

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

DISPOSSESSION FOR ENDS OF AGRARIAN REFORM

Autor: PAULINO, J. C.

Orientador: VALVERDE, D. L. A.

Faculdades Integradas de Ourinhos/FIO/FEMM

RESUMO

Pretende-se, com esse trabalho, expor os limites do direito constitucional da propriedade e, ao mesmo tempo, mostrar que é possível e necessário compatibilizá-lo com outro dispositivo constitucional que determina que a propriedade cumpra a sua função social, sob pena de ser desapropriada para fins de reforma agrária. O desenvolvimento do tema procura esclarecer e precisar os verdadeiros objetivos da Constituição Federal e das Leis infraconstitucionais que regulam a matéria, quanto à garantia do direito de propriedade e ao atendimento da sua função social. É importante levar ao conhecimento do leitor quais os motivos que levam o Estado a se utilizar dessa forma intervenção na propriedade. Embasado na doutrina dominante, busca-se esclarecer como se desenvolve o processo de desapropriação até seu termo final. Enfim, é importante que sejam evidenciadas como se desenvolvem as fases do processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, para se chegar a uma conclusão se a legislação é justa e se o executivo tem se utilizado corretamente desse poder a ele conferido. Portanto, nos dias atuais, faz-se necessária uma reflexão e um estudo sobre o assunto, pois existem proprietários de imensas áreas rurais com um índice insignificante de produtividade, enquanto muitos trabalhadores não têm onde empregar sua força de trabalho ou são explorados sem as mínimas condições previstas na legislação brasileira.

Palavras-chave: desapropriação; função social; processo; propriedade; reforma agrária.

ABSTRACT

It is intended, with that Work, to expose the limits of the constitutional right of the property and, at the same time, to show that is possible and necessary to adapt him with other constitutional device that it determines that the property accomplishes your social function, under penalty of being dispossessed for ends of agrarian reform. The development of the theme tries to clear and to need the true objectives of the Federal Constitution and of the Laws below the constitution that you/they regulate the matter, with relationship to the warranty of the property right and the attendance of your social function. It is important to take to the reader's knowledge which the reasons that take the State using of that form intervention in the property. Based in the dominant doctrine, it is looked for to clear as he/she grows the dispossession process to your final term. Finally, it is very important to show as they grow the phases of the dispossession process for social interest for ends of agrarian reform, for the to arrive a conclusion if the legislation is fair and if the executive has been using if correctly of that power to him checked. Therefore, in the current days, it is done necessary a reflection and study on the subject, because proprietors of immense rural areas exist with an insignificant index of productivity, while many workers don't have where to use your manpower or they are explored without the low conditions foreseen in the Brazilian legislation.

keywords: dispossession; social function; process; property; he/she/you reforms agrarian.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal garante o direito de propriedade, no entanto, a ela também prevê a exigência de que a propriedade atenda à sua função social.

Assim sendo, é lícito ao Estado intervir na propriedade quando esta não cumpra seu papel no seio social, ficando bem claro que o direito de propriedade não é absoluto. Diante dessa possibilidade, todo imóvel rural deve cumprir sua função social para que não se sujeite à constatação, através de vistoria por profissional habilitado, que possa levar ao decreto expropriatório.

Com esse trabalho, objetiva-se esclarecer qual a verdadeira intenção do legislador para harmonizar a garantia do direito de propriedade e a obrigação do cumprimento de sua função social, chegando-se à conclusão de que é perfeitamente possível um complementar o outro para um fim de interesse social.

Contudo, é preciso entender os motivos, reflexos e conseqüências que levam à desapropriação do imóvel rural. Sendo ela uma matéria de direito administrativo terá um resultado que refletirá no direito civil, previsto no art. 1275, V do novo Código Civil, como uma das modalidades de perda da propriedade.

Também, é necessário entender quando um imóvel rural deixa de cumprir sua função social e o ato administrativo que resulta nessa forma drástica de poder de império.

O Brasil é um país que possui enorme extensão territorial, sendo grande parte dessas terras cultiváveis para a agricultura e formação de pastagens; é preciso conferir ao particular o seu direito de aquisição do imóvel, mas ao mesmo tempo exigir que ele a explore ou a ceda para alguém explorar e produzir com dignidade e respeito às normas.

MATERIAL E MÉTODOS

Para uma análise e estudo sobre o tema proposto, não foram medidos os esforços necessários para levar ao conhecimento do leitor quais os motivos que levam o Estado a se utilizar dessa forma drástica de intervenção na propriedade, que é a desapropriação, em especial aquela que ocorre para fins de reforma agrária.

Realizados esses estudos, busca-se, através de uma linguagem objetiva e embasada na doutrina dominante, esclarecer como se desenvolve o processo de desapropriação até seu termo final. O estudo dos dispositivos constitucionais que tratam do assunto é de vital importância, pois a Constituição Federal é o topo da hierarquia das normas, submetendo-se a ela todas as outras normas infraconstitucionais.

Com o estudo dessas obras, pretende-se esclarecer a intenção do legislador quando da aprovação da norma, os reais motivos que levam à desapropriação dos imóveis rurais para fins de reforma agrária e todo o procedimento até a transferência do imóvel com o pagamento da justa indenização.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na visão atual, no direito de propriedade, quanto à liberdade de uso e fruição, prevalece o entendimento do dever de uso, atingindo seus fins sociais, em detrimento do capricho e egoísmo individual. (Bastos, 2001, p. 234)

Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos que, com muita propriedade, assim resume em sua obra o que é e o que visa à função social da propriedade:

A chamada função social da propriedade nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal. (2001, 235).

Nesse sentido, o artigo 186 da Constituição Federal fornece critérios para que a lei defina o que constitui função social para aplicação da desapropriação para fins de reforma agrária, sendo eles: 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.

Segundo Leandro Paulsen: “É preciso ter em conta o sentido adequado do emprego dos termos ‘função’ e ‘social’. A análise semântica se mostra importante porque se faz necessário mudar o paradigma na compreensão da propriedade”. (2008, p. 11).

Como um dos meios de intervenção na propriedade, a desapropriação destaca-se pelo seu rigor, sendo, sem dúvida, a mais marcante dentre elas.

Para traduzir todo esse rigor, assim diz Meirelles:

Dentre os atos de intervenção estatal na propriedade destaca-se a *desapropriação*, que é a mais drástica das formas de manifestação do *poder de império*, ou seja, da Soberania interna do Estado no exercício de seu *domínio eminente* sobre todos os bens existentes no território nacional. (2001, p. 561).

Em sucessão ao confisco, que era fruto da voluntariedade dos monarcas, surge o instituto da desapropriação, que é indenizável e somente cabível nos casos previstos em lei. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o poder público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização. (2005, p. 153).

A desapropriação tem como característica relevante ser ela forma originária de aquisição de propriedade, por não se vincular a qualquer título anterior. Ocorre quando o Estado está diante dos interesses das camadas mais necessitadas da população, buscando a melhoria das condições de vida, a distribuição de riquezas e um maior equilíbrio nas desigualdades existente no país.

Como peculiaridades, seu sujeito ativo é a União, que tem a competência para legislar, conforme prevista nos artigos 22, II e 184 da carta magna. O sujeito passivo será sempre o proprietário do imóvel objeto da desapropriação.

Quanto à espécie, a desapropriação para fins de reforma agrária é denominada de extraordinária. Difere da forma ordinária pelos seguintes motivos: a indenização, embora prévia e justa, é paga 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; só pode recair sobre imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social; só pode ser efetivada pela União ou seus delegados.

Também, a pequena e média propriedade rural se beneficiam dessa proteção constitucional, são imunizadas da expropriação, desde que seja o único imóvel de seu proprietário, conforme art. 185, I da Constituição Federal.

Quanto ao procedimento da desapropriação para fins de reforma agrária por interesse social, existem duas fases: a declaratória e a executória. A fase declaratória resume-se na declaração da desapropriação. É um ato administrativo discricionário, realizado pela conveniência e oportunidade, por meio de decreto, onde o poder público manifesta sua intenção de adquirir um bem compulsoriamente. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA dá início ao processo através da intimação do proprietário ou possuidor do imóvel para

apresentação dos documentos necessários para a verificação da real situação jurídica, econômica e social do imóvel rural. Nessa intimação também é marcado um período para a realização de uma vistoria do imóvel por profissional devidamente habilitado. A fase executória é caracterizada por um conjunto de medidas administrativas para concretizar a vontade do expropriante, que já foi manifestada na fase declaratória, para integração do bem ao patrimônio público.

Na desapropriação amigável, também chamada de administrativa, existe um acordo entre o poder expropriante e o expropriado quanto ao valor da justa indenização, à forma e às condições de pagamento, bem como o prazo da transferência da posse.

Na desapropriação judicial, necessária quando esgotadas as possibilidades de acordo amigável quanto ao valor da justa indenização, à forma e às condições de pagamento e transferência da posse, deve ser ajuizada a ação de desapropriação dentro dos dois anos de validade da declaração. O processo segue o rito especial e sumário conforme as exigências da Lei Complementar 76/1993, alterada pela Lei Complementar 88/1996, aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Civil.

No processo, o expropriante poderá requerer a imissão provisória na posse, compondo o depósito do valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias. O juiz, no despacho, mandará imitar o autor na posse, determinando a citação do expropriado para contestação e indicação do assistente técnico, se for de seu interesse.

Não cabe ao judiciário qualquer análise sobre a conveniência e oportunidade da declaração expropriatória, como resume Gasparini:

Ao judiciário não cabe outra coisa senão o exame extrínseco e formal da declaração expropriatória. Assim, se conforme, dará seguimento à ação, admitindo, se for o caso, o depósito provisório e concedendo a imissão preliminar na posse, fixando a justa indenização e adjudicando o bem ao expropriante. (2001, p. 655).

Por outro lado, o expropriado, em sua defesa, só poderá contestar o preço e sobre possíveis vícios do processo judicial. Maria Sylvia Zanella Di Pietro acrescenta outro direito conferido ao proprietário pela Lei Complementar nº 76/1993, o de reclamar o direito de extensão.

Todavia, no transcorrer da ação, ainda existe a possibilidade de acordo entre as partes e que, se ocorrer, deve ser homologado pelo juiz competente. Vale lembrar que, se esse acordo for descumprido, prosseguirá a ação expropriatória.

Quanto à indenização, deve ser apurado o valor justo para recompor o patrimônio do expropriado. Como ensina Di Pietro: “A indenização é exigência que se impõe como forma de buscar equilíbrio entre o interesse público e o privado; o particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente ao dinheiro”. (2005, p. 166).

Como já visto, de regra, os bens desapropriados passam a integrar o patrimônio do Poder Público, mas, nos casos de interesse social, os bens desapropriados se destinam para a transferência a terceiros, pois essa é a própria finalidade da medida, que tem como objetivo a distribuição da propriedade para que ela cumpra a sua função social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da importante confirmação de que o direito de propriedade sofre limitações, o imóvel rural deve sempre cumprir a sua função social conforme previsto no artigo 5º, XXIII da Constituição Federal, sob pena de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Quanto à competência, é exclusiva da União e implementada e efetivada através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, órgão responsável para a devida condução do processo.

No procedimento, existem duas fases: a primeira fase é a declaratória; a segunda fase é a executória e concretiza-se pela via administrativa ou judicial.

Entretanto, o proprietário do imóvel rural deve acompanhar atentamente o desenrolar da primeira fase (declaratória). Nessa fase, a nomeação de um assistente técnico é fundamental, bem como uma eficiente assessoria jurídica para o exercício de seus direitos, principalmente no que diz respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Também, importante foi o esclarecimento sobre a declaração expropriatória, que se dá por Decreto, cabendo ao judiciário, apenas, decidir sobre a regularidade da declaração, as possíveis nulidades e a fixação da justa indenização.

No que diz respeito à indenização, que é uma forma de buscar equilíbrio entre o interesse público e o privado, conforme estabelece o artigo 184.

Por fim, a doutrina mostrou que os bens desapropriados destinam-se para a transferência a terceiros, pois nos casos de interesse social essa é a própria finalidade da medida.

Portanto, nota-se que a verdadeira intenção do legislador constituinte foi a de tornar os imóveis rurais produtivos, eficientes nessa produtividade, além de cumpridores, principalmente, da legislação trabalhista e ambiental.

Em síntese, não se pune o rendimento obtido com a propriedade, pois isso é próprio do sistema capitalista; ao contrário, o Governo Federal até incentiva a atividade agrícola e pecuária por meio de várias linhas de crédito. O que a Constituição não admite é a ociosidade de um bem que poderia trazer benefícios à coletividade e ao Estado.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. 3. edição. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- CIVIL, Código (2002). **Lei n.º 10.406 que institui o Código Civil**: promulgada em 10 de janeiro de 2002: publicada no Diário Oficial da União de 11 de janeiro de 2002. 3. edição. São Paulo: Saraiva, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- FARAH, Rodolfo. **Desapropriação**. São Paulo: 2004. Monografia Científica em Direito Administrativo na Universidade Mackenzie-SP.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 6. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- PAGAMUNICI, Anibal. **Estudo dos referenciais de produção coletivo e individual dos assentamentos Santa Maria e Oziel Alves Pereira**. Presidente Prudente: 2001. Monografia Científica em Desenvolvimento Ambiental e linha de pesquisa em Estudos Agrários, da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista – FCT/UNESP.
- PAULSEN, Leandro. **A Normatividade Jurídico-Positiva da Função Social da Propriedade**. Documento eletrônico. {on line}. Disponível na Internet via WWW.URL:<http://www.ajufergs.org.br/revistas/ver02/03_conteudo_juridico_normativo_da_funcao_social_da_propriedade.pdf>. Acesso em 26 de maio de 2008.