



## A propriedade rural latifundiária improdutiva e a desapropriação pelo poder público em face do interesse social para fins de reforma agrária

### *The rural estate property unproductive and the disappropriation by the public power in the face of social interest for purposes of agrarian reform*

Jacson Emanuel Silva Santos<sup>1</sup> & Marcos Alves de Vasconcelos<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo fazer uma discussão acerca da desapropriação da propriedade rural improdutiva em face do interesse público, constituindo assim a necessidade do efetivo cumprimento dos requisitos legais e constitucionais, tais como a justa e prévia indenização por parte do Poder Público e a pertinência a qual motiva o feito. Ademais, para que a propriedade seja produtiva deve-se ater a possibilidade de o proprietário desenvolver uma atividade explorando-a econômica e racionalmente, assim, proporcionando lucro e este revestido em benefício pessoal e/ou familiar. Nesse diapasão o Poder Público detém da prerrogativa de invocar para si a propriedade que não atenda para com a sua função social, havendo ficando o proprietário assegurado da indenização podendo reverter está a uma destinação, isso, sob o fundamento de interesse social. Conseqüentemente a propriedade será objeto de Reforma Agrária, política pública que fomenta a distribuição de terras e/ou áreas rurais para que possa dar a finalidade necessária, ou seja, para que cumpra a sua função social., está última princípio norteador da ordem econômica.

**Palavras-chave:** *Propriedade improdutiva; Função social; Desapropriação; Interesse público.*

**Abstract:** The purpose of this article is to discuss the expropriation of rural property in a preventive way in the public interest, thus constituting the responsibility of compliance with legal and constitutional rules, such as a prior and prior authorization by the Public authority and pertinence to driving quality. In addition, for the company to be productive it is due to an opportunity to develop an exploratory-economic and rational activity, thus, providing profits and profit in personal and / or family activities. Consequently, a property will be the object of Agrarian Reform, a public policy that will promote the distribution of land and / or rural areas so that an image may be necessary, whether they fulfill their social function or be the guiding principle of the economic order.

**Keywords:** *Unproductive property; Social role; Expropriation; Public interest.*

\*Autor para correspondência

Recebido para publicação em 15/07/2019; aprovado em 30/06/2020.

<sup>1</sup> Graduando em Direito, Estudante, Faculdades Integradas de Patos, jacsonemanuelss@gmail.com; \*

<sup>2</sup> Graduando em Direito, Estudante, Faculdades Integradas de Patos, vasconcelosmarcos90@gmail.com.

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1998 assegura como direito fundamental a garantia do direito de propriedade. Esta é inerente a própria existência do homem e envolve questões de caráter político, social e econômico combinados com princípios sociológicos e jurídicos. Excepcionalmente a Lei admite a desapropriação da propriedade, tendo em vista que é necessária a observância de todas as peculiaridades da relação jurídica do homem com a propriedade, uma destas seria justamente o uso da propriedade para atender para com a função econômica e social que lhes são devidas, em contrassenso o Poder Público com fundamento do interesse social pode realizar uma intervenção na propriedade imóvel rural, isso, para dar a devida serventia a propriedades improdutivas de grandes latifúndios, ou seja, das grandes proporções de terras. Uma das finalidades da desapropriação para fins de Reforma Agrária é justamente a democratização na distribuição de terras para harmonizar o sistema econômico e fomentar a produção agrícola e pecuária familiar, atendendo assim com a função econômica e social da propriedade, isto é, de oportunizar aos homens produzir na terra de seu legítimo domínio, todos os bens que possam satisfazer as suas necessidades presentes e futuras. Portanto, ao reconhecer essa função e lhes atribuir o caráter social, não seria outro o sentido que agrega senão a “função econômica”, objetivando diretamente por em prática os princípios de justiça social e o aumento da produtividade. Nessa perspectiva, surge por expressa previsão constitucional a possibilidade de o Poder Público dá a uma propriedade uma função social, ou seja, condicionar à esta todas as prerrogativas de gerar algum benéfico, direto ou indiretamente.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A lei de forma genérica assegura ao proprietário o direito se usar, gozar e dispor de seus bens, até então esse tendo a posse plena no plano jurídico, e a possibilidade de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua ou detenha, segundo os ditames do art. 1.228 do Código Civil de 2002. Exceção à regra geral instituída pelo art. 1.228 do CC/2002 supramencionado, a Lei Maior relativiza aquele direito quando faz jus à desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social. Que nas lições de Falcão (1995, p. 213) “a propriedade já não pode mais permanecer nas mãos de quem a não trabalha, impondo-se a desapropriação por interesse social a fim de que, redistribuído, possa alcançar, pelo trabalho, a função social a que estará fadada”.

Nessa perspectiva, a desapropriação é uma das formas de intervenção do Estado na propriedade imóvel privada com ênfase no interesse social, como bem leciona Barroso, Miranda e Soares (2006, p. 161), dando ênfase que a “Desapropriação é a ação humana (individual ou coletiva) de negar a propriedade de alguém, ou retirar a propriedade de outrem”. A Constituição Federal de 1998 dispõe expressamente no art. 5º, XXII “É garantido o direito de propriedade”. Com fulcro no art. 5º do Decreto-Lei nº 3.336/41 a

“necessidade utilidade pública” é uma das formas de perda do domínio ou do imóvel rural, sem que interfira a vontade de seu proprietário. A norma constitucional vai além quando assegura a inviolabilidade dos direitos concernentes à propriedade (Constituição de 1988, art. 5º).

Nos dizeres do emérito publicista Celso Antônio de Melo (2002, p. 711):

“(...) desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estar em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real”.

Desse modo, o interesse público deve ser caráter relevante servindo como fundamento primordial da desapropriação, nesse sentido entende Meirelles (1991, p. 576) “O interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade, ou, de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público”. Nos moldes da Constituição Federal de 1998 a propriedade é um direito inviolável e deve atender para com a sua função social, assim reza o artigo 5º, inciso XXIII da CF/88 “a propriedade atenderá a sua função social”. Nesse prisma a intervenção estatal dar-se-á no sentido de efetivar esse direito inerente a todo cidadão fazendo o Poder Público se valer do princípio da função social da propriedade dando ensejo a uma distribuição de renda equitativa.

Assim, o Estado soberano tem autonomia para intervir na propriedade privada desde que está não cumpra com a sua função social, ou seja, não se é produtiva. Nesse diapasão “[...] a função social da propriedade consiste na correta utilização econômica da terra e na sua justa distribuição, de modo a atender ao bem-estar da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social (LARANJEIRA, 1999, p. 160)”. Desse modo, o Poder Público restitui o legítimo proprietário a título de indenização prévia oriunda da desapropriação e ulteriormente a transferência passa a ser de domínio do poder público que no uso e gozo de suas atribuições destina a propriedade a cumprir com a função social.

## **DESENVOLVIMENTO**

Nesse prisma, a grande proporção de terras sem produção ou destinação denominada de latifúndio improdutivo vem merecendo a atenção de todos os setores da sociedade brasileira. De um lado, há na prática uma abundante legislação agrária, e por face, uma ferramenta de obstrução à aplicação

desta legislação pelos próprios setores do campo interessados na manutenção de um *status quo responsável* por um dos maiores índices de concentração fundiária em todo o mundo.

Em suma o proprietário ou possuidor legítimo de certa riqueza tem o dever objetivo de tornar o seu bem produtivo, caso contrário terá frustrada a 'função social' da propriedade a qual é titular para que a propriedade pessoa realize sua função social, a qual é preconizada pelo Estatuto da Terra.

Nos moldes do art. 12 do Estatuto da Terra “À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei”. Nesse prisma o proprietário está limitado ao uso de sua propriedade não sendo esta última mais tida como absoluta, assim, a função econômica da terra é relativizada, desde então o proprietário da terra deve destiná-la à produção, caso contrário o Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas diretas de ocupação e exploração da terra que contrarie o princípio da função social da propriedade.

Um dos fins primários da reforma agrária é melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso. É por meio da distribuição democrática da terra que é desconstituído os grandes latifúndios, emergindo daí a necessidade de melhor distribuição da terra arável do País, como destaca OPTIZ (2007, p. 157) que “segundo a qual não é mais a grande propriedade que lhes dá prestígio, mas o seu aproveitamento integral e técnico para atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade”.

Uma das formas de intervenção do Estado na propriedade privada é aquisição da propriedade desapropriada mediante previa e justa indenização em dinheiro, trata-se, portanto de uma forma pública de aquisição. O ponto de partida em que se dá a propriedade rural uma função social tem como premissa a ordem econômica e social elencada pela nossa Lei Maior em título específico, um dos pontos vulneráveis da reforma agrária. Fazendo alusão a essa tese é plausível a didática de (MARQUES, 2012, p. 143) “[...] todo imóvel rural que não cumpre a função social é passível de desapropriação agrária”. Por face, a ordem econômica nos ditames da CF/88 tem por finalidade realizar a justiça social com base nos seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade. Esses princípios norteiam e integram o “interesse social”, que autoriza a desapropriação da propriedade territorial rural (CF/88, art. 160).

O art. 2º da Lei nº 4.504 de 1964 faz menção de que “É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social prevista no Estatuto da Terra”. A interpretação lógica é de que o princípio da "função social da propriedade" propicia a desapropriação da propriedade territorial rural.

O direito subjetivo da propriedade no sistema brasileiro é mantido sob o caráter relativo, ou seja, quando não cumprida à função social da propriedade. Nas justificativas de OPTIZ (2007, p.166): “O

princípio da função social da propriedade não é o caminho aberto, como vimos, para socialização das terras rurais por parte do Estado, pois há necessidade de justificativa da venda forçada sempre que mediante a indenização devida, como preço dela, em dinheiro e títulos públicos. É a forma legal encontrada pela Lei Maior para realizar a reforma agrária sem ferir o princípio do art. 5º e seu inciso XXII”.

Portanto, nessa perspectiva é que se amolda a justificativa de que o Poder Pública faz garantir ao proprietário a indenização prévia em dinheiro e títulos públicos para posteriormente tomar a posse legal sobre o imóvel rural desapropriado, isso, quando este não cumprir com a sua função social.

## **CONCLUSÕES**

Podemos afirmar que o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária foi implantado no ordenamento jurídico brasileiro com a finalidade de atenuar as desigualdades sociais, buscando com isso realizar uma verdadeira justiça social, desapropriando as propriedades rurais que não cumprem para com a sua função social estabelecida por lei, no artigo 186 da Constituição Federal. Mas as informações anteriormente apresentadas, sobre o procedimento de desapropriação permitem concluir que embora o instituto em análise seja de grande importância, é bastante complexo realizar a reforma agrária, tendo em vista que inúmeros aspectos precisam ser analisados para se chegar à conclusão de que determinada propriedade é passível de desapropriação por não cumprir com a sua função social.

## **REFERÊNCIAS**

[1] BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA Alcir Gusen De; SOARES Mário Lúcio Quintão. O direito agrário na Constituição. - Rio de Janeiro: Forense, 2006.

[2] BRASIL. Código Civil. Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 15 de agosto de 2018.

[3] \_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

[4] \_\_\_\_\_. Desapropriação por utilidade pública. Decreto-lei nº 3.365/41. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm)>. Acesso em: 15 de agosto de 2018.

[5] \_\_\_\_\_. Estatuto da Terra. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm)>. Acesso em: 15 de agosto de 2018.

[6] FALCÃO, Ismael Marinho. Direito agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática. - Bauru, SP: EDIPRO, 1995.

[7] LARANJEIRA, Raimundo. Direito agrário brasileiro. - São Paulo: LTr, 1999.

[8] MARQUES, Benedito Ferreira. Direito agrário brasileiro. - 10. ed. rev. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2012.

[9] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 16. ed., 2ª tir., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

[10] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14 ed. - São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

[11] OPITZ, Silvia C. B. Curso completo de direito agrário / Silvia C. B. Opitz, Oswaldo Opitz. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2007.