando-se o controle da legitimidade da conduta dos agentes administrativos.<sup>65</sup>

### 3.3 Procedimento de desapropriação

Quando o imóvel é classificado como improdutivo, o Incra dá prosseguimento ao processo de desapropriação, independentemente da concordância do proprietário. Ato contínuo é a publicação de um decreto presidencial, denominado decreto de desapropriação, que declara o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária.<sup>66</sup>

Publicado o decreto de desapropriação, o Incra ajuíza uma ação de desapropriação, após ter depositado em juízo o valor da indenização da terra nua (imóvel rural despojado das construções, instalações e melhoramentos, das culturas permanentes, das árvores de florestas plantadas e das pastagens cultivadas ou melhoradas, que se classificam como investimentos (benfeitorias)<sup>67</sup>) e exibir os títulos emitidos para quitação da propriedade.

Conforme já visto, na desapropriação a vistoria de avaliação irá estabelecer o montante em valores de mercado a ser pago ao proprietário do imóvel rural a título de indenização.<sup>68</sup>

A indenização pela terra nua é paga por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA), sendo estes, títulos imobiliários da dívida pública federal interna, emitidos pelo Tesouro nacional, em decorrência de desapropriações de propriedades, ou de aquisição por compra e venda de imóveis rurais pelo Incra, para fins de reforma

---

<sup>65</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 149-151.

<sup>66</sup> **Obtenção de terras**. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/Aquisicao\\_de\\_terras](http://www.incra.gov.br/Aquisicao_de_terras)>. Acesso em: 25 set. 2015.

<sup>67</sup> **BRASIL. Receita Federal do Brasil**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/IRPF/2014/perguntao/perguntas/pergunta-600.html>>. Acesso em: 25 set. 2015.

<sup>68</sup> **Obtenção de terras**. Op. cit. Acesso em: 25 set. 2015.

agrária.<sup>69</sup>As benfeitorias (edificações, cercas, pastagens, culturas permanentes, etc) são pagas em dinheiro. Os recursos para as indenizações vêm do orçamento do Incra/MDA.<sup>70</sup>

Apresentados os títulos e realizado o depósito do dinheiro em juízo, a Justiça Federal imite a autarquia na posse do imóvel. A partir da posse sobre o imóvel o Incra inicia os procedimentos para selecionar as famílias cadastradas e criar o projeto de assentamento no local. O processo de desapropriação leva no mínimo 10 meses para ser concluído, não havendo demandas judiciais que obstaculizem a celeridade no andamento.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> **BRASIL. Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992.** Dá nova regulamentação ao lançamento dos Títulos da Dívida Agrária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0578.htm)>. Acesso em: 25 set. 2015.

<sup>70</sup> **Obtenção de terras.** Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/Aquisicao\\_de\\_terras](http://www.incra.gov.br/Aquisicao_de_terras)>. Acesso em: 25 set. 2015.

<sup>71</sup> Idem.

## 4 A POSSIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADE RURAL PRODUTIVA PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços.  
Eros Grau<sup>72</sup>

### 4.1 Breve introito acerca da desapropriação de propriedade produtiva pelo não atendimento à função social

Após abordar e balizar certos conteúdos e noções primordiais para a compreensão da proposta da presente monografia, mostra-se oportuno, neste momento, denotar a indagação fulcral deste trabalho, que se refere à possibilidade ou não de desapropriação de propriedade agrária produtiva para fins de reforma agrária.

Destaca-se que a jurisprudência e a doutrina divergem no que tange à proteção do pleno atendimento da função social por meio da restrição do direito de propriedade. Encontra-se, portanto, posicionamentos vanguardistas, principalmente na doutrina, sustentados em princípios do direito, e posições mais conservadoras sobre a questão, geralmente na jurisprudência, relacionadas às dificuldades práticas em atingir todos os requisitos da função social da propriedade agrária.

Neste sentido, questiona-se se um imóvel rural, não cumprindo sua função social nos aspectos ambiental e trabalhista, poderia sofrer desapropriação, na forma do artigo 184 da Constituição Federal, ainda que produtiva, julgando pela vedação existente no artigo 185 da carta constitucional, no que tange à propriedade produtiva.<sup>73</sup>

Tendo em vista os pontos ventilados, observa-se uma condição de antinomia jurídica entre os artigos apreciados. Tércio Sampaio Ferraz Junior esclarece que

---

<sup>72</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 166.

<sup>73</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2003, p. 211.

antinomia jurídica é “a oposição que ocorre entre duas normas contraditórias (total ou parcialmente), emanadas de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo, que colocam o sujeito numa posição insustentável pela ausência ou inconsistência de critérios aptos a permitir-lhe uma saída nos quadros de um ordenamento dado.”

A antinomia jurídica reportada se desenha uma vez que o artigo 184 da Constituição Federal determina a desapropriação do imóvel que não esteja cumprindo a sua função social, enquanto que o artigo subsequente denota não estar sujeito à desapropriação o imóvel que preencha os requisitos de produtividade.

Por conseguinte, os dispositivos apreciados mostram-se contraditórios, haja vista que disciplinam, simultaneamente, um comando obrigatório e outro proibitivo. O contrassenso surge quando se torna plausível que uma propriedade rural, em que pese produtiva, não atinja sua função social. Isso porque a função social da propriedade não se integraliza somente com o elemento da produtividade, referente ao critério econômico, mas também com o atendimento concomitante dos três elementos.<sup>74</sup>

Nesse sentido, buscando a coesão e lógica do ordenamento jurídico, devemos realizar uma interpretação sistemática dos dispositivos mencionados, considerando que no momento da aplicação da norma, esta deverá se relacionar com todo o ordenamento jurídico. O intérprete aplicador do direito não deve, portanto, analisar a norma de forma isolada, mas em conjunto com os demais preceitos ao caso correlacionados, existindo, assim, uma superação do simples sentido gramatical extraível da norma.

Para tanto, oportuna a aplicação do princípio da unidade constitucional, o qual prescreve que as normas constitucionais devem ser apreciadas de maneira integrada e não isolada, a fim de obstar as contradições supostamente existentes.

José Joaquim Gomes Canotilho assim define o princípio da unidade constitucional:

O princípio da unidade da Constituição ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que o Direito Constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições

---

<sup>74</sup> VIEIRA, Talita Thomaz. Desapropriação de propriedade rural produtiva para fins de reforma agrária: Efetivação de direitos fundamentais a partir de uma perspectiva ambiental constitucional fundada na justiça social. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória: Faculdade de Direito de Vitória - FDV, nº5, jan/jun.2009, p. 91.

(antinomias, antagonismos) entre as suas normas e, sobretudo, entre os princípios jurídicos-políticos constitucionalmente estruturantes. Como 'ponto de orientação', 'guia de discussão' e 'fator hermenêutico de decisão' o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar[...]. Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais, não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.<sup>75</sup>

Luiz Carlos Falconi e José Nicolau Heck, ao discorrerem acerca da autorização que o constituinte concede, no artigo 185 da Constituição Federal, para que a propriedade produtiva não cumpra a função social, afirmam que:

Sistematicamente, a Constituição ficou caolha. Repete inúmeras vezes que a propriedade deve atender à sua função social como direito-dever fundamental; como princípio da ordem econômica; como condição legitimadora do direito, etc; explicita a multiplicidade de fatores que conduzem ao diagnóstico do atendimento da função social; determina ao Poder Público que desaproprie a propriedade rural que não cumpre a função social, mas, em meio a tantas alusões, excepciona da desapropriação, num artigo e não num parágrafo, a propriedade produtiva que, reconhecidamente, não cumpre a função social, própria da empresa rural do Estatuto da Terra.<sup>76</sup>

Nesse contexto, destaca-se que manifestações atinentes à função social são encontradas, de forma expressa, no artigo 5º, XXIII<sup>77</sup>, e artigo 170, inciso III<sup>78</sup>, dentre outros.

A Constituição Federal reconheceu a função social da propriedade rural em seus três elementos e, portanto, desacertou ao estabelecer o veto à desapropriação de imóvel rural produtivo, provocando uma lacuna, possivelmente premeditada, a fim de favorecer a classe detentora de terras, dominante à época.

Nesse sentido se manifesta Benedito Ferreira Marques:

<sup>75</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. ver. Coimbra: Almedina, 1993 p. 226/227.

<sup>76</sup> FALCONI, Luiz Carlos; HECK, José Nicolau. A depredação das áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal do bioma Cerrado como causa de desapropriação da propriedade rural por interesse social. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, nº168, out/dez.2005, p 84.

<sup>77</sup>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, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

<sup>78</sup>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:

(...)

III - função social da propriedade;

Neste sentido, a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, especialmente dos artigos 185 e 186, combinados com o caráter emancipatório e pluralista de toda a Constituição nos leva à certeza de que protegida pela Constituição é a propriedade produtiva que cumpre sua função social, porque a que não a cumpre, por mais rentável que seja, não é produtiva em termos humanos e naturais.<sup>79</sup>

Por isso a defesa da interpretação sistemática do texto constitucional, para que hoje, quase trinta anos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o desacerto do constituinte, proposital ou não, não prevaleça, garantindo-se, assim, o alcance real de uma justiça social autêntica e a positivação de direitos fundamentais.

#### **4.2 A função ambiental**

Abordar-se-á no presente subtítulo, a questão relativa à propriedade agrária produtiva e o requisito ambiental da função social. Reporta-se, dessa forma, ao debate do subtítulo 5.1, concernente a eventual antinomia jurídica entre alguns dispositivos da carta constitucional, em que se depara com o requisito da produtividade cumprido, porém carente dos demais elementos da função social, listados nos incisos do artigo 186 da Constituição Federal. Trata-se, portanto, de conjuntura em que não se cumpre de forma plena a função social.

Observa-se que numerosas grandes propriedades rurais desempenham suas atividades em situação de inobservância das normas ambientais, empreendendo práticas degradantes ao meio ambiente, visando, exclusivamente, os lucros advindos da produção.

O privilégio que aparentemente o ordenamento jurídico concede aos proprietários dessas grandes propriedades agrárias, encontra-se ameaçado ante a uma interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais, que passaria a priorizar valores maiores, como os ambientais, ao invés de meramente valores econômicos. Essa mudança de paradigma, além de acarretar na preservação

---

<sup>79</sup> MARÉS. Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003. p. 48.

ambiental, o que possibilita uma continuidade produtiva, proporciona a conservação de boas condições de saúde e, por óbvio, de vida.<sup>80</sup>

Talita Thomaz Vieira entende que o Judiciário brasileiro ainda se mostra tímido em assentir a possibilidade de desapropriação de propriedade produtiva, geralmente permanecendo inerte ou sem enfrentar a questão de forma direta, sob a ótica aqui manifestada.<sup>81</sup>

Luiz Carlos Falconi e José Nicolau Heck entendem que o imóvel rural que tem suas áreas de preservação permanente e ou de reserva legal devastadas, total ou parcialmente, não pode ser tida como propriedade produtiva e nem cumpridora da função social e ambiental da propriedade, pois destrói espaços territoriais especialmente protegidos e imprescindíveis ao equilíbrio ambiental.<sup>82</sup>

A título de esclarecimento, destaca-se que o Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, assim define área de preservação permanente e reserva legal:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

II - **Área de Preservação Permanente - APP:** área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

III - **Reserva Legal:** área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

(...)

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

I - localizado na Amazônia Legal:

a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;

b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;

<sup>80</sup> VIEIRA, Talita Thomaz. Desapropriação de propriedade rural produtiva para fins de reforma agrária: Efetivação de direitos fundamentais a partir de uma perspectiva ambiental constitucional fundada na justiça social. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória: Faculdade de Direito de Vitória - FDV, nº5, jan/jun.2009, p. 93.

<sup>81</sup> Ibidem, p. 94.

<sup>82</sup> FALCONI, Luiz Carlos; HECK, José Nicolau. A depredação das áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal do bioma Cerrado como causa de desapropriação da propriedade rural por interesse social. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, nº168, out/dez.2005, p 87/88.

- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;  
 II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias assim defendem:

Ora, se a Constituição Federal viabiliza “sanções” (no plural, logo não apenas multa) administrativas por descumprimento de deveres ambientais (art. 225, § 3º), se a desapropriação do art. 184 é unanimemente considerada como sanção administrativa, se essa sanção é aplicável às hipóteses de descumprimento da função social (art. 186), e se entre essas hipóteses figura a situação de desconformidade ambiental (art. 186, II), **é evidente que não há como sustentar-se em face do sistema constitucional uma exegese que atribua ao art. 185 foros de imunização de imóveis produtivos, a despeito de estarem em desconformidade ambiental, pois isso implicaria em defender que o art. 185 estaria suprimindo a competência administrativa para fiscalizar e punir os danos ao meio ambiente que a CF repugna no art. 225, e significaria defender a parcial inoperância do § 3º do art. 225, que ativa inclusive desapropriação como repressão (sanção) a danos ambientais**, já que - referindo-se tal artigo a sanção de caráter administrativo – não poderia estar sinalizando desapropriação por utilidade ou necessidade pública, ou mesmo por interesse social genérico, haja vista não serem essas hipóteses de desapropriação-sanção, e sim apenas a prevista no art. 184 da CF. [nosso grifo]<sup>83</sup>

Para Marcelo Dias Varella (1998, p.251 apud PINTO JÚNIOR e FARIAS, 2005, p. 18), se considerado satisfatório apenas o elemento econômico para fins de cumprimento da função social, excluindo-se os demais, concluir-se-ia, portanto, que os outros três incisos (II, III e IV) do artigo 186, da Constituição Federal, não teriam qualquer finalidade e, em que pese presentes na carta constitucional, não serviriam como preceitos para verificação do cumprimento da função social da propriedade, tão pouco da realização de desapropriações com fins de reforma agrária.<sup>84</sup>

Nesse mesmo sentido Carlos Frederico Marés, explana que a mencionada interpretação renuncia todo empenho feito acerca da função social da propriedade dentro do nosso ordenamento jurídico. Assim, associar a ideia de função social à ideia de produtividade denotaria desconsiderar toda a doutrina criada acerca da

<sup>83</sup>PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. - Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/pageflip-4204232-74145-It\\_Funo\\_Social\\_da\\_Propri-985138.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204232-74145-It_Funo_Social_da_Propri-985138.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2015.

<sup>84</sup> VARELLA, 1998 apud PINTO JÚNIOR e FARIAS. Op cit. Acesso em: 12 set. 2015.

função social, e, ainda mais grave que isso, significaria reduzir o artigo 186 da Constituição Federal a retórica não escrita.<sup>85</sup>

O mesmo doutrinador consigna ainda, de forma muito clara, acerca do assunto:

[...] a Constituição deixa entrevisto no parágrafo único do art. 185: "a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará as normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social". Parece claro este dispositivo: a propriedade produtiva terá tratamento especial porque cumpre a função social, não porque produz lucro.

Focalizemos mais de perto a questão da rentabilidade e da produtividade. A terra está destinada a dar frutos para todas as gerações, repetindo a produção de alimentos e outros bens, permanentemente. O seu esgotamento pode dar lucro imediato, mas liquida sua produtividade, quer dizer, a rentabilidade de um ano, o lucro do ano, pode ser o prejuízo do ano seguinte. E prejuízo aqui não apenas financeiro, mas traduzido em desertificação, que quer dizer fome, miséria e desabastecimento. É demasiado egoísmo imaginar que a produtividade como conceito constitucional queira dizer o lucro individual e imediato. Ao contrário, produtividade quer dizer capacidade de produção reiterada, o que significa, pelo menos, a conservação do solo e a proteção da natureza, isto é, o respeito ao que a Constituição chamou de meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, especialmente dos artigos 185 e 186, combinados com o caráter emancipatório e pluralista de toda a Constituição nos leva à certeza de que protegida pela Constituição é a propriedade produtiva que cumpre sua função social, porque a que não a cumpre, por mais rentável que seja, não é produtiva em termos humanos e naturais.[...].<sup>86</sup>

A já citada publicação "Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista", trata-se de um parecer destinado à Presidência do Inbra, Tribunal de Contas da União – TCU, Consultoria-Geral da União, da Advocacia Geral da União e Casa Civil da presidência da República, de autoria dos, à época, Procurador Federal e Coordenador da Coordenação de Processos Agrários, Legislação, Normas e Pesquisas Jurídicas – CPALNP, Valdez Adriani Farias, e Advogado da União e Coordenador Geral da Coordenação Geral Agrária, de Processos Judiciais e de Pesquisas Jurídicas – CGAPJP, Joaquim Modesto Pinto Júnior.

Na publicação supra mencionada, os autores, de maneira muito competente, assim discorrem sobre a temática:

<sup>85</sup> MARÉS, Carlos Frederico. **Direito Agrário e meio ambiente**. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (Org.). Reforma agrária e meio ambiente. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

<sup>86</sup> MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 48.

42. Como já referimos, deve necessariamente sofrer a desapropriação a propriedade cuja exploração não respeite a vocação natural da terra, degradando o seu potencial produtivo, a que não mantenha as características próprias do meio natural, a que agrida a qualidade dos recursos ambientais, não contribuindo para a manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade, a que desrespeite as relações de trabalho, e a que seja inadequada à saúde e à qualidade de vida dos que nela laboram e das comunidades vizinhas.

43. Também como já referimos, uma das condicionantes da função social – a produtividade – deve ser alcançada mantendo-se o equilíbrio ecológico, pois a produtividade não pode ser compreendida e absorvida sem a atenção que merece a proteção ao meio ambiente. Vale dizer, a propriedade produtiva não deve degradar o meio ambiente em nome da produção. A produtividade para ser considerada deve ser obtida mediante exploração racional. Daí, em nosso ver, o porquê da racionalidade ambiental estar contida no conceito de propriedade produtiva.<sup>87</sup>

Mostra-se imprescindível que a produtividade do imóvel agrário seja obtida sem prejuízo ao equilíbrio ambiental. Um ecossistema equilibrado é típico direito de terceira geração que assiste a todo gênero humano, de modo subjetivamente indeterminado e, portanto requer ampla atenção do Estado e da coletividade. O Ministro Celso de Mello, no mandado de segurança nº 22.164-0/SP, manifesta-se da seguinte forma sobre a temática que envolve o meio ambiente, função social e desapropriação:

O dever que constitucionalmente incumbe ao Poder Público de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental **não o impede**, contudo, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover, na forma do ordenamento positivo, a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, **especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade rural** – consoante expressamente proclamado pela Lei nº 8.629/93 (art. 9º, II e seu § 3º) e enfatizado pelo art. 186, II, da própria Carta Política – consiste, **precisamente**, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente, **sob pena de**, em descumprimento desses encargos, sofrer a **desapropriação-sanção** a que se refere o artigo 184 da Lei Fundamental.<sup>88</sup>

O Ministro vai adiante em sua argumentação:

<sup>87</sup> PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. - Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/pageflip-4204232-74145-It\\_Funo\\_Social\\_da\\_Propri-985138.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204232-74145-It_Funo_Social_da_Propri-985138.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015.

<sup>88</sup> BRASIL. **Mandado de Segurança n. 22193-3 SP**. Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 13 out. 2015.

A defesa da integridade do meio ambiente, quando venha a constituir objeto de atividade predatória, **pode justificar** reação estatal **veiculadora de medidas – como a desapropriação-sanção** – que atinjam o próprio direito de propriedade, pois o imóvel rural que não se ajuste, em seu processo de exploração econômica, aos fins elencados no art. 186 da Constituição claramente **descumpre** o princípio da função social inerente à propriedade, **legitimando**, desse modo, **nos termos do art. 184 c/c o art. 186, II, da Carta Política**, a edição de decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória para fins de reforma agrária.

(...)

**Não se questiona** a necessidade da execução, no País, de um programa de reforma agrária. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem, **inegavelmente**, elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, dentro desse contexto – **enquanto sanção constitucional ao descumprimento da função social da propriedade** [...] – reflete importante instrumento destinado a **dar sequencia** aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social.<sup>89</sup>

O Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial – Agravo Regimental 1138517 MG, indica o cabimento da desapropriação no caso de descumprimento da função ambiental, entretanto agravo restou improvido por ausência de comprovação da violação da função social ambiental:

[...]5. Sobre essa propriedade recai o influxo de outros interesses - que não os meramente individuais do proprietário - que a condicionam ao cumprimento de uma função social. 6. O cumprimento da função social exige do proprietário uma postura ativa. A função social torna a propriedade em um poder-dever. Para estar em conformidade com o Direito, em estado de licitude, o proprietário tem a obrigação de explorar a sua propriedade. É o que se observa, por exemplo, no art. 185, II, da CF. 7. Todavia, a função social da propriedade não se resume à exploração econômica do bem. A conduta ativa do proprietário deve operar-se de maneira racional, sustentável, em respeito aos ditames da justiça social, e como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos uma existência digna. 8. Há, conforme se observa, uma nítida distinção entre a propriedade que realiza uma função individual e aquela condicionada pela função social. Enquanto a primeira exige que o proprietário não a utilize em prejuízo de outrem (sob pena de sofrer restrições decorrentes do poder de polícia), a segunda, de modo inverso, impõe a exploração do bem em benefício de terceiros. 9. Assim, nos termos dos arts. 186 da CF, e 9º da Lei n. 8.629/1993, a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores. 10. No caso concreto, a situação fática fixada pela instância ordinária é a de que não houve comprovação do descumprimento da função

<sup>89</sup> BRASIL. **Mandado de Segurança n. 22193-3 SP**. Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 13 out. 2015.

social da propriedade. Com efeito, não há como aferir se a propriedade - apesar de produtiva do ponto de vista econômico, este, aliás, o único fato incontroverso - deixou de atender à função social por desrespeito aos requisitos constantes no art. 9º da Lei n. 8.629/93.11. Analisar a existência desses fatos, conforme narrado pelo agravante, implica revolvimento de matéria probatória, o que é vedado a esta Corte Superior em razão do óbice imposto pela Súmula7/STJ. Agravo regimental improvido.<sup>90</sup>

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213-MC / DF, O Ministro Celso de Mello assim posiciona-se:

[...]O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incube ao proprietário da terra, o dever jurídicossocial de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem estar dos que na terra labutam; (2) manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.[...]<sup>91</sup>

No contexto desta monografia, temos como exemplo de caso concreto a desapropriação da Fazenda Nova Alegria, localizada no município de Felisburgo-MG.

A Fazenda Nova Alegria é reputada como o primeiro imóvel agrário desapropriado pelo descumprimento do elemento ambiental da função social da propriedade rural.

<sup>90</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental em Recurso Especial. AgRg 1138517/MG**. Agravante: Adriano Chafik Luedy e outros. Agravado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator: Humberto Martins. Brasília, 18 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21085123/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1138517-mg-2009-0085811-0-stj>>. Acesso em: 18 out. 2015

<sup>91</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandato de Segurança. ADI 2213-MC / DF**. Plenário. Autor: Ivaneck Perez Alves e outros. Réu: Presidente de República. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 04 de abril de 2002. Disponível em: <[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486)>. Acesso em: 19 out. 2015.

As procuradoras da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/PR, Natalya Caboclo e Josely Trevisan Massuquetto relatam sinteticamente alguns desdobramentos ocorridos previamente à assinatura do decreto desapropriatório da Fazenda Nova Alegria em Felisburgo /MG:

A mencionada ação de desapropriação-sanção (autos sob n.º 2009.38.00.032320-2, 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais) refere-se ao imóvel rural denominado “Fazenda Nova Alegria”, situado no município de Felisburgo-MG.

O fato propulsor do processo administrativo de desapropriação foi um expediente do Ministério Público Estadual de Minas Gerais, encaminhado à Presidência do INCRA e à Superintendência Regional do Estado de Minas Gerais, instruído com cópia de ação penal pública oferecida contra determinado proprietário rural pela prática dos crimes de homicídio, lesão corporal e incêndio, perpetrados contra trabalhadores rurais que ocupavam o aludido imóvel rural.

Tais crimes ficaram conhecidos, nacional e internacionalmente, como a “Chacina de Felisburgo”, da qual resultou a morte de 5 (cinco) trabalhadores rurais, lesões corporais em 12 (doze) pessoas, dentre elas uma criança e um adolescente, e incêndio de diversas barracas de lonas e da escola do acampamento “Terra Prometida”.

Em virtude do comunicado do Ministério Público, a Superintendência do Incra/MG formalizou o processo administrativo n.º 54000.002204/2004-46 para fiscalizar o cumprimento da função social pelo imóvel rural denominado “Fazenda Nova Alegria”.

Realizada a vistoria, constatou-se que o imóvel atingia os índices suficientes para classificá-lo como produtivo (**GUT e GEE de 100%**).

**Entretanto, na mesma ocasião, ficou constatado que o imóvel apresentava degradação ambiental nas áreas de preservação permanente e inexistência de averbação da área de reserva legal nas matrículas que o formavam.** [grifo nosso]<sup>92</sup>

Dessa forma, trespassadas diversas etapas judiciais e administrativas, no dia 19 de agosto de 2009, o presidente à época, Luis Inácio Lula da Silva, assinou o decreto que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, a Fazenda Nova Alegria, em razão do descumprimento de sua função social, pela ausência de reserva legal (RL) e de mata ciliar em áreas de preservação permanente (APPs).

Destaca-se o artigo 3º do Decreto s/nº, de 19/08/2009:

Art. 3º O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, atestada a legitimidade dominial privada das respectivas áreas planimetradas, fica autorizado a promover a desapropriação do imóvel rural de que trata este Decreto, na forma prevista na Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e a **manter as as áreas de Reserva Legal e**

<sup>92</sup> CABOCLO, Natalya Maria Sales Ferreira; MASSUQUETTO, Josely Trevisan. **Propriedade produtiva e desapropriação: uma marcha lenta rumo à máxima efetividade do texto constitucional.** In: SONDA, C.; Silvia Cristina TRAUZYNSKI, S. C. (Org.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010, p. 242.

**preservação permanente** previstas na Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965, preferencialmente em gleba única, de forma a **conciliar o assentamento com a preservação do meio ambiente**. [grifo nosso]<sup>93</sup>

Por fim, conveniente mencionar, ainda, que na doutrina há também controvérsia acerca do quantum indenizatório quando efetuada a desapropriação. Conforme visto no subtítulo 4.3, na desapropriação por interesse público o proprietário do imóvel agrário é indenizado por meio de títulos da dívida pública. A contenda doutrinária dá-se em torno da responsabilização civil do proprietário que descumpra a função social ambiental da propriedade ao causar danos ambientais. Assim, uma parcela da doutrina defende que devem ser descontados da indenização os custos de recomposição referente à degradação ambiental. Outra corrente interpreta que a indenização deve ser integral e que o ônus de recompor os danos causados na propriedade é do Estado. Existe ainda os que entendem que indenização alguma é devida ao descumpridor da função social da propriedade, conforme defende o jurista Carlos Frederico Marés:

Estes bens não só carecem de proteção jurídica, como o Estado tem obrigação de retirar das mãos de seus proprietários, mesmo que a produção seja em regime de contrato agrário. [...] a propriedade produtiva que não cumpre a função social sequer pode ser desapropriada, deve seguir a linha das produtoras de psicotrópicos e ser expropriadas sem pagamento de indenização.<sup>94</sup>

Acerca do assunto explana Benedito Ferreira Marques Carlos:

Com certo exagero, há, entre os estudiosos do tema, quem chegue mesmo a afirmar que a **propriedade é a função social**, em razão do que o processo expropriatório previsto no ordenamento jurídico pátrio seria questionável, na medida em que ele pressupõe indenização, e esta não deveria existir em favor do proprietário que não faz a terra cumprir a seu papel como bem de produção.<sup>95</sup>

Tais doutrinadores entendem que sem o cumprimento pleno da função social, inclusive a ausência de atendimento do requisito ambiental, não há propriedade.

<sup>93</sup> BRASIL. **Decreto s/nº, de 19 de agosto de 2009**. Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado “Fazenda Nova Alegria”, situado no Município de Felisburgo, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.sintese.com/norma\\_integra.asp?id=8957](http://www.sintese.com/norma_integra.asp?id=8957)>. Acesso em: 20 out. 2015.

<sup>94</sup> MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003. p. 129.

<sup>95</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 7. ed., rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007, p. 34.

Conquanto esse posicionamento mostra-se excessivamente rígido e ultrajante ao princípio da razoabilidade.

Nessa tônica, mostra-se apropriada a posição do Tribunal de Contas da União – TCU ao considerar conveniente a dedução da quantia necessária para a reabilitação da área danificada do montante a ser indenizado, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

(...)

9.2. revogar a medida cautelar adotada pelo Presidente deste Tribunal, em 23/12/2003, e homologada por este Colegiado, no sentido de determinar à Superintendência Estadual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Mato do Grosso - Incra/SR-13 que se absteresse de dar prosseguimento aos processos de desapropriação em andamento no Estado, nos casos em que não tivesse sido efetuada a avaliação do passivo ambiental das terras a serem desapropriadas;

(...)

9.3.2. dê continuidade aos processos de desapropriação somente naqueles casos em que foi **efetuada a devida avaliação do passivo ambiental das terras a serem desapropriadas, com a conseqüente consideração de seu valor no cômputo do montante da justa indenização.**[grifo nosso]<sup>96</sup>

### 4.3 A função trabalhista

Primeiramente, rememora-se a indagação central da presente monografia, que é a possibilidade de um imóvel rural, caso não atenda sua função social plenamente, sofrer desapropriação, na forma do artigo 184 da Constituição Federal, ainda que produtivo, julgando pela vedação existente no artigo 185 da carta constitucional, no que tange à propriedade produtiva.

Assim, imperiosamente deverá incidir a desapropriação sobre a propriedade agrária cuja utilização não observe a vocação natural da terra, danificando o seu potencial de produção, a que degenera a qualidade dos recursos ambientais, não colaborando para a manutenção do equilíbrio ecológico do imóvel, a que não respeite as relações de trabalho e a que seja inadequada à saúde e à qualidade de vida dos que nela trabalhem.

<sup>96</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.361/2004**. Publicado no Diário Oficial da União de 16 set. 2004. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/787215/pg-156-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-16-09-2004>>. Acesso em: 26 out. 2015.

Desse modo, se examinará com maior afinco, neste momento, o elemento trabalhista da função social, encontrado nos incisos III e IV, do artigo 186, da Constituição Federal, consoante já observado no decorrer do subtítulo 2.2 deste trabalho.

Conforme já visto, a constituição federal ao estabelecer a insuscetibilidade de desapropriação, para fins de reforma agrária, da propriedade produtiva, está por esgotar o conceito de função social levando em conta apenas o fator produção. Contudo, para que a condição de cumprimento pleno da função social se configure, é vital o atendimento do requisito trabalhista.

Desta forma, ao tratarmos a questão trabalhista, não por menos, o objeto central do debate será a escravização e a submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo ou a trabalhos degradantes.

Com o intuito de justificar a importância da abordagem desta temática, oportuno relatar que um levantamento realizado pela Fundação Walk Free, no ano de 2014, revelou que no Brasil a situação análoga à escravidão atinge aproximadamente 155 mil pessoas, e dentre elas, em grande percentual, encontram-se trabalhadores do setor rural.<sup>97</sup>

Observa-se que a tendência atual dos tribunais é a de considerar o artigo 149 do Código Penal Brasileiro como parâmetro para definir a condição de trabalho análogo ao escravo, nos seguintes termos:

Art. 149. Reduzir alguém a **condição análoga à de escravo**, quer submetendo-o a **trabalhos forçados ou a jornada exaustiva**, quer sujeitando-o a **condições degradantes de trabalho**, quer **restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida** contraída com o empregador ou preposto:

(...)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer **meio de transporte** por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém **vigilância ostensiva** no local de trabalho ou se **apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador**, com o fim de retê-lo no local de trabalho. [grifo nosso]

Visto isso, vamos considerar uma propriedade rural que atende o grau de utilização da terra – GUT e o grau de eficiência na exploração – GEE exigidos, contudo essa produtividade é obtida a custa de escravização ou submissão de

---

<sup>97</sup> PORTAL EBC. **No Brasil, situação análoga à escravidão atinge 155,3 mil pessoas**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-11/no-brasil-situacao-analoga-escravidao-atinge-1553-mil-pessoas>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

trabalhadores à condição análoga à de escravo ou a trabalhos degradantes. Configura-se, portanto, uma produtividade ilícita, haja vista que obtida mediante ilicitude incorrida contra a função trabalhista da propriedade.

Nesse sentido se manifesta Carlos Frederico Marés:

[...]Imaginemos uma terra intensamente usada e altamente rentável, mas que para alcançar os índices de “produtividade” conta com trabalho escravo. Por certo esta situação não pode ser admitida ou tolerada pelo Direito, e não o é. Independentemente das conseqüências de ordem penal que possam advir para o proprietário, haverá de ter conseqüências civis para o direito de propriedade. Imaginemos uma outra que alcança os mesmos índices de “produtividade” com ações contrárias à proteção da natureza, como, por exemplo, a destruição das matas ou a poluição, pelo excesso de agrotóxicos, das águas ou pelo mau uso de curvas de níveis, causando erosão. **Está claro que, embora rentáveis e em uso estas terras não cumprem a função social e têm que sofrer uma restrição legal. Os exemplos imaginados, mas existentes na realidade não podem entrar na categoria de produtivos, com a proteção que lhe dá a Constituição no art. 185.** Nos dois exemplos, embora rentáveis, o direito de propriedade foi exercido contra o interesse social e público, e contra a lei, não podendo ser protegido. **Ao contrário para este direito não existe proteção jurídica, ele está em situação antijurídica e pode ser desapropriado porque não cumpre a função social, não pertence à categoria de propriedade produtiva para o efeito do art. 185.** [...] [nosso grifo]<sup>98</sup>

Resguardar contra a desapropriação a propriedade que opera utilizando-se de trabalho escravo, além de depreciar o valor da função social da terra, é, conforme Marcelo Dias Varella (1998, p. 253 apud PINTO JÚNIOR e FARIAS, 2005, p. 18), “afirmar que o art. 185, II, tem preferência sobre o art. 7º, com todos os seus 34 incisos, que tratam dos direitos dos trabalhadores rurais”.<sup>99</sup>

Ademais, mostra-se totalmente desproporcional aplicar-se apenas uma determinada multa administrativa a um grande latifundiário que, não obstante atinja os níveis de produtividade estabelecidos em lei, mantenha trabalho escravo em sua propriedade, e, ainda, produza através, de sua atividade agrícola, altos níveis de degradação ambiental.

Quando, então, não forem obedecidos os critérios relativos à função social e assim ser procedida a desapropriação para fins de reforma agrária, estará retirando-se um direito daquele que não sabe exercê-lo, pois este visa somente os lucros

<sup>98</sup> MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 126/127.

<sup>99</sup> PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. - Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/pageflip-4204232-74145-It\\_Funo\\_Social\\_da\\_Propri-985138.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204232-74145-It_Funo_Social_da_Propri-985138.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

personais, individuais e egoísticos, para transferi-lo àqueles que irão exercer este direito para seu sustento e sobrevivência, de forma a promover-se uma efetivação dos direitos fundamentais relativos à propriedade e função social.

#### 4.3.1 A Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014 e o artigo 243 da Constituição Federal

Lembremos que recentemente a Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014<sup>100</sup> deu nova redação ao artigo 243 da Constituição Federal, passando este a dispor, *in verbis*:

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. [grifo nosso]

Conforme visto, o trabalho escravo ainda persiste nos dias que correm e, dessa forma, a Emenda Constitucional nº 81/2014 representou um passo significativo no esforço pela erradicação do mesmo, tendo em vista que artigo 243 da Constituição Federal passou a prever a expropriação, que exclui qualquer espécie de indenização, do imóvel agrário onde constatada situação de trabalho análogo ao escravo.

Todavia, é relevante restar clara algumas situações.

O fato de a Constituição Federal passar a ter um dispositivo que prevê a expropriação da propriedade em que se verifique trabalho escravo, no caso o artigo 243, não suprime a disposição constitucional que afirma que caberá desapropriação ao imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, inclusive no aspecto trabalhista.

É importante apreciar essa questão, sob pena de haver um retrocesso legal no caso da má interpretação do artigo 243 da Constituição Federal, o que, inclusive

---

<sup>100</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014**. Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm#art1)>. Acesso em: 1 nov. 2015

já pode ser observado na suspensão da Instrução Normativa 83/2015<sup>101</sup> do INCRA pela Advocacia Geral da União:

Em nota, a AGU informou que a suspensão ocorreu porque a norma não tem base legal. O órgão diz que a norma do Incra prevê a **desapropriação** da terra onde for encontrado trabalho análogo à escravidão, enquanto a Constituição Federal prevê a **expropriação**. A desapropriação pressupõe indenização, diferentemente da expropriação, que é o confisco sem nenhuma indenização” [grifo nosso]<sup>102</sup>

Sabe-se que o artigo 243 da Constituição Federal ainda carece de regulamentação acerca da definição de trabalho escravo, dos critérios para a expropriação e dos recursos legais. Por outro lado, instituto da desapropriação já se encontra regulamentado pela Lei 8.629/93, além de já ser aplicada pelo Incra há várias décadas.

Portanto configura-se imprescindível ficar estabelecido que o artigo 243 da Constituição, que prevê a expropriação, de forma alguma encerrou a possibilidade de desapropriação por descumprimento da função trabalhista da terra.

---

<sup>101</sup> BRASIL. Incra. **Instrução normativa nº 83, de 30 de julho de 2015**. Estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_27012636\\_INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_N\\_83\\_DE\\_30\\_DE\\_JULHO\\_DE\\_2015.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27012636_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_83_DE_30_DE_JULHO_DE_2015.aspx)> Acesso: 2 out. 2015

<sup>102</sup> PORTAL EBC. **Patrus defende norma do Incra para desapropriar terras**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-09/patrus-defende-norma-do-incra-para-desapropriar-terras>>. Acesso em 2 out. 2015

## CONCLUSÃO

O direito de propriedade resta condicionado pelo princípio da função social, tendo a percepção social se alterado no decorrer dos anos, passando a conceber que mudanças quanto ao direito de propriedade eram indispensáveis. Dessa forma, o interesse público passou a balizar a exploração particular, de modo que a propriedade privada adquiriu um conceito mais dinâmico em substituição ao conceito estático.

No âmbito nacional a evolução do conceito de propriedade não findou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ou com o atual ordenamento jurídico infraconstitucional. Ainda hoje a legislação, doutrina e jurisprudência estão em evolução. Dessa forma, tem-se que a relevância da função social é tamanha no direito de propriedade que sua inobservância pode, em determinados casos, ensejar na perda do direito de propriedade.

No que tange à questão central deste trabalho, qual seja a aplicação da desapropriação em imóveis rurais produtivos por descumprimento da função social nos aspectos ambiental e trabalhista, destaca-se que ampla parcela da doutrina entende que o nosso ordenamento jurídico autoriza a sua aplicação, analisando-se disposições constitucionais, leis, instruções normativas, portarias e outros regramentos pertinentes de ordem administrativa.

A jurisprudência apresenta-se mais conservadora se comparada à doutrina e, ainda, não se encontra pacífica com relação ao tema. Contudo, em que pese a existência de posicionamentos jurisprudenciais divergentes a respeito do tema, já encontramos casos concretos de desapropriação de propriedade produtiva por descumprimento da função social que não seja pelo aspecto econômico, por exemplo no caso da Fazenda Nova Alegria. Ademais, há um conjunto de votos, inclusive de ministros dos tribunais superiores que indicam que a função social da propriedade não se limita à sua produtividade agrícola, e que o descumprimento de outro elemento da função social, mesmo com o cumprimento do aspecto econômico, pode motivar a desapropriação da propriedade.

Enfim, diante de todo o exposto, importa depreender que uma produtividade, quando resultado de atividades ambientalmente degenerativas e socialmente

degradantes, não coopera para o alcance da função social plena da propriedade agrária, tendo em vista ser resultante de exploração irracional e inadequada.

A desapropriação, independente de qual seja seu elemento impulsionador, faz-se cada vez mais indispensável para que as propriedades economicamente produtivas transformem-se, igualmente, em redutos de preservação ambiental e de funcionalização social, sendo estes autênticos vetores da tão almejada justiça social.

Cumprir finalizar que o presente trabalho, em tempo algum, teve a pretensão de esgotar o tema. Pretende-se que as idéias e aspectos dispostos no decorrer deste estudo venham a motivar o desenvolvimento de mais estudos, conceitos e teses, que a questão carece.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

Acesso em: 11 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970**. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, 1970. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 1 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992**. Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0433.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992**. Dá nova regulamentação ao lançamento dos Títulos da Dívida Agrária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0578.htm)>. Acesso em: 25 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 59.456, de 4 de novembro de 1966**. Aprova os planos Nacional e Regionais de Reforma agrária e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59456-4-novembro-1966-399970-publicacaooriginal-38471-pe.html>>. Acesso em 19 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto s/nº, de 19 de agosto de 2009**. Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado “Fazenda Nova Alegria”, situado no Município de Felisburgo, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.sintese.com/norma\\_integra.asp?id=8957](http://www.sintese.com/norma_integra.asp?id=8957)>. Acesso em: 20 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014**. Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm#art1)>. Acesso em: 1 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Incra. Instrução Normativa nº 81 de 21 de novembro de 2014.**

Estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais. Disponível em:

<[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in81\\_final.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in81_final.pdf)>. Acesso em 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Incra. Instrução normativa nº 83, de 30 de julho de 2015.** Estabelece as

diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.lex.com.br/legis\\_27012636\\_INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_N\\_83\\_DE\\_30\\_DE\\_JULHO\\_DE\\_2015.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27012636_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_83_DE_30_DE_JULHO_DE_2015.aspx)> Acesso: 2 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Brasília, 2002.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406.htm)>. Acesso em: 11 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Código Florestal. Brasília, 2012.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm)>. Acesso em: 12 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **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, Constituição Federal. Brasília, 1993. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 13 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Mandado de Segurança n. 22193-3 SP.** Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 13 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Agrário.** Disponível em

<<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico>>. Acesso em: 19 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 6, de 31 de janeiro de 2013.** Estabelece os parâmetros a serem observados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra no estabelecimento da ordem de

prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para a reforma Agrária e os critérios, requisitos e procedimentos básicos para a seleção de candidatos a beneficiários da reforma agrária. Disponível em:

<[http://www.lex.com.br/legis\\_24138255\\_PORTARIA\\_N\\_6\\_DE\\_31\\_DE\\_JANEIRO\\_D E\\_2013.aspx](http://www.lex.com.br/legis_24138255_PORTARIA_N_6_DE_31_DE_JANEIRO_D E_2013.aspx)>. Acesso em: 21 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Receita Federal do Brasil**. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/IRPF/2014/perguntao/perguntas/pergunta-600.html>>. Acesso em: 25 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental em Recurso Especial.**

**AgRg 1138517/MG**. Agravante: Adriano Chafik Luedy e outros. Agravado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator: Humberto Martins. Brasília, 18 de agosto de 2011. Disponível em:

<<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21085123/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1138517-mg-2009-0085811-0-stj>>. Acesso em: 18 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandato de Segurança. ADI 2213-MC / DF.**

Plenário. Autor: Ivaneck Perez Alves e outros. Réu: Presidente de República.

Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 04 de abril de 2002. Disponível em:

<[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486)>. Acesso em: 19 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.361/2004**. Publicado no Diário Oficial da União de 16 set. 2004. Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/787215/pg-156-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-16-09-2004>>. Acesso em: 26 out. 2015.

CABOCLO, Natalya Maria Sales Ferreira; MASSUQUETTO, Josely Trevisan.

**Propriedade produtiva e desapropriação: uma marcha lenta rumo à máxima efetividade do texto constitucional**. In: SONDA, C.; Silvia Cristina TRAUZYNSKI, S. C. (Org.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010, p. 242.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. ver. Coimbra: Almedina, 1993 p. 226.

**Colonização e Reforma Agrária**. Disponível em:

<<http://www.incra.gov.br/reformaagraria>>. Acesso em: 16 set. 2015.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 19.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **Da desapropriação no direito constitucional brasileiro**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10786/9775>>. Acesso em: 26 set. 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil – Direitos Reais**. Salvador: JusPODIVM, 2012.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2003, p. 211.

FERREIRA, Simone Nunes. Direito de propriedade: nas Constituições brasileiras e do Mercosul. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 8, n. 83, fev./mar. 2007. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32614-39895-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Transição do Brasil Império à República Velha**. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, ano 13, nº 26, 2011, p. 139. Disponível em: <[http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro26/monogr26\\_4.pdf](http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro26/monogr26_4.pdf)>. Acesso em 18 set. 2015.

FREITAS, Charlyson Willian; PEREIRA, Lorena Rodrigues dos Santos. **O INCRA**. Disponível em: <<http://reforma-agraria-no-brasil.info/o-incra.html>>. Acesso em: 16 set. 2015.

GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. **A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão capitalismo e força de trabalho no brasil do século XIX**. Revista de História- USP, São Paulo. nº 172, jan/jul. 1989.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 166.

**INCRA nos estados**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/incra-nos-estados>>. Acesso em: 16 set. 2015.

**Índices do INCRA**. Disponível em: <[http://www.mnp.org.br/index.php?pag=texto&sub\\_id=16](http://www.mnp.org.br/index.php?pag=texto&sub_id=16)>. Acesso em: 23 set. 2015.

LÚCHESI, Fábio de Oliveira. A desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal. **Revista Ajuris**, nº45, Mar/89. Disponível em: <<http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/Infobase/5d95d?f=templates&fn=document-frame.htm&2.0>>. Acesso em: 10 set. 2015.

MANGUEIRA, Carlos Octaviano de M. Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais. **Revista de informação legislativa**, v. 37, n. 146, p. 229-249, abr./jun. 2000. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/594>>. Acesso em: 12 set. 2015.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 13.

\_\_\_\_\_.Direito Agrário e meio ambiente. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (Org.). **Reforma agrária e meio ambiente**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários & função social**. Curitiba: Juruá, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRAGEM, Bruno. O artigo 1.228 do Código Civil e os deveres do proprietário em matéria de preservação do meio ambiente. **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 168, p. 101-120, out./dez. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/972>>. Acesso em: 12 set. 2015. p.106.

NASCIMENTO, Getúlio. **Reforma Agrária e Estrutura Fundiária**. Disponível em: <<http://www.getulionascimento.com/news/reforma-agraria/>>. Acesso em: 17 set. 2015.

VEJA ON- LINE. **No exterior, problema resolvido.** Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma\\_agraria/contexto\\_5.html](http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/contexto_5.html)>. Acesso em 17 set. 2015.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Princípios retores da desapropriação.** Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/272/r135-24.pdf?sequence=4>>. Acesso em 01 out. 2015.

**Números da Reforma Agrária.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria>>. Acesso em: 16 set. 2015.

**Obtenção de terras.** Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/Aquisicao\\_de\\_terras](http://www.incra.gov.br/Aquisicao_de_terras)>. Acesso em: 16 set. 2015.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista.** - Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005, p. 27/28. Disponível em <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/pageflip-4204232-74145-It\\_Funo\\_Social\\_da\\_Propri-985138.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204232-74145-It_Funo_Social_da_Propri-985138.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2015.

PINTO, Luiz Fernando Andrade. **Direito de propriedade.** Série aperfeiçoamento de magistrados. Rio de Janeiro, v. 16, 2013. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais\\_integra.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_integra.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2015.

SOUSA, Rainer Gonçalves. **A questão agrária na Roma Antiga.** Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com/historiageral/a-questao-agraria-na-roma-antiga.htm>>. Acesso em: 17 set. 2015.

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.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, nº 6, jun.2005, p. 101/102.

VIEIRA, Talita Thomaz. Desapropriação de propriedade rural produtiva para fins de reforma agrária: Efetivação de direitos fundamentais a partir de uma perspectiva

ambiental constitucional fundada na justiça social. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória: Faculdade de Direito de Vitória - FDV, nº5, jan/jun.2009.