



**PUC GOIÁS**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO**

FERNANDO DE PAULA GOMES FERREIRA

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE  
SOCIAL E SUAS REPERCUSSÕES JURÍDICO-SOCIAIS NO BRASIL**

**Goiânia  
2011**

FERNANDO DE PAULA GOMES FERREIRA

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL E SUAS REPERCUSSÕES JURÍDICO-SOCIAIS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Direito.

Linha de pesquisa: Fortalecimento de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Tietzmann e Silva.

**Goiânia  
2011**

## FICHA CATALOGRÁFICA

F383d Ferreira, Fernando de Paula Gomes  
A descentralização da desapropriação por interesse social e suas repercussões jurídico-sociais no Brasil [manuscrito] / Fernando de Paula Gomes Ferreira. – 2011.  
106 f.  
Bibliografia: f. [102]-106.  
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.  
“Orientador: Prof. Dr. José Antônio Tietzmann e Silva”.

1. Reforma agrária – Brasil. 2. Desapropriação – Brasil.  
3. Projeto de lei complementar. I. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. II. Silva, José Antônio Tietzmann e.  
III. Título.

CDU: 349.412.28(81)(094.5)(043.3)  
342.537.3(81)  
332.2.021.8(81)  
333.013.6(81)

FERNANDO DE PAULA GOMES FERREIRA

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL E SUAS REPERCUSSÕES JURÍDICO-SOCIAIS NO BRASIL**

Dissertação defendida no Curso de Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para obtenção do grau de Mestre. Aprovada em \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Dr. José Antônio Tietzmann e Silva  
Prof. Orientador e Presidente da Banca  
PUC/GO

---

Dr<sup>a</sup>. Luciane Martins de Araújo  
Prof<sup>a</sup>. Membro da Banca  
PUC/GO

---

Dr<sup>a</sup>. Sílzia Alves Carvalho Pietrobon  
Prof<sup>a</sup>. Membro da Banca  
UFG

A todos os estudantes deste país, sem exceção, devido aos percalços de um sistema educacional precário, que muitas vezes nos desestimulam a continuar nesta árdua tarefa de aperfeiçoamento intecto-cultural.

## AGRADECIMENTOS

Ao elaborar este trabalho, visando o título de Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, tive a oportunidade de aprender com vários colegas, hoje amigos, aos quais agradeço pela solidariedade e paciência.

Aos professores do curso que tive maior contato, em razão das disciplinas cursadas, Doutores José Antônio Tietzmann e Silva, Gil César Costa de Paula, Geisa Cunha Franco e Haroldo Haimmer.

Ao meu orientador, Doutor José Antônio Tietzmann e Silva, por quem guardo muito respeito, cuja orientação competente é responsável pelos acertos existentes neste trabalho, bem como ao Professor Milton Inácio Heinen, por suas inestimáveis sugestões.

Às professoras Doutora Luciane Martins de Araújo e a Doutora Sílvia Alves Carvalho Pietrobom por suas indispensáveis e importantes participações na banca examinadora.

À FAPEG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás –, cuja bolsa de mestrado a mim dispensada representou condição indispensável para a continuidade no curso.

Aos colegas professores de todas as Instituições de Ensino que tive a oportunidade de ministrar aulas, precipuamente da Pontifícia Universidade Católica de Goiás e da Faculdade Cambury, especialmente do Departamento de Ciências Jurídicas, pelo intercâmbio de idéias e valores.

À minha família, minha mãe, meu pai, minha avó Felicidade e minhas irmãs, Ana Paula e Andréa, pelo apoio.

Aos meus sobrinhos, Diogo, Marcella, Fernando Filho e Gabriel, pela alegria que me proporcionam e que me enche de energia.

À minha esposa Luiza, mulher forte e dedicada, pela simples convivência e, enfim, à minha filha Isabella, por ser a razão de meu empenho e dedicação.

Meus sinceros agradecimentos.

Esta terra é desmedida  
E devia sê comum,  
Devia sê repartida  
Um taco para cada um,  
Mode morá sossegado.  
Eu já tenho maginado  
Que a baixa, o sertão e a serra,  
Devia se coisa nossa;  
Quem não trabalha na roça,  
Que diabo é que qué com terra?

## RESUMO

Este trabalho vincula-se à linha de pesquisa “Fortalecimento de Políticas Públicas” da FAPEG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás –, bem como ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Tem por objeto analisar o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, que visa disciplinar questões específicas de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, desvendando sua pertinência no atual estágio de implantação do Plano Nacional de Reforma Agrária. As competências dos entes da administração direta, ou seja, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e autárquica, para legislar, declarar e promover a desapropriação em tela, foram levantadas para compreender a divisão de tarefas e, conseqüentemente, se entender como é feita a reforma agrária no Brasil. No intuito de apresentar ao leitor as nuances da reforma agrária nacional, foram elucubrados alguns temas e institutos jurídicos relevantes, a começar pela estrutura fundiária brasileira, passando pelo conceito de reforma agrária e de política agrícola, estabelecendo entre estes dois últimos a correlação que lhes é inerente. Alguns dados estatísticos oficiais, disponibilizados pelo sítio digital do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –, bem como números que foram objeto de trabalhos em fóruns sobre reforma agrária, também foram destacados, a fim de se permitir uma visão crítica dos acontecimentos relacionados à desapropriação rural, com o fito de reforma agrária. Procurou-se aferir se o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, da forma como proposto e levando em consideração sua tramitação na Câmara dos Deputados, atende aos postulados constitucionais estabelecidos pela Constituição Federal 1988 ou, noutras palavras, analisou-se a proposta legislativa à luz da constitucionalidade formal e material, oportunidade em que os estudos partiram do conceito de constitucionalidade, até adentrar nos meandros específicos do projeto de lei complementar em voga. As conseqüências jurídicas advindas da vigência da lei oriunda da proposta legislativa em análise, também foram delineadas, haja vista que possíveis impactos infraconstitucionais deverão ser considerados, de forma que derrogações tácitas poderão ocorrer, e o presente estudo procurou desvendá-las, antevendo-as. Por fim, em sede de prognóstico, estabeleceu-se um paradigma da reforma agrária nacional, caso seja aprovado o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, visando prever se seus impactos seriam, ou não, benéficos para a sociedade.

Palavras-chave: projeto de lei complementar n.º 135/2000; desapropriação por interesse social; plano nacional de reforma agrária; alteração.



## ABSTRACT

This work follows the research line of the "Fortalecimento de Políticas Públicas", from FAPEG - Research Foundation of the State of Goiás, as well as the Post Graduation Program in Law, from the Catholic University of Goiás. Its focus is to analyze the Project of Complementary Law nº 135/2000, which aims the disciplinary measures for the expropriation for social interest, for Land Reform issues, demonstrating its pertinence in the current stage of the National Plan for the Land Reform implementation. The competence of the direct management entities, in other words, the Union (União), States, Federal District and Municipalities; and municipal to legislate, declare and promote expropriation, in this case, were created to specify the division of tasks, and consequently, to understand how the Land Reform is conducted in Brazil. In order to present the reader to the shades of the national Land Reform, some themes were created, together with some relevant institutes, starting with the Brazilian land structure, then going through the concept of the Land Reform and Political Agricultural, establishing, between this last two, its obvious relation. Some official data, found in the IBGE - Brazilian Institute for Geography and Statistics - web site, along with numbers that were used in important paper works presented in seminars about Land Reform, were also highlighted, so as to allow a more critic review of the facts related to rural expropriation, aiming land reform. Another goal was to try to discover if the Project of Complementary Law nº 135/2000, as is was presented in the Chamber of Deputies, meets constitutional purposes, established by the 1988 Federal Constitution or, in other words, if the legislative proposal was analyzed in formal and material constitutional focus, opportunity in which the studies had its start in constitutional concepts, and ended up in the Project of Complementary Law itself. The legal consequences arising from the term of the Project of Complementary Law, in analysis, were also outlined, considering possible constitutional impacts, so, some tacit derogation may occur, and the present study tried to unveil them. In the end, in prognosis, a paradigm was established in the National Land Reform, if the Project of Complementary Law nº 135/2000 is approved, would they be good for the society, or not.

Key words: Expropriation by social interest; Project of Complementary Law nº 135/2000; Land Reform National Plan; Change.

## LISTA DE ABREVIATURAS

I PNRA	- Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária
II PNRA	- Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária
ADCT	- Ato das Disposições Finais Transitórias
CA/1996	- Censo Agropecuário de 1996
CA/2006	- Censo Agropecuário de 2006
CAPADR	- Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CC/2002	- Código Civil de 2002
CCJR	- Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
CF	- Constituição Federal
CFT	- Comissão de Finanças e Tributação
DDHC	- Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão
EC	- Emenda Constitucional
ET	- Estatuto da Terra
FAPEG	- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
GEE	- Grau de Eficiência na Exploração
GERA	- Grupo Executivo de Reforma Agrária
Gini	- Desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, o índice de Gini é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade, inclusive referente a distribuição de renda
GUT	- Grau de Utilização da Terra
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	- Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	- Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
INIC	- Instituto Nacional de Imigração e Colonização
ITR	- Imposto Territorial Rural
LO	- Lei Orgânica
MIRAD	- Ministério da Integração e Reforma Agrária
MP	- Medida Provisória
MST	- Movimento dos Sem Terra
PA	- Política Agrícola
PIN	- Programa de Integração Nacional
PLC	- Projeto de Lei Complementar
PNDH	- Programa Nacional de Direitos Humanos

- PNDH 2 - Programa Nacional de Direitos Humanos 2
- PNDH 3 - Programa Nacional de Direitos Humanos 3
- PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
- PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
- PT - Partido dos Trabalhadores
- RA - Reforma Agrária
- SUPRA - Superintendência de Política Agrícola
- SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
- SDH - Secretaria de Direitos Humanos
- SSR - Serviço Social Rural
- STF - Supremo Tribunal Federal
- STJ - Superior Tribunal de Justiça
- TDA - Título da Dívida Agrária
- TDP - Título da Dívida Pública
- UDR - União Democrática Ruralista

## LISTA DE TABELAS

TABELA I.....	27
---------------	----

## SUMÁRIO

RESUMO.....	8
ABSTRACT.....	9
LISTA DE ABREVIATURAS .....	10
LISTA DE TABELAS.....	12
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 – DA REFORMA AGRÁRIA E DA POLÍTICA AGRÍCOLA.....	20
1.1 – Estudo propedêutico da estrutura fundiária brasileira.....	20
1.2 – A realidade fundiária brasileira.....	24
1.3 – O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH - 3.....	29
1.4 – O conceito de reforma agrária.....	31
1.5 – O conceito de política agrícola. Distinções e compatibilizações das ações de reforma agrária com as ações de política agrícola .....	33
1.6 – Do conceito e extensão da expressão função social da propriedade .....	37
CAPÍTULO 2 – DA DESAPROPRIAÇÃO, POR INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.....	46
2.1 – Esboço histórico da desapropriação em geral e da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária .....	46
2.2 – Abordagem conceitual da desapropriação .....	51
2.3 – A desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária .....	53
2.4 – Quanto à competência para a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária .....	54
2.5 – Quanto às zonas prioritárias para a desapropriação para fins de reforma agrária.....	57
2.6 – Do objeto da desapropriação para fins de reforma agrária.....	57
2.7 – Dos meios indenizatórios da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária .....	62
2.8 – A finalidade da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária .....	65
CAPÍTULO 3 – A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA – UMA ANÁLISE JURÍDICO-SOCIAL .....	70
3.1 – Da iniciativa do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 e sua tramitação na Câmara dos Deputados.....	70
3.2 – Das alterações propostas pelo Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 e a	

incidência nos dispositivos constitucionais aplicáveis .....	73
3.3 – Das alterações propostas pelo Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 – o antes e o depois à luz das normas infraconstitucionais .....	75
3.4 – Da constitucionalidade formal concernente ao Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000.....	81
3.5 – Da constitucionalidade material concernente à matéria ventilada no Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 .....	86
3.6 – Das repercussões sociais advindas ante a aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 .....	95
CONCLUSÃO.....	100
REFERÊNCIAS.....	103

## INTRODUÇÃO

A Dissertação de Mestrado que se inicia tem por objeto analisar o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, que visa disciplinar questões específicas da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

A União, via iniciativa de processo legislativo deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo Federal, propôs substancial modificação no Plano Nacional de Reforma Agrária, alterando as competências dos protagonistas estatais ativos, a forma de custeá-lo, dentre outras.

A rigor, a proposta do projeto de lei complementar em voga é audaciosa, pois visa delegar aos Estados e ao Distrito Federal o poder de legislar sobre vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária, além de transferir aos Estados e ao Distrito Federal o encargo de declarar imóvel rural de interesse social, para fins de reforma agrária, bem como de promover a desapropriação, o que fomentou, inclusive, o tema da presente pesquisa, “A descentralização da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, e suas repercussões jurídico-sociais no Brasil”.

Para o desenvolvimento da dissertação foi utilizada a pesquisa exploratória, pois proporciona maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito. O levantamento bibliográfico e a pesquisa em sítios digitais mantidos pelo poder público, bem como dos bancos de dados das entidades ligadas ao tema, corroboraram com o trabalho.

Assim sendo, estruturou-se a presente pesquisa visando demonstrar como atualmente é implantado o Plano Nacional de Reforma Agrária, com enfoque nas competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar, declarar e executar a reforma agrária.

Preocupou-se em demonstrar que a desigualdade na distribuição de terras no Brasil remonta à chegada dos portugueses e, traçando uma evolução histórica da realidade fundiária brasileira até os dias de hoje, nota-se pelos dados do IBGE, disponibilizados pelo Censo Agropecuário de 2006, que pouco

avancamos, ou seja, passados mais de 500 anos dos primeiros desembarques, muito ainda há se fazer.

Desse modo, para melhor entendimento do tema da pesquisa, nomeou-se o primeiro capítulo “Da Reforma Agrária e da Política Agrícola”, preocupando-se em abordar, via estudo propedêutico, a reforma agrária e a política agrícola, com destaque para a realidade fundiária brasileira.

A estrutura fundiária é analisada por período histórico, iniciando-se com a ocupação do território nacional pelos portugueses, passando pelo período colonial, imperial e da república, até os dias de hoje, sempre procurando desnudar as razões que levaram a desigualdade na distribuição de terras corriqueiramente retratada, por exemplo, nos censos agropecuários, pelos movimentos sociais de acesso a terra, e nos fóruns realizados sobre a questão.

A região centro-oeste, precipuamente o Estado de Goiás e o Distrito Federal, são lembrados e os números que revelam suas estatísticas lançados à parte, propiciando ao leitor uma visão que lhe permita estabelecer uma dicotomia desta região com as outras, ou mesmo com os dados disponíveis para todo o território nacional.

Os conceitos de reforma agrária e de política agrícola são trabalhados isoladamente, em sub-capítulos próprios, todavia, há a preocupação em demonstrar as distinções e compatibilizações das ações de reforma agrária com as ações de política agrícola, haja vista que tais institutos se complementam.

O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH-3 –, também é citado no primeiro capítulo, pois além de comprovar a pertinência e atualidade da presente dissertação, demonstra a preocupação do poder público com a questão agrária nacional, traçando metas e diretrizes que deverão integrar as ações governamentais correlatas.

Encerra-se o primeiro capítulo discorrendo sobre a função social da propriedade, sensível tema concernente à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, pois que justamente é o seu não atendimento, pelo proprietário rural, que autoriza todo o processo desapropriatório que leva à reforma agrária.

Em breves considerações, a propriedade, enquanto instituto jurídico também é analisada, oportunidade em que são levantadas inúmeras questões



atuais que envolvem o seu conceito, a começar pelo fato de que não pode mais ser considerada sagrada e absoluta, como até bem pouco tempo se vislumbrou.

Para esmiuçar o direito de propriedade, a ponto de compreendê-la nos dias de hoje como uma série de deveres fundamentais, boa parte devido ao princípio da função social, valeu-se das mais diversas doutrinas, isto é, dos clássicos da política, até os autores mais vanguardistas de direito civil e de direito constitucional.

Mostra-se que atualmente os princípios jurídicos, ademais aqueles com enfoque constitucional, como é o caso do princípio da função social da propriedade, devem ser vistos como espécies de normas, colocando-se ao lado das regras, haja vista a aceitação pelos constitucionalistas, e porque não dizer do Supremo Tribunal Federal, das idéias desenvolvidas pelos juristas e filósofos Robert Alexy e Ronald Dworkin.

O segundo capítulo intitulado “Da Desapropriação por Interesse Social, Para Fins de Reforma Agrária” traça um esboço histórico da desapropriação rural no Brasil, além de familiarizar o leitor com o instituto em voga, oportunidade em que se enfrenta o conceito, as espécies, as competências, enfim, faz-se uma abordagem genérica da referida intervenção do Estado na propriedade.

Levando em consideração que o cerne do trabalho é a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, a partir do disposto na Constituição da República, na legislação vigente, e de fontes doutrinárias, analisou-se suas principais características, oportunidade em que são descritos os meios indenizatórios, o objeto da desapropriação, terminando por descrever sua finalidade como política pública, dentre outras, de acesso a terra e de equalização da desigualdade social.

O período utilizado para os estudos coincide com os dois últimos grandes e recentes governos brasileiros, o primeiro do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira – quando o país foi presidido pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, e o segundo do PT – Partido dos Trabalhadores –, quando o presidente da nação foi o operário Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010.

A rigor, não se trata de tentar encontrar um paradigma ou estabelecer um paradoxo entre ambos os governos, definitivamente não, mas sim, viabilizar

uma leitura atual da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, tendo por base os períodos mencionados.

O terceiro e último capítulo denominado de “A Proposta de Alteração do Plano Nacional de Reforma Agrária – Uma Análise Jurídico-social” enfrenta as nuances do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, de autoria do Poder Executivo da União, tentando desvendar e, concomitante, compreender a necessidade de alteração do atual Plano Nacional de Reforma Agrária.

A tramitação do projeto de lei complementar em tela é esmiuçada, desde sua iniciativa, passando pelas emendas supressivas, pelas conclusões proferidas pelas inúmeras comissões a que foi submetido, pela aprovação de seu substitutivo, até o atual andamento.

Com apoio na técnica jurídico-constitucional, ainda no terceiro capítulo, procura-se demonstrar se o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 corrobora com os formalismos existentes na legislação em vigor, a começar pela própria Constituição da República de 1988.

Desse modo, o controle de constitucionalidade passa a ser objeto da pesquisa, principalmente o chamado controle preventivo de constitucionalidade, exercido pelo Poder Legislativo, que por sua vez é o que mais se amolda ao caso em análise, conforme se extrai dos estudos efetivados, cujos esclarecimentos também fazem parte do desenvolvimento do trabalho.

Neste diapasão, as questões inerentes à constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei em tela são levantadas, quando se analisa não só os aspectos de processo legislativo-constitucional, a fim de se apurar sua regular tramitação, como também a matéria ventilada, ou seja, se de cunho substancialmente constitucional, ou não.

A rigor, para dar maior dinâmica e coerência ao trabalho, os aspectos constitucionais foram estudados à parte, isto é, em sub-capítulos próprios, começando pela constitucionalidade formal e, depois, a constitucionalidade material, visando aclarar o leitor de cada nuance ocasionada pelo projeto de lei complementar em voga.

Por fim, em sede de prognóstico, procura-se estabelecer um paradigma da reforma agrária nacional, tendo por base os possíveis impactos resultantes da aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, uma vez que poderá

ocasionar uma série de derrogações tácitas, sempre no intuito de aferir se o novo sistema teria melhores condições de atender aos anseios da sociedade.

# **CAPÍTULO 1 – DA REFORMA AGRÁRIA E DA POLÍTICA AGRÍCOLA.**

## **1.1 – Estudo propedêutico da estrutura fundiária brasileira**

O estudo da estrutura fundiária brasileira deve anteceder qualquer discurso inerente à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, haja vista que a elucubração histórica, bem como a análise de alguns dos seus conceitos e pressupostos básicos é que propiciarão entender a reforma agrária e a política agrária brasileiras.

Remonta-se à ocupação colonial a origem da iníqua estrutura agrária pátria. A conjugação do regime sesmarial, da monocultura e do trabalho escravo é responsabilizada pela origem do latifúndio, imóvel agrário caracterizado como propriedade de grande extensão de terras não cultivadas e/ou explorada com técnica de baixa produtividade. Foi sobre o signo do latifúndio que se assentou a ocupação do espaço agrário brasileiro. (CARVALHO, 2010, p. 257).

Corroborando com o apontamento, as palavras de Raymundo Laranjeira:

Calculadas em léguas, as sesmarias foram-se assentando no Brasil, dando origem aos enormes latifúndios que jamais se abriram, por inteiro, às atividades agrárias e que estimulavam os enclaves dos posseiros, face às suas dimensões infrequentadas pelos senhores. Também promoveram injusta forma de labor humano. (LARANJEIRA, 2000, p.30).

A rigor, a concentração de terras no Brasil tem origem na ocupação do território brasileiro pelos portugueses e, segundo a doutrina, os processos de produção implantados apenas agravaram a situação, senão vejamos:

A demanda por reforma agrária no Brasil tem como antecedente o processo de colonização do território brasileiro pelos portugueses, no século XVI, através da criação de grandes unidades de produção, as sesmarias doadas a grupos pertencentes à nobreza com plenos poderes para dispor sobre seu uso e destinação. Esse foi um modelo de ocupação que produziu a condição desigual de posse e uso da terra no país que perdura até hoje e, com ela, deu-se o surgimento da questão agrária, agravada ao longo da história pela implantação do sistema capitalista de produção. (MATOS, 2009, p. 1).

O magistério de Antônio Moura Borges descreve:

As primeiras formas de concessões do Estado foram feitas em primeiro lugar por Martim Afonso de Souza às pessoas que vieram colonizar sob seu comando e a seguir, pelos Capitães Hereditários, aqueles agraciados com as chamadas Capitânicas Hereditárias, geralmente, eram nobres e fidalgos, pessoas de certa linhagem, criando na verdade, os primeiros latifúndios nas novas terras do Brasil (começava uma espécie de resquício do sistema feudal da Europa). (BORGES, 2006, p. 105).

Edson Ferreira de Carvalho (2010, p. 261) destaca o antecedente histórico do problema fundiário brasileiro dividindo-o em cinco ciclos distintos, iniciando-se pela etapa colonial, nos remotos anos de 1530, com a criação das capitanias hereditárias e do regime sesmarial, perdurando por quase trezentos anos e livre de qualquer movimento social que reivindicasse o acesso à terra.

Esse regime de sesmarias e, conseqüentemente, das grandes propriedades de terras, foi que permitiu a constituição do engenho, com a utilização extensiva da terra e o aproveitamento da matéria-prima que era a cana-de-açúcar, no Nordeste do País, ou da fazenda de criação de gado, no interior. Por meio desse regime de terras, foi que se firmou essa propriedade rural em bases latifundiárias e monoculturas, o qual, aliado ao regime escravocrata, definiu, por quase quatro séculos, a economia e a estrutura agrária do País. (SODERO, 1968, p. 181).

Com apoio na síntese elaborada com base na obra de Edson Ferreira de Carvalho (2010, p. 261-266), pode-se afirmar que a etapa imperial coincide com a independência, no ano de 1822, quando houve uma concentração ainda maior das terras, porém, nota-se a chamada Lei de Terras, editada no ano de 1850, que tentava ordenar o campo e iniciar o controle do território nacional com a proibição de aquisição de terras devolutas, salvo pela compra, excluindo do acesso a terra o grande contingente de escravos que seriam libertos em 1888.

A terceira etapa foi denominada pelo autor de republicana, tendo como marco inicial a Proclamação da República no ano de 1889 que, a par de gerar esperanças, na verdade mostrou-se ainda mais tormentosa e contundente a aglutinação de terras, fomentada pela mão-de-obra barata dos escravos recém libertos, dos europeus e, ainda, dos japoneses que começavam a aqui desembarcar.

Insta notar, todavia, seguindo as lições de Edson Ferreira de Carvalho, que as revoluções socialistas russa, cubana e chinesa do século XX inspiraram parcela da elite intelectual brasileira, oportunidade em que se começou a debater a questão fundiária.

No Brasil, a Revolução de 1930<sup>1</sup> também influenciava nossos pares, conforme destaca José Gomes da Silva:

Com a vitória da Revolução de 1930, as idéias liberais que a inspiraram

---

<sup>1</sup> A Revolução de 1930 foi o movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que culminou com o golpe de Estado, o Golpe de 1930, que depôs o presidente da república Washington Luís em 24 de outubro de 1930, impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes e pôs fim à República Velha.

desde logo se refletem no Projeto de Constituição enviado pelo Governo Provisório à Assembléia Constituinte, em 16 de novembro de 1933, cujo Título XII mencionava, pela primeira vez na história da nação brasileira, que “a propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo”; e que a “propriedade poderá ser expropriada por utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ou por outra forma estabelecida em lei especial aprovada por maioria absoluta dos membros da Assembléia”. (SILVA, 1971, p. 135).

Com o fim da Segunda Grande Guerra, em 1945, várias propostas de redemocratização e desenvolvimento social e econômico nacional foram deliberadas, dentre elas, grande destaque para a reforma agrária.

A Constituição Federal de 1946, conforme lição de Benedito Ferreira Marques (2009, p. 27), trouxe avanços significativos para a área agrária, mantendo-se as normas de direito agrário em seu teor; ampliando o raio de abrangência de situações ligadas ao setor rural, criando, inclusive, a desapropriação por interesse social.

Acrescenta o mestre:

Em função dessa Carta Política, nasceu o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) através da Lei n.º 2.163, de 1954, seguramente o embrião do atual INCRA. A criação desse órgão federal foi de fundamental importância, na medida em que começaram a ser elaborados os planos de reforma agrária, sendo os dois primeiros o de Coutinho Cavalcanti, em 1954, e o de Nelson Duarte, em 1955. (MARQUES, 2009, p. 27).

Convém destacar, todavia, a lição Matos:

Vale ressaltar que até a metade dos anos de 1950 a intervenção do Estado no meio rural não foi significativa, no sentido de gerar políticas públicas desencadeadoras de um processo de reforma agrária, limitando-se a incentivar a criação de projetos de colonização nas áreas de fronteiras e a formação de cinturões verdes no entorno das grandes cidades. (MATOS, 2009, p. 1).

Já no ano de 1962 foi criada pelo Governo Federal a Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA); foi aprovada a Lei n.º 4.214/63 conhecida como Estatuto do Trabalhador Rural; e o ex-presidente João Goulart assinou o Dec.-Lei n.º 1.164 de 13/03/1964, autorizando a desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras localizadas numa faixa de dez quilômetros ao longo das rodovias, ferrovias e açudes construídos pela União.

A reação ao projeto foi imediata, representando a gota d'água que levou o então Presidente a ser deposto pelos militares no dia 31/03/1964, dando início ao longínquo Estado de exceção que perdurou por vinte e um anos.

A etapa ditatorial coincide-se com o período do regime militar, ou seja, de 1964 a 1984, e vários passos foram dados em matéria de Reforma Agrária, vejamos:

Nesse sentido, a situação do campo exigia respostas do Estado, que foram dadas, inicialmente, através da criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA), em 1962, e da sanção do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, que incluía o trabalho do campo na legislação trabalhista. Posteriormente, em 1964, foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), cuja fusão, em 1970, resultou no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a quem compete, desde então, a execução da referida política. Ressalte-se que, nesse mesmo período, também foi aprovado o Estatuto da Terra, em 1964, estabelecendo a desapropriação de terras por interesse social. (MATOS, 2009, p. 2).

Esclarece Juraci Peres de Magalhães que:

A reforma agrária vem sendo discutida no Brasil desde 1930. Foi tema dos líderes da Revolução desse ano. Com a redemocratização do Brasil, em 1946, modernizamos nossa legislação agrária. Mas o marco mais importante é o ano de 1964. Tivemos nesse ano a Emenda Constitucional n.º 10, de 09/11/64, e logo em seguida a Lei n.º 4.504, de 30/11/64, o Estatuto da Terra. Realmente, a partir desse ano a nossa legislação agrária vem vencendo etapas e se aperfeiçoando. No entanto, é bom lembrar que esses fatos não aconteceram espontaneamente. Em 1962, em Punta del Leste [sic], o Brasil assumiu o compromisso de fazer a sua reforma agrária. O tema faz parte da chamada Carta de Punta Del Leste [sic], que em seu art. 6º, conclamava as Repúblicas Americanas à “reforma agrária integral, encaminhada à efetiva transformação onde for necessária a modificação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por critério oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua para o homem que a trabalha, em base de sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade”. Vale lembrar que nosso Estatuto da Terra contempla todos esses itens. (LARANJEIRA - Coord., 2000, p. 705).

Calha esclarecer, porém, que a reforma agrária foi uma promessa não cumprida pelos militares, haja vista que foram criados o Programa de Integração Nacional – PIN – no ano de 1970, e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA – no ano de 1971, dentre outros, todos servindo de pano de fundo para a concentração de terras ao invés da sua redistribuição, conforme destacado abaixo:

O governo militar foi generoso em conceder incentivos fiscais para grandes empresas e projetos agropecuários. Em síntese, prometeram gato e entregaram lebre, pois, ao invés de resolver o problema fundiário onde existia, desapropriando, dividindo e distribuindo terra para quem dela necessita, fez foi modernizar o latifúndio, mediante concessão de crédito rural intensamente subsidiado. (CARVALHO, 2010, p. 264).

Enfim, a última das etapas, chamada de redemocratização, iniciada em 1984 e que reavivou a questão agrária, deu início ao Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária – I PNRA –, instituído pelo Decreto n.º 97.766 de 10/10/1985, considerado por alguns estudiosos um fracasso concernente à reforma agrária nacional, note-se:

As estratégias e metas estabelecidas no I PNRA não alcançaram, porém, os resultados propostos, principalmente pela reação dos donos de terra, que formaram uma frente de resistência e de defesa do direito de propriedade, através do uso da força, institucionalmente representada pela União Democrática Ruralista (UDR), criada logo após o anúncio do Plano. (MATOS, 2009, p. 2).

Daí em diante, vários governos e diferentes políticas, até que o presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC –, pressionado pela opinião pública e com maioria parlamentar, decidiu fazer a reforma agrária uma de suas prioridades de governo.

O governo de Luis Inácio Lula da Silva – Lula –, já em 2003, deu continuidade ao projeto e elaborou o Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA, prometendo qualificar a reforma agrária e assentar quatrocentas mil famílias.

Os governos FHC e Lula gabam-se de ter ultrapassado as metas estabelecidas para a reforma agrária. Apresentam números altamente positivos e também questionáveis. O fato é que o problema surgido no século XVI continua sem solução no século XXI. (CARVALHO, 2010, p. 266).

Para o fim que se propõe, basta o presente arrazoado histórico, até porque, conforme destacado na introdução, o objeto proposto na presente pesquisa diz respeito a alteração da atual conjuntura da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, caso aprovado o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000.

## **1.2 – A realidade fundiária brasileira**

Na lição de Edson Ferreira de Carvalho (2010, p. 258), atualmente identifica-se na transformação do latifúndio<sup>2</sup> em grande empresa capitalista (*agribusiness*) a responsabilidade pela manutenção da estrutura fundiária

---

<sup>2</sup> Imóvel rural que, tendo área igual ou superior ao módulo, é mantido inexplorado, explorado incorretamente, ou que tem dimensão incompatível com a justa distribuição de terra. (BORGES, 1998, p. 35).



concentrada.

Segundo Guilherme Delgado, um desses obstáculos é a força e o poder da agricultura capitalista atual, o agronegócio, definido como “uma associação do grande capital industrial com a grande propriedade fundiária” (DELGADO, 2005, p. 47), que opera aliada ao capitalismo global, dentro da estratégia de obtenção de lucro e renda da terra subvencionada pelo Estado, sem levar em conta os impactos negativos causados ao meio ambiente e à vida humana (DELGADO *apud* MATOS, 2009, p. 2).

Este aspecto justifica as diuturnas manifestações dos inúmeros movimentos sociais de acesso à terra, endossadas por parte da sociedade, assim como a preocupação do governo com o tema.

A pesquisa sobre a Qualidade de Vida, Produção e Renda dos Assentamentos da Reforma Agrária, elaborada pelo INCRA e disponibilizada no sítio digital do órgão<sup>3</sup> em dezembro de 2010, permite uma leitura atual da reforma agrária nacional em números, uma vez que se constatou que 57% das famílias assentadas estão descontentes com a condição das estradas e vias de acesso aos lotes; ao passo que 56% das famílias estão descontentes com o acesso à hospitais e postos de saúde; que 47,78% não possuem acesso ao PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar<sup>4</sup>.

A rigor, a matéria é complexa, haja vista o que representa para o Brasil contemporâneo o agronegócio:

Das 7 milhões de propriedades rurais do país, 6,5 milhões são de pequeno porte e representam 25% da área total. Existem 5,4 milhões de agroindústrias rurais no Brasil, sendo 86% do setor de alimentos. Em termos de dinheiro circulante, o valor da produção de todos os agronegócios nacionais alcança 25% do valor da produção total do país. Se pensarmos em trabalho da população economicamente ativa, o setor emprega 37% dos trabalhadores brasileiros. E se pensarmos em divisas para o país, os agronegócios são responsáveis por 40% das nossas exportações, sendo a grande rubrica superavitária na balança comercial. (SANTOS e QUEIROZ - Coord., 2005, p. 207).

Cumprе salientar, porém, que:

A Constituição Brasileira inscreve, no seu art. 3º e incisos, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais. É para atender a tais objetivos que o Direito Agrário, através das medidas de

---

<sup>3</sup> [HTTP://pqra.incra.gov.br/](http://pqra.incra.gov.br/)

<sup>4</sup> Na mesma pesquisa o INCRA afirma que entre 2003 a 2010 construiu ou recuperou mais de 52 mil km de estradas e que financiou com créditos a construção ou a reforma de mais de 394.000 moradias.

política fundiária previstas em lei e empregadas pelos órgãos governamentais competentes, atento também ao princípio da função social da terra delimitado no art. 186 da Lei Maior, procura adequar a estrutura fundiária vigente, corrigindo as distorções representadas pelo abuso do direito de propriedade, pelas fraudes cartorárias, pela presença de glebas economicamente insuficientes e pela falta de legitimação das posses de terras devolutas. (REZEK, 2010, p. 146).

A própria história nacional pode ser estudada à luz da estrutura fundiária, oportunidade em que os problemas vislumbrados são identificados juntamente com as pseudo-soluções encontradas, e que culminaram com o I PNRA, Decreto n.º 97.766/1985, e o II PNRA, divulgado em 2003.

Somam-se aos mencionados planos nacionais de reforma agrária, também no intuito de se corrigir e regulamentar a estrutura fundiária, dentre outras normatizações, o Estatuto da Terra, Lei 4.504/1964, e o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH 3 –, Decreto 7.037/2009, este último, mais recente, contendo metas que contribuem sobremaneira para o esclarecimento da matéria.

Neste ponto, convém também destacar também a chamada Revolução Verde, conforme explicação de Wagner de Cerqueira e Francisco<sup>5</sup>:

A expressão Revolução Verde foi criada em 1966, em uma conferência em Washington. Porém, o processo de modernização agrícola que desencadeou a Revolução Verde ocorreu no final da década de 1940.

Esse programa surgiu com o propósito de aumentar a produção agrícola através do desenvolvimento de pesquisas em sementes, fertilização do solo e utilização de máquinas no campo que aumentassem a produtividade. [...]

Esse programa foi financiado pelo grupo Rockefeller, sediado em Nova Iorque. Utilizando um discurso ideológico de aumentar a produção de alimentos para acabar com a fome no mundo, o grupo Rockefeller expandiu seu mercado consumidor, fortalecendo a corporação com vendas de verdadeiros pacotes de insumos agrícolas, principalmente para países em desenvolvimento como Índia, Brasil e México.

De fato, houve um aumento considerável na produção de alimentos. No entanto, o problema da fome no mundo não foi solucionado [...]

O processo de modernização no campo alterou a estrutura agrária. Pequenos produtores que não conseguiram se adaptar às novas técnicas de produção, não atingiram produtividade suficiente para se manter na atividade, conseqüentemente, muitos se endividaram devido a empréstimos bancários solicitados para a mecanização das atividades agrícolas, tendo como única forma de pagamento da dívida a venda da propriedade para outros produtores.

A Revolução Verde proporcionou tecnologias que atingem maior eficiência na produção agrícola, entretanto, vários problemas sociais não foram solucionados, como é o caso da fome mundial, além da expulsão do pequeno produtor de sua propriedade.

Discorrendo sobre a estrutura fundiária do Brasil, Raymundo Laranjeira

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com.br/geografia/a-revolucao-verde.htm>>. Acessado em 04/11/2011.

adverte:

Como se vê, a população considera a reforma agrária tema prioritário. Os governantes reconhecem a sua necessidade. Os legisladores oferecem os instrumentos legais para a sua implantação. No entanto, pouco se tem feito. A repisada justificativa de falta de recursos já não sensibiliza. Muitos outros programas, menos importantes, conseguem os recursos necessários. (LARANJEIRA, 2000, p. 706).

O Censo Agropecuário de 2006 – CA/2006 – demonstra por inúmeras tabelas e gráficos que o Brasil pouco evoluiu quando se trata de democratização de acesso a terra.

Assim, a análise dos números obtidos no CA/2006, principalmente se comparados aos dados que já se dispunha, vez que objetos de pesquisas anteriores, demonstram que pouco avançamos na democratização do acesso à terra. As conclusões contidas no CA/2006 entoam a afirmativa, vejamos:

Constituindo uma característica central da história de ocupação do território brasileiro e da formação de sua sociedade, a desigualdade na distribuição da terra revela a um só tempo processos pretéritos e contemporâneos do modo como os recursos naturais são apropriados no Brasil.

De acordo com a Tabela 9, as diferenças verificadas na área dos estabelecimentos agropecuários, quando comparados os diferentes estratos fundiários, continuam a caracterizar a manutenção da desigualdade na distribuição da terra no País nos últimos censos agropecuários.

Neste sentido, enquanto os estabelecimentos rurais de menos de 10 ha ocupam menos de 2,7% da área total ocupada pelos estabelecimentos rurais nos três últimos Censos Agropecuários – 1985, 1995-1996 e 2006 –, a área ocupada pelos estabelecimentos de mais de 1000 ha concentram mais de 43,0% da área total nestes anos.

De acordo com o Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo – 2006/2010<sup>6</sup>, o índice de concentração de terras se potencializou, beirando a concentração absoluta, vejamos:

De acordo com o Censo Agropecuário de 1996, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o total de estabelecimentos agrícolas é de 4,8 milhões e a área ocupada é de 353,6 milhões de hectares. Os minifúndios e as pequenas propriedades (com áreas menores de 100 hectares) são 89% dos imóveis, mas detêm apenas 20% da área total. No outro extremo do espectro fundiário, as grandes propriedades (acima de mil hectares) constituem 1% do total dos imóveis e detêm 45% do total das terras cadastradas. Por isso, o Brasil possui uma das estruturas agrárias mais concentradas do mundo.

A evolução do índice de Gini<sup>7</sup> explicita bem a desigualdade na distribuição

<sup>6</sup> Brasil possui estruturas agrárias mais concentradas do mundo. Disponível em: <<http://www.limitedaterra.org.br/imprimeNoticia.php?id=11>>. Acesso em: 25/02/2011.

<sup>7</sup> A distribuição da propriedade da terra e da renda de um país é medida por um índice estatístico denominado Índice de Gini, variando de zero (0,00) a um (1,00), sendo que zero indica igualdade absoluta e 1 significa concentração absoluta.

da propriedade da terra no Brasil. A concentração fundiária se acentuou com a implantação da Revolução Verde, a partir dos anos 1960, pois saltou de 0,840, em 1950, para 0,856, em 1995 (últimos dados oficiais do IBGE), beirando a concentração absoluta.

Apesar de ser declaratório, os dados cadastrais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) também demonstram a concentração da propriedade da terra no Brasil. O Sistema Nacional de Cadastro Rural revela que 4.238.421 imóveis ocupam uma área de 420.345.382 hectares. As propriedades rurais com mais de mil hectares somam 1,6%, mas detêm 46,8% da área cadastrada, ao passo que as propriedades com área de até 10 hectares representam 32,9% dos imóveis, mas possuem apenas 1,6% da área total.

O índice de Gini para o Brasil e para as Unidades da Federação vislumbrado na Tabela 1 abaixo, comprova a afirmação (GIRARDI, 2009):

**TABELA 1 – Índice de Gini 1992-1998-2003 e evolução 1992-2003**

UF	GINI 1992	GINI 1998	GINI 2003	Evolução 1992-2003
Acre	0,883	0,865	0,785	-0,098
Alagoas	0,783	0,783	0,784	0,001
Amapá	0,842	0,775	0,585	-0,258
Amazonas	0,935	0,927	0,837	-0,098
Bahia	0,802	0,826	0,807	0,004
Ceará	0,684	0,695	0,691	0,007
Espírito Santo	0,615	0,632	0,626	0,012
Goiás	0,717	0,720	0,720	0,002
Maranhão	0,740	0,759	0,719	-0,021
Minas Gerais	0,745	0,754	0,741	-0,004
Mato Grosso do Sul	0,807	0,806	0,805	-0,001
Mato Grosso	0,813	0,803	0,763	-0,050
Pará	0,888	0,885	0,823	-0,065
Paraíba	0,753	0,758	0,755	0,002
Pernambuco	0,757	0,756	0,742	-0,015
Piauí	0,743	0,767	0,755	0,012
Paraná	0,693	0,702	0,677	-0,016
Rio de Janeiro	0,728	0,742	0,738	0,010
Rio Grande do Norte	0,739	0,759	0,752	0,013
Rondônia	0,631	0,631	0,567	-0,065
Roraima	0,870	0,789	0,597	-0,273
Rio Grande do Sul	0,713	0,718	0,693	-0,021
Santa Catarina	0,625	0,632	0,607	-0,018
Sergipe	0,788	0,788	0,773	-0,014
São Paulo	0,750	0,754	0,744	-0,006
Tocantins	0,661	0,685	0,678	0,017
Distrito Federal	0,781	0,804	0,827	0,046
BRASIL	0,826	0,838	0,816	-0,010

**Dados:** DATALUTA-Estrutura Fundiária / Cadastro do INCRA  
**Cálculo:** Eduardo Paulon Girardi

Noutro ponto do CA/2006, agora especificamente referente à região centro-oeste, fica evidenciado a concentração de terras, vejamos as conclusões abaixo:

É justamente a intensa inserção das áreas de domínio do Bioma Cerrado, situadas nos chapadões do Planalto Central do Brasil, em sua maior parte na Região Centro-Oeste, que a produção em grande escala de grãos, como a soja e o milho, além da expansão modernizada do algodão e da incorporação de áreas em direção à fronteira agropecuária ao norte de Mato Grosso, vêm potencializando o processo de concentração agrária na região. Pode-se afirmar que a monocultura da soja ou do binômio soja-milho, além do algodão, fez por reforçar a desigualdade que marcava a propriedade da terra em uma região historicamente ocupada por uma pecuária ultraextensiva. Assim, ao contrário das áreas do Rio Grande do Sul e do Paraná, precursoras da introdução e consolidação da agroindústria da soja no Sul do País a partir dos anos de 1970, na Região Centro-Oeste esta lavoura alcançou uma escala de tecnificação que influenciou a concentração fundiária nestes recortes.

Calha salientar que no estado de Goiás a situação verificada não é diferente, ou seja, a concentração de terras aumentou se comparados os dados disponíveis de 1985 a 2006. Segundo o IBGE no CA/2006, o índice de Gini de Goiás em 1985 era de 0,766; baixando em 1995 para 0,740; porém, agravando a concentração em 2006, vez que foi contabilizado o percentual de 0,776, o que demonstra o aumento da desigualdade social.

No Distrito Federal também foi constatado o agravamento da desigualdade social, sendo que em 1985 o índice de Gini marcava 0,767; em 1995 registrava 0,801; e em 2006, novo aumento para 0,818.

Como visto, o Brasil não conseguiu grande sucesso concernente à distribuição da terra, pois que passados mais de quinhentos anos da chegada dos portugueses, a concentração de terras é uma realidade, novamente despida pelo referido Censo Agropecuário, o que coloca o tema reforma agrária cada vez mais em evidência.

### **1.3 – O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS 3 – PNDH - 3**

Em 13 de maio de 1996, pelo Decreto n.º 1.904, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, instituiu o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH –, “contendo diagnóstico da situação desses direitos no País e medidas para a sua defesa e promoção”.

Um dos objetivos do PNDH estabelecido no art. 2º, inciso VI, era o de reduzir as condutas e atos de violência, intolerância e discriminação, com reflexos na diminuição das desigualdades sociais.

O PNDH tinha como propósito identificar os obstáculos à promoção e à defesa dos direitos humanos no país, a fim de propiciar a plena realização da

cidadania, todavia, o Decreto n.º 4.229, de 13 de maio de 2002, também assinado por FHC o revogou expressamente, instituindo o PNDH – 2, sem, no entanto, alterá-lo substancialmente a intenção.

O Programa Nacional de Direitos Humanos - 3<sup>º</sup>, por sua vez, é um trabalho amplo e que alcança as mais diversas áreas de atuação do Poder público, confeccionado pela Secretaria de Direito Humanos – SDH –, da Presidência da República e, segundo consta do sumário do documento, tem seis Eixos Orientadores, quais sejam:

- Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil
- Desenvolvimento e Direitos Humanos
- Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades
- Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência
- Educação e Cultura em Direitos Humanos
- Direito à Memória e à Verdade

A rigor, trata-se do Decreto n.º 7.037 de 21 de dezembro de 2009, atualizado pelo Decreto n.º 7.177 de 12 de maio de 2010 e ainda na apresentação, o então Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, afirma:

Nas regiões de indicadores sociais mais problemáticos, o programa “Territórios da Cidadania” aglutina 1800 municípios para unificar distintas ações de combate à pobreza, ao mesmo tempo em que fortalece a agricultura familiar e projetos de reforma agrária. (PNDH – 3, p. 13).

Desse modo, cumpre obtemperar, que uma das vertentes do PNDH – 3 é fortalecer os projetos de reforma agrária como ferramenta de política social destinada a ações de combate à pobreza.

O Eixo Orientador n. 2 – denominado Desenvolvimento e Direitos Humanos deixa ainda mais evidente um dos propósitos do PNDH – 3, o que reforça a tese de que os governos têm se preocupado com a matéria:

Assim, este capítulo do PNDH-3 propõe instrumentos de avanço e reforça propostas para políticas públicas de redução das desigualdades sociais concretizadas por meio de ações de transferência de renda, incentivo à economia solidária e ao cooperativismo, à expansão da reforma agrária, ao fomento da agricultura, da pesca e do extrativismo e da promoção do turismo sustentável. (PNDH – 3, p. 35).

Chama-se à ordem, como Ações Pragmáticas dentro do Objetivo Estratégico I, do Eixo Orientador n.º 2 o seguinte:

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br>> Acesso em 05/03/2011.

d) Avançar na implantação da reforma agrária, como forma de inclusão social e acesso aos direitos básicos, de forma articulada com as políticas de saúde, educação, meio ambiente e fomento à produção alimentar. (PNDH – 3, p. 37).

Noutro ponto, agora como Ações Pragmáticas dentro do Objetivo Estratégico III, do Eixo Orientador n.º 2 segue:

a) Fortalecer a reforma agrária com prioridade à implementação e recuperação de assentamentos, à regularização do crédito fundiário e à assistência técnica aos assentados, atualização dos índices Grau de Utilização da Terra (GUT)<sup>9</sup> e Grau de Eficiência na Exploração (GEE)<sup>10</sup>, conforme padrões atuais e regulamentação da desapropriação de áreas pelo descumprimento da função social plena. (PNDH – 3, p. 58).

Como visto, o tema é pertinente e tem preocupado os governos e a sociedade há bastante tempo, merecendo atenção por parte dos profissionais de diversas áreas, como juristas, economistas, filósofos, sociólogos, pedagogos, etc, pois que a distribuição de riquezas, a democratização do acesso à terra, a equalização das desigualdades sociais são do interesse de todos.

#### 1.4 – O conceito de reforma agrária

O Estatuto da Terra – ET –, Lei n.º 4.504/1964, já em seu artigo 1º preceitua que *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.*

Desta feita, mostra-se coerente explicitar que os conceitos de reforma agrária e de política agrícola, a começar pelo primeiro, cuja interpretação autêntica<sup>11</sup> encontra-se presente no §1º do art. 1º da citada lei ordinária, vejamos:

§ 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.

Paulo Torminn Borges (1998, p. 17) esclarece que não são uniformes os

<sup>9</sup> O imóvel será considerado improdutivo quando não atingir 80% do GUT, ou seja, da área aproveitável do imóvel, pelo menos 80% deve estar cultivada com lavouras, pastagens, exploração florestal ou extrativista.

<sup>10</sup> O imóvel será considerado improdutivo quando não atingir 100% do GEE, ou seja, considerada a capacidade produtiva de cada micro-região, cuja tabela é elaborada e disponibilizada pelo INCRA, leva-se em conta os rendimentos por hectare, ou lotação de unidades animais por hectare, se a média dos rendimentos por hectare da propriedade não atingir o índice pré-estabelecido, estará abaixo dos 100% e, por isso, será considerado imóvel improdutivo.

<sup>11</sup> Interpretação autêntica ou legislativa é a feita pelo próprio legislador. GONÇALVES. C. R. Direito Civil, parte geral. Vol. 1, 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 25.

autores quanto à definição do que seja reforma agrária. Nem mesmo quanto ao seu âmbito, uma vez que pode ela ser examinada sob prismas diversos.

Benedito Ferreira Marques esclarece:

Que de um modo geral, os autores da área jurídica oferecem definições de Reforma Agrária quase sempre afeiçoadas ao texto legal, com rápidas alterações vocabulares, sem contudo alterar-lhe a substância conceitual (MARQUES. 2009, p. 129).

Reproduzido conceito foi elaborado por Raymundo Laranjeira (1984, p. 28), para o qual a reforma agrária é:

O processo pelo qual o Estado modifica os direitos sobre a propriedade e a posse dos bens agrícolas, a partir da transformação fundiária e da reformulação das medidas de assistência em todo o país, com vista a obter maior oferta de gêneros e a eliminar as desigualdades sociais no campo.

Pinto Ferreira (2002, p. 150) citando Nestor Duarte afirma que:

Reforma agrária é a revisão, por diversos processos de execução, das relações jurídicas e econômicas dos que detêm e trabalham a propriedade rural, com o objetivo de modificar determinada situação atual do domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola.

Interessante notar a sociologia marxista sobre o tema em voga, cujas palavras de Sulaiman Miguel Neto (1997, p. 42), esclarecem:

A sociologia marxista vê a reforma agrária como um confisco das terras dos latifundiários, sem indenização, em benefício das massas camponesas. O Estado confisca as terras dos senhores rurais, arrendando-as, a título perpétuo ao camponato, para a constituição de fazendas coletivas (como na extinta União Soviética), sem que tal o impeça a apropriação futura do Estado.

Segundo Marx e Engels, a reforma agrária apenas expropria os antigos expropriadores.

A paz social e a tranqüilidade no campo, contudo, devem ser atingidas com produtividade, distribuição eficaz de terras a pessoas vocacionadas, portadoras de condições técnicas e econômicas para a manutenção do processo produtivo.

Esclarece, ainda, Leandro Paulsen (Organ.):

Dentre as razões que podem ser consideradas para o sucesso de uma política de reforma agrária, há que se enumerar, necessariamente, a superação da concepção individualista do direito subjetivo de propriedade; este deve ser visualizado como verdadeiro direito-função, instituidor de nova dinâmica nas relações sociais entre seus titulares e a sociedade. (PAULSEN, 1997, p. 48).

Pois bem, analisado o conceito legal e doutrinário de reforma agrária, necessário se faz a compreensão de instituto correlato, no caso, o que vem a ser



política agrícola, o que se dará por ocasião do próximo sub-capítulo.

### **1.5 – O conceito de política agrícola. Distinções e compatibilizações das ações de reforma agrária com as ações de política agrícola**

O Estatuto da Terra, concomitante desenvolveu o conceito legal de reforma agrária, o fez com o de política agrícola, contido no §2º do art. 1º, vejamos:

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Expressão sinônima para política agrícola é, segundo Paulo Torminn Borges (1998, p. 22), política de desenvolvimento rural, que significa:

Um movimento permanente, em eterna renovação, para acoplar os recursos da tecnologia e a necessidade de retirar riquezas cada vez mais densas da terra, sem a exaurir, sem a esgotar.

Se a ação governamental não se fizer presente na zona rural, furtando-se à coordenação de uma Política Agrícola, o desenvolvimento econômico do rurícola, em vez de caminhar para a formação de uma continuidade homogênea, transformar-se-á, paulatinamente, em ilhas de progresso e ilhas de retrocesso.

Segundo o magistério de Sulaiman Miguel Neto (1997, p. 47), não há se confundir reforma agrária com política agrícola, vejamos:

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 184 a 189, faz distinção entre reforma agrária e política agrícola.

A Reforma Agrária:

- Estabelece novo regramento das normas para disciplinar a estrutura agrária do país, isto é, para uma melhor distribuição das terras improdutivas.
- Impulsiona a justiça social e o aumento da produtividade, mediante o uso racional da propriedade agrícola, observando-se a boa técnica para combater formas menos adequadas de produção.

A Política Agrícola:

- Estimula o pleno emprego das atividades agropecuárias, harmonizando-as com o processo de desenvolvimento da área industrial.
- Procura encaminhar o rurícola ao associativismo e ao cooperativismo, buscando harmonia social.

Corroborando com este entendimento a lição abaixo:

No âmbito da reforma agrária, a política agrícola engloba amplo conjunto de atos governamentais que envolvem ações de assistência social, técnica, de fomento e de estímulo à produção, comercialização, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários na implantação e consolidação dos assentamentos. A distribuição de glebas precisa vir acompanhada com

ações de educação e saúde pública; assistência técnica, financeira, creditícia e de seguro; programas de garantia de preços mínimos, eletrificação rural, construção e manutenção de estradas e armazéns, bem como, construção de moradias, postos de saúde e escolas, conforme estabelece o art. 73 do Estatuto Agrário. (CARVALHO, 2010, p. 261).

Continua o autor concernente à política agrícola:

A política agrícola constitui ação planejada do Poder Público. Consiste na escolha de meios adequados para corrigir a estrutura fundiária e direcionar a atividade agrícola, a fim de alcançar ordenamento satisfatório da conduta dos atores que delas tomam parte, com o escopo de promover o desenvolvimento e o bem-estar da coletividade. [...]

A política agrícola deve ser planejada e executada na forma da Lei n.º 8.171/91, exigindo a participação efetiva do setor produtivo, envolvendo simultaneamente produtores e trabalhadores rurais, bem como os setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, sobretudo os instrumentos mencionados. (CARVALHO, 2010, p. 289).

Os instrumentos mencionados por Edson Ferreira de Carvalho são os contidos nos incisos I a VIII do art. 187 da Constituição Federal de 1988, a saber:

Art. 187. *[omissis]*;

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

Por força do que dispõe os §§ 1º e 2º, do art. 187 da Constituição Federal, incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais, ao mesmo tempo que estabelece em que as ações de reforma agrária e de política agrícola deverão ser compatibilizadas.

Ademais, sobre o pretexto de estabelecer os fundamentos da política agrícola, a Lei Ordinária n.º 8.171/91, nos incisos I a VI do art. 2º, regulamenta o que vem a ser atividade agrícola; bem como descreve quais os seguimentos que se inserem dentro do setor agrícola; prevê a isonomia da agricultura em relação aos demais setores da economia; afirma que o processo de desenvolvimento econômico-social passa pelo adequado abastecimento alimentar; além de constatar que a produção agrícola nacional dá-se em estabelecimentos rurais heterogêneos e que o processo de desenvolvimento deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais, que vão da eletrificação rural, a saúde, a educação, até outros benefícios sociais relevantes.

A referida Lei Ordinária também regulamenta os objetivos da política agrícola, note-se:

Art. 3º São objetivos da política agrícola:

I - na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;

II - sistematizar a atuação do Estado para que os diversos segmentos intervenientes da agricultura possam planejar suas ações e investimentos numa perspectiva de médio e longo prazos, reduzindo as incertezas do setor;

III - eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura;

IV - proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais;

V - (Vetado);

VI - promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a complementariedade de ações com Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades;

VII - compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo;

VIII - promover e estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola pública e privada, em especial aquelas voltadas para a utilização dos fatores de produção internos;

IX - possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor rural, na definição dos rumos da agricultura brasileira;

X - prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família;

XI - estimular o processo de agroindustrialização junto às respectivas áreas de produção;

XII - (Vetado);

XIII - promover a saúde animal e a sanidade vegetal;

XIV - promover a idoneidade dos insumos e serviços empregados na agricultura;

XV - assegurar a qualidade dos produtos de origem agropecuária, seus derivados e resíduos de valor econômico;

XVI - promover a concorrência leal entre os agentes que atuam nos setores e a proteção destes em relação a práticas desleais e a riscos de doenças e pragas exóticas no País;

XVII - melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural.

Como visto, os objetivos são plurais e visam, dentre outros, promover a atividade agrícola no intuito de incrementar a produtividade para assegurar o abastecimento interno; eliminar as distorções econômicas e sociais da agricultura; proteger o meio ambiente; compatibilizar as ações de política agrícola com as de reforma agrária.

Cumpra-se, portanto, que o inciso VI acima transcrito prevê a

descentralização dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a complementariedade de ações com o Estados, Distrito Federal e Municípios, oportunidade em que estes entes da administração direta citados deverão assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola.

Desse modo, o inciso VI do art. 3º da lei em análise, desde 1991, já previa a descentralização de serviços públicos ao setor rural, a par de não citar expressamente a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, não seria errado afirmar que algumas ações poderiam, ou deveriam, ser sim concorrentes, como vistorias de imóveis, amparo assistencial aos assentados, etc.

Por fim, a Lei Ordinária n.º 8.171/91, além de regulamentar os fundamentos (art. 2º) e os objetivos (art. 3º) da política agrícola, também rege suas ações e instrumentos, senão vejamos:

Art. 4º As ações e instrumentos de política agrícola referem-se a:

- I - planejamento agrícola;
- II - pesquisa agrícola tecnológica;
- III - assistência técnica e extensão rural;
- IV - proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;
- V - defesa da agropecuária;
- VI - informação agrícola;
- VII - produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;
- VIII - associativismo e cooperativismo;
- IX - formação profissional e educação rural;
- X - investimentos públicos e privados;
- XI - crédito rural;
- XII - garantia da atividade agropecuária;
- XIII - seguro agrícola;
- XIV - tributação e incentivos fiscais;
- XV - irrigação e drenagem;
- XVI - habitação rural;
- XVII - eletrificação rural;
- XVIII - mecanização agrícola;
- XIX - crédito fundiário.

Parágrafo único. Os instrumentos de política agrícola deverão orientar-se pelos planos plurianuais.

O art. 4º da Lei 8.171/91 ao prever as ações e instrumentos da política agrícola, tenta dar dinâmica ao sistema, ou noutras palavras, procura demonstrar como os fundamentos e os objetivos serão alcançados, enumerando em quatorze incisos uma série de atitudes que deverão ser tomadas, agora conjuntamente, pelos entes federados, nos moldes do já analisado inciso VI do art. 3º.

Como visto, a legislação concernente à política agrícola nacional é farta, ostentando lei exclusiva que a regulamenta de forma pormenorizada, amparando as

ações de reforma agrária, visando corrigir a estrutura fundiária, direcionando a atividade rural.

Inobstante a legislação concernente a política agrícola ser analítica, o mesmo não se pode afirmar quanto à da reforma agrária, haja vista que aquela volta-se, basicamente, ao já proprietário de terras, ao passo que esta, ou seja, a que prevê a distribuição e redistribuição das terras, é deixada de lado, uma vez que não encontra voz contundente para fixar-lhe as ações e instrumentos.

Neste ponto, as palavras de José Afonso da Silva, citado por Carvalho dão a seguinte lição:

A Constituição amparou mais a política agrícola do que a reforma agrária, vez que o beneficiário da política agrícola é a classe dominante no campo. Talvez aqui esteja a explicação de parte do insucesso da reforma agrária no país, uma vez que a distribuição de terra esteve, na maioria das vezes, desvinculada dos demais elementos essenciais para modificar a estrutura agrária do país, levando em conta as dimensões econômica, social e ecológica do processo. (SILVA *apud* CARVALHO, 2010, p. 290).

Como visto, os conceitos, a par de serem distintos, se complementam, ao mesmo tempo em que são regulamentados pelos parágrafos do art. 1º do Estatuto da Terra, e mostram-se imprescindíveis para o estudo do Plano Nacional de Reforma Agrária.

Ademais, a reforma agrária por si só, representativa apenas da distribuição de terras, desacompanhada de uma apropriada política agrícola servirá apenas para multiplicar a pobreza no campo, haja vista que há estreita relação de dependência entre os institutos.

No próximo sub-capítulo será abordada a função social da propriedade, seu conceito e sua extensão, pois que é pela sua deficiência que se autoriza a deflagração da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

## **1.6 – Do conceito e extensão da expressão função social da propriedade**

Antes de adentrar no significado da expressão função social da propriedade, necessário se faz tecer algumas considerações concernentes ao direito de propriedade, haja vista que seu conceito é substancialmente cultural, devendo ser analisado em relação à sociedade e ao tempo.

Segundo magistério de Alberto Ballarín Marcial, que por sua vez se vale das lições de R. Orestano:

A configuração do direito de propriedade, por certo, foi afetada principalmente pela concepção de direito subjetivo que, no seu desenvolvimento recente, vem tentando abandonar o caráter individual do sujeito - o indivíduo, o proprietário - com o qual foi concebida na codificação, através de um raciocínio jusnaturalista baseado no poder da vontade e no primado do indivíduo em detrimento à organização social. (1978, p. 234)<sup>12</sup>

A rigor, a propriedade pode ser estudada à luz das idéias expressadas por pensadores como: Locke, Hobbes e Rousseau. Em lição extraída da obra *Os Clássicos da Política*, coordenada por Francisco C. Weffort, a concepção da propriedade para Hobbes é apresentada da seguinte forma:

O conforto, em grande parte, deve-se à propriedade. A sociedade burguesa, que no tempo de Hobbes já luta para se afirmar, estabelece a autonomia do proprietário para fazer com o seu bem o que bem entenda. Na Idade Média, a propriedade era um direito limitado, porque havia inúmeros costumes e obrigações que a controlavam. [...] Hobbes reconhece o fim das velhas limitações feudais à propriedade – e nisso ele está de acordo com as classes burguesas, empenhadas em acabar com os direitos das classes populares à terra comunal ou privada – mas, ao mesmo tempo, estabelece um limite muito forte à pretensão burguesa de autonomia: todas as terras e bens estão controlados pelo soberano. (WEFFORT - Organ., 1998, p. 72).

Por sua vez, descreve-se a teoria da propriedade de Locke com as seguintes palavras:

A teoria da propriedade de Locke, que é muito inovadora para sua época, também difere bastante da de Hobbes.

Para Hobbes, a propriedade inexistia no estado de natureza e foi instituída pelo Estado-Leviatã após a formação da sociedade civil. Assim como a criou, o Estado pode também suprimir a propriedade dos súditos. Para Locke, ao contrário, a propriedade já existe no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado.

O homem era naturalmente livre e proprietário de sua pessoa e de seu trabalho. Como a terra fora dada por Deus em comum a todos os homens, ao incorporar seu trabalho à matéria bruta que se encontrava em estado natural o homem tornava-a sua propriedade privada, estabelecendo sobre ela um direito próprio do qual estavam excluídos todos os outros homens. O trabalho era, pois, na concepção de Locke, o fundamento originário da propriedade. (WEFFORT - Organ., 1998, p. 85).

Ajuda a compreender a visão dos pensadores citados, os esclarecimentos proferidos por Luiz Carlos Falconi (2010, p. 86), note-se:

Hobbes, ao contrário de Locke, prega a passagem do estado natural para o estado civil, com renúncia total dos direitos naturais em favor de um terceiro soberano (a servidão no Estado), enquanto Rousseau tenta conciliar o Estado e liberdade, definindo esta como autonomia. O indivíduo renuncia aos direitos naturais em favor de si mesmo, como membro da totalidade. Seria o *pactum societatis*, em substituição ao *pactum subiectiones* de

---

<sup>12</sup> Tradução direta do autor.

Hobbes. A liberdade como autonomia seria a garantia da vontade geral, com a transformação da liberdade natural, que é anárquica, na liberdade civil (liberdade no Estado).

O conceito de direito de propriedade, então, passa ao longo do tempo e conforme a evolução da sociedade, a sofrer com as circunstâncias, variando, por vezes mais liberal e individualista, noutras mais social e coletiva.

A propriedade privada era considerada um dos mais importantes direitos fundamentais na época do Liberalismo Clássico. Era o direito de propriedade, então, visto como um direito absoluto – consubstanciado nos poderes de usar, fruir, dispor da coisa, bem como reivindicá-lo de quem indevidamente a possuísse – e oponível a todas as demais pessoas que de alguma forma não respeitassem o domínio do proprietário.

No âmbito o Direito Constitucional positivo, não mais é cabível essa concepção da propriedade como um direito absoluto. Deveras, nossa Constituição consagra o Brasil como um Estado Democrático Social de Direito, o que implica afirmar que também a propriedade deve atender a uma função social. Essa exigência está explicitada logo no inciso XXIII do art. 5º, e reiterada no inciso III do art. 170 (que estabelece os princípios fundamentais de nossa ordem econômica). (PAULO e ALEXANDRINO, 2009, p. 133).

Assim sendo, atualmente, pelo menos em nossa sociedade, a propriedade privada não mais pode ser entendida como um dia fez o art. 17 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789 na França, ao afirmar que ela era inviolável e sagrada, o que remontava ao fato de ser individual e absoluta.

Cumprе salientar, dentro da evolução do direito de propriedade, a chamada Encíclica *Rerum Novarum*, que partiu da Igreja Católica e influenciou a sociedade na época:

A Igreja Católica, no entanto, no mesmo ano de 1891, através do Papa Leão VIII, retoma a concepção tomista de que o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora não pertencentes a todos, fazendo publicar a Encíclica *Rerum Novarum* insistindo que a propriedade é uma garantia da liberdade e da dignidade da pessoa humana e importante instrumento de proteção da família, mas com implícita função social, o que se explica pelo fato de a propriedade destinar-se à satisfação dos interesses do proprietário, que tem o direito de colher os seus benefícios, mas também destinar-se a satisfazer as necessidades da sociedade. (FALCONI, 2010, p. 93).

Luiz Carlos Falconi, tecendo comentários sobre a importância da obra de Leon Duguit<sup>13</sup> para a confecção da teoria da função social da propriedade, em

---

<sup>13</sup> Pierre Marie Nicolas *Léon Duguit* foi um constitucionalista francês que nasceu em Libourne em 04 de fevereiro de 1859 e faleceu em Bordéus, em 18 de dezembro de 1928, autor de diversas obras envolvendo a propriedade e sua função social.

particular à doutrina agrária, transcreve trecho do constitucionalista, em que esboça a tese defendida:

Todo o indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade, certa função, em razão direta do lugar que nela ocupa. Por conseguinte, o possuidor da riqueza, pelo fato de possuí-la, pode realizar certo trabalho que somente ele pode cumprir. Só ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação das necessidades gerais, ao fazer valer o capital que possui. Está, pois, obrigado socialmente a cumprir esta tarefa, e só no caso de que a cumpra, será socialmente protegido. A propriedade já não é um direito subjetivo do proprietário. É a função social do possuidor da riqueza. (DUGUIT *apud* FALCONI, 2010, p. 94).

Discorrendo sobre a propriedade privada e seu conceito atual, José Afonso da Silva (2007, p. 272) afirma:

Demais, o caráter absoluto do direito de propriedade, na concepção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (segundo o qual seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos indivíduos o exercício de seus direitos), foi sendo superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso de direito, do sistema de limitações negativas e depois também das imposições positivas, deveres e ônus, até chegar-se à concepção de propriedade como função social, e ainda à concepção da sociedade socialista, hoje em crise.

Outra questão tormentosa, que por si só justificou inúmeras pesquisas autônomas, é delinear o que vem a ser a função social da propriedade, haja vista a preocupação da Constituição Federal com a questão, note-se nas palavras abaixo:

Todo o imóvel agrário, enquanto bem de produção, seja ele rústico ou edificado, rural ou urbano, é condicionado por uma função social. Entre os principais bens agrários se situa a terra fértil, potencialmente voltada à produção. É precipuamente sobre essa espécie de imóvel agrário, o rústico e rural – regra majoritária dos casos -, que nossa Constituição mais se preocupa com o atendimento de uma função social agrária. (REZEK, 2010, p. 124).

Adverte a doutrina, porém, que a função social da propriedade é um princípio jurídico constitucional, de modo que para fixar-lhe a incidência e extensão, mister se faz elucubrar o significado da palavra princípio, à luz da moderna teoria constitucionalista, note-se:

Um dos elementos identificadores do novo modelo de constitucionalismo é o reconhecimento definitivo da *normatividade dos princípios*. Ao contrário da doutrina tradicional, na qual princípios e normas eram consideradas espécies distintas, atualmente as normas são consideradas como gênero do qual são espécies os princípios e as regras. Esta “elevação” dos princípios à categoria de normas contou com a valiosa contribuição das teorias desenvolvidas por Ronald Dworkin e Robert Alexy. (NOVELINO, 2009, p. 62).



Dessa forma, a par de não ser errado considerar os princípios como proposições fundamentais do ordenamento jurídico, como por muito tempo foi imposta a idéia, atualmente eles representam mais que isso, caso sejam constitucionais, então, podem servir até mesmo como parâmetro de constitucionalidade de normas<sup>14</sup>, como há muito já faz o Supremo Tribunal Federal.

O princípio da função social da propriedade está previsto genericamente no texto constitucional nos incisos III e XXIII, do art. 5º e no art. 170, da Constituição Federal de 1988.

Se o proprietário rural não faz a sua propriedade cumprir a função social, esta pode passar a ser objeto de ação de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária. Aqui, deve-se atentar ao fato da propriedade ser ou não objeto de reforma agrária, ou seja, quais condições esta área poderá propiciar para os futuros assentados e se esta área realmente pode ser designada para pessoas que estejam interessadas em fazê-la produzir.

Essa espécie de desapropriação, prevista no art. 184 da CF, só pode atingir o imóvel rural que não esteja cumprindo a função social e a justa indenização é paga em títulos da dívida agrária, regatáveis em até 20 anos, com exceção das benfeitorias úteis e necessárias, que serão indenizadas em dinheiro. Estão excluídas da desapropriação a pequena e média propriedade rural, assim definidas em lei, desde que seu proprietário não possua outra, bem como a propriedade produtiva (art. 185 da CF). (HARADA, 2006, p. 19).

Sem, no entanto, tomar a questão como objeto de estudo, mas tão somente como adendo à compreensão do tema em voga, destaca-se abaixo dois dispositivos legais inerentes à função social, são eles: o art. 2º do Estatuto da Terra e o art. 186 da Constituição Federal, respectivamente, vejamos:

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

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

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

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende,

---

<sup>14</sup> Parâmetro de constitucionalidade é a norma constitucional de referência levada em consideração pelo órgão a que compete o controle de constitucionalidade, no Brasil, as normas são: as constitucionais originárias, os princípios constitucionais implícitos, as emendas à Constituição, as normas do ADCT e os tratados internacionais de direitos humanos.

simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A doutrina entende, analisando o § 1º do art. 2º do Estatuto da Terra, que estes requisitos elencados taxativamente, não podem ser reduzidos nem aumentados pela lei ordinária, a qual somente pode estabelecer critérios e graus para os requisitos elencados. (COSTA e PEREIRA, 1993, p. 61).

O art. 9º da Lei Ordinária n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabelece o seguinte regramento:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O art. 9º da Lei n.º 8.629, é integrado por cinco parágrafos, todos referendando, senão, explicando os quatro incisos acima citados. Na visão de Edson José de Souza Júnior:

Pode-se dizer que o próprio legislador constituinte, bem como o legislador ordinário, indicou os contornos “básicos” da tríplice função social do imóvel rural, ousando-se destacar que o conteúdo material do referido princípio é muito mais amplo do que o indicado na literatura dos dispositivos legais acima mencionados. (TARREGA – Organ., 2010, p. 118).

A doutrina, porém, costuma olhar para o tema com diversas lentes, o que provoca inúmera acepção à expressão função social. Destacam-se três princípios a serem cumpridos pelo proprietário rural no que tange à função social do imóvel rural: o ecológico, o social e o econômico (BARROSO e PASSOS, 2004, p. 45).

Examinando, pois, o mencionado art. 186 da Constituição Federal de 1988, serão três as finalidades da norma, conforme se pode aduzir do espírito mesmo destes patamares de existência: uma finalidade de *ordem econômica*, especialmente consagrada no inciso I, que revela a preocupação com a produção e a produtividade; uma outra finalidade de *ordem social*, especialmente consagrada no inciso III, que demonstra o

cuidado com segurança advinda das relações trabalhistas; e, por derradeiro, uma finalidade de *ordem ecológica*, especialmente consagrada no inciso II, que claramente determina a obrigação de se proteger o meio ambiente. (HIRONAKA, 1997, p. 122).

Em reforço à tese vêm as palavras de Jônathas Silva:

Com efeito, a função social da propriedade é bastante ambivalente. Por isso, o jurista terá de examiná-la não apenas em uma perspectiva interdisciplinar, com estudiosos dos outros ramos do Direito, mas também com os cientistas sociais, visando um diálogo científico sobre esse princípio. (SILVA, 1996, p. 41).

Em comentários a Lei Ordinária n.º 8.629/93, Bruno Rodrigues Arruda e Silva (Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais, p. 109) enfatiza:

Qualquer uso da propriedade que contrarie essa regra de conduta, configurará um ilícito passível de ser mensurado pelo órgão federal executor da reforma agrária e capaz de ensejar a desapropriação-sanção. Neste sentido, é de se ver que o art. 225, § 3º, da CF/88 estipula que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão infratores a sanções penais e administrativas. Considerando que a desapropriação para fins de reforma agrária tem natureza de sanção, resta patente que o dispositivo retratado está em sintonia com as disposições da função social, autorizando a desapropriação de imóveis que promovam a degradação ambiental.

Segundo lição de Marcelo Dias Varella:

Com os requisitos determinados, torna-se fácil avaliar se o direito de propriedade é garantido ou não, sempre na ótica da prevalência do interesse público sobre o particular, visando o desenvolvimento social e o bem-estar da coletividade. (VARELLA, 1998, p. 219).

Contudo, à luz do caso concreto, aferir se o imóvel rural cumpre ou não sua função social é tarefa árdua, cuja definição é uma das condições para a desapropriação em tela, porém, de objeto estranho à presente pesquisa.

Noutro diapasão, Segundo Pinto Ferreira (2002, p. 192), a política da reforma agrária permite a desapropriação por interesse social de todo o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida agrária.

Por fim, em resposta à postura liberal de Celso Ribeiro Bastos, para quem a exploração econômica da propriedade, por si só, atenderia aos objetivos sociais (BASTOS *apud* SANTOS e QUEIROZ - Coord., 2005, p. 106), esclarece Alexandre Bottino Bononi:

Somente o abuso do direito de propriedade seria coibido pela ordem

jurídica, ou seja, somente o uso degenerado, exclusivamente personalista e egoísta, até mesmo deturpado à luz dos interesses pessoais, exporia o proprietário a sanções, limitadas ao poder de polícia ou perda da propriedade nos termos da Constituição Federal. (SANTOS e QUEIROZ - Coord., 2005, p. 107).

A rigor, como visto, a doutrina se posiciona para além do entendimento destacado de Celso Ribeiro Bastos. A jurisprudência também tem exemplos correlatos para demonstrar que a ordem ecológica e a ordem social devem ser atendidas abarcadas pela função social, senão vejamos as lições emanadas do Supremo Tribunal Federal:

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), legitimar-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. Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social 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 improdutivo, 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) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de 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. (ADI 2.213-MC, Rel.Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-02, Plenário, DJ de 23-4-04). No mesmo sentido: MS 25.793, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-11-2010, DJE de 11-11-2010.

No mesmo sentido, segue a ementa abaixo, também oriunda da Suprema

Corte:

Reforma agrária – Imóvel rural situado no Pantanal Mato-Grossense – desapropriação-sanção (CF, art. 184) – Possibilidade. (...) Pantanal Mato-Grossense (CF, art. 225, § 4º) – Possibilidade jurídica de expropriação de imóveis rurais nele situados, para fins de reforma agrária. A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição não atua, em tese, como impedimento jurídico à efetivação, pela União Federal, de atividade expropriatória destinada a promover e a executar projetos de reforma agrária nas áreas referidas nesse preceito constitucional, notadamente nos imóveis rurais situados no Pantanal Mato-Grossense. A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais

para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade 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 (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se à desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental. A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – Direito de terceira geração – Princípio da solidariedade. O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-95, Plenário, DJ de 17-11-95).

Destaca-se, por último, os ensinamentos de Orlando Gomes, ao afirmar que a partir do momento em que o ordenamento jurídico reconheceu que o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido tão-somente para satisfação do seu interesse, a função da propriedade tornou-se social. (GOMES *apud* LARANJEIRA, 2000, p. 760).

## **CAPÍTULO 2 – DA DESAPROPRIAÇÃO, POR INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.**

### **2.1 – Esboço histórico da desapropriação em geral e da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária**

Desde os tempos do Direito Romano, já se conhecia o instituto da desapropriação por conta de suas aparições no Digesto e no Código Teodosiano, por ocasião do período pós-clássico, todavia, explica Manoel de Oliveira Franco Sobrinho:

Não da maneira com a qual nós a conhecemos hoje, haja vista que se tratava de atos discricionários, pelos quais o Estado Romano regulava a ordem jurídica privada, em certos casos favorecendo o interesse público, sem prejuízo, porém de bens do domínio privado. (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 22).

Sobre a evolução histórica do instituto da desapropriação Edmir Netto de Araújo, valendo-se dos ensinamentos de Fernando Henrique Mendes de Almeida, dá a seguinte lição:

Desde bem antes do Império, no Brasil-Colônia, eram vigentes as Ordenações Filipinas de Portugal, às quais, em seu Livro Segundo, Título XXXV, se integraram as determinações do rei D. Duarte sobre a assim chamada “Lei Mental”, de 1434 (só revogada, em Portugal, por um decreto de 1832), em que já se considerava incluída a desapropriação (simples, direta e sem indenização) no conceito de domínio eminente do Estado. Mas o primeiro diploma “luso-brasileiro” foi o Decreto (do Reino Unido Brasil-Portugal-Algarve) de 21 de maio de 1821, o qual “prohibe tomar-se a qualquer, cousa alguma contra a sua vontade e sem indenização, sejam quaesquer que forem as necessidades do Estado”, ordenando-se que “ao vendedor se entregue título aparelhado para em tempo competente haver sua indemnização”. (ALMEIDA *apud* ARAÚJO, 2010, p. 1071).

Tem-se notícia, fundamentalmente do Instituto da desapropriação como o conhecemos atualmente, já na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – DDHC -, datada de 1789, na França, mais precisamente por força da Revolução Francesa. Note-se o art. 17 da Declaração:

Art. 17. Ninguém poderá ser privado da propriedade, que é um direito inviolável e sagrado, senão quando a necessidade pública, legalmente verificada, evidentemente o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi publicada no preâmbulo da Constituição Francesa de 1793, e mediante sua Convenção Nacional, deu a seguinte redação ao art. 19:

Art. 19. Ninguém pode ser privado da menor parcela de sua propriedade sem seu consentimento, a não ser quando a necessidade pública, legalmente comprovada, o exige e sob condição de justa e prévia indenização.

O instituto da desapropriação esteve presente em várias civilizações, marcando os limites à extensão do poder administrativo, porém, nunca se desviando consideravelmente do seu propósito e, apesar de parecer um meio de se transgiversar o direito de propriedade, nunca o foi.

Ademais, esclarece Paulo Torminn Borges, ao contrário, é confissão de respeito ao direito de propriedade, pelo reconhecimento de que o Poder Público só pode subtrair a propriedade ao particular obedecendo a regras jurídicas precisas (BORGES, 1998, p. 61).

É preciso não esquecer que também o direito de propriedade é fundado no Direito Natural e no próprio Direito Positivo Constitucional, de tal forma que a desapropriação não pode e não deve, como por vezes tem acontecido, em virtude de excessos do Poder Público, transformar-se numa verdadeira antipropriedade. (LIMONGI FRANÇA, 1976, p. 29).

Desde a primeira Constituição Imperial de 25 de março de 1824, já se falava em interesse do Estado sobrepondo as razões sociais ao interesse individual. Garantia-se o direito de propriedade em toda a sua plenitude, entretanto, com algumas observações, a começar que já se considerava um valor acima do interesse individual, depois, a possibilidade do Estado de apossar-se do bem de produção para melhor utilizá-lo e, por fim, a obrigatoriedade de uma indenização, equivalente ao valor do bem desapropriado.

As idéias da revolução francesa estão presentes no texto que procurou assegurar garantias até certo ponto excessivas à propriedade privada, anteriormente amesquinhas pelos privilégios do regime feudal. (ROCHA, 1992, p. 52).

A Constituição de 1891, sob o título Declaração de Direitos, na Seção II, mais precisamente no art. 72, instituiu para os brasileiros e estrangeiros a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

No § 17 do citado art. 72, afirmava o direito à propriedade em toda sua plenitude, com exceção à desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

A Constituição de 1934 trouxe uma modificação quanto ao texto legal

sobre as restrições ao direito de propriedade, que seria a “justa” indenização, não presente nas normatizações constitucionais anteriores.

O art. 113 da Constituição de 1934 estabelecia que fosse assegurada aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade dos direitos à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade. Já no item 17 do art. 113 observamos o instituto da desapropriação, nos seguintes termos:

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

A Carta de 1937 manteve quase todo o argumento relativo à desapropriação constante da Constituição de 1934, a única modificação está na ausência da palavra “justa”, que desta vez foi excluída do texto, conforme se extrai da redação do art. 122, caput e n.º 14, senão vejamos:

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

O instituto da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, em razão da função social da propriedade, somente veio a incorporar nosso ordenamento jurídico com o advento da Constituição Federal de 1946, oportunidade em que o ordenamento jurídico passou a prever este tipo de intervenção do Estado na propriedade.

As tendências agraristas fundam-se no entendimento de que a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, inspirou-se no conceito da propriedade como função social, haja vista que o art. 147 da referida Constituição estabelecia que a propriedade estivesse condicionada ao bem-estar social.

Bastiaan Reydon, escrevendo sobre o II PNRA enaltece:

A questão central que é bem resgatada do Estatuto da Terra é a idéia de que a terra tem que ter uma função social. Ou seja, a reforma agrária seria feita com o objetivo de atingir a justiça social e a utilização social da terra, e não que cada proprietário faça o que bem entender da terra que possui. Esse é o espírito deste Plano de Reforma Agrária. (REYDON, 1985, p. 09).

Seguindo o mesmo raciocínio, cumpre destacar as palavras do Senador



Ferreira de Souza, lembradas por José Carlos de Moraes Salles:

[...] foram-se os tempos que, à época em que a propriedade era considerada um atributo individual destinado à satisfação de prazeres ou necessidades individuais. Hoje, sociólogos e juristas estão de acordo em que a propriedade se não era uma necessidade social tem essa função [...] Devemos estabelecer também a possibilidade de uma desapropriação que não seja nem por necessidade do Estado, em si, como órgão diretor da sociedade em geral, nem mesmo por utilidade pública, para qualquer serviço do Estado. Mas devemos também possibilitar a desapropriação sempre que necessária à ordem social, à vida social [...]. (SALLES, 2009, p. 890).

De todo modo, o art. 141, § 16 da Constituição Federal de 1946 somente deixou de ser norma ineficaz em 1962, com a promulgação da Lei n.º 4.132, de 10/09/1962, que definia os casos em que se poderia desapropriar por interesse social.

No magistério de Rosalina Pinto da Costa e Rodrigues Pereira:

Primeiramente, cumpre lembrar que desapropriação, como instrumento de reforma agrária em nosso país, foi o resultado de uma evolução histórica que começou quando a nossa Carta Magna de 1934 previa a função social da propriedade. Nesse momento, contudo, ainda não havia o instituto da desapropriação agrária, que só foi surgir quando a Constituição de 1946 trouxe uma nova forma de desapropriação: a desapropriação por interesse social.

Apesar da Constituição datar de 1946, somente em 1962 – em face dos compromissos assumidos pelo Brasil em Punta Del Este – foi editada a lei n.º 4.132, que, pela primeira vez em nosso país, tratou da desapropriação do imóvel rural ineficazmente explorado ou inexplorado. (COSTA e PEREIRA, 1993, p. 73).

A desapropriação rural foi melhor regulamentada com o advento da Emenda Constitucional n.º 10, de 10/11/1964 – EC n.º 10/64 -, ainda durante a vigência da Constituição Federal de 1946 que, dentre outras inovações, trouxe em seu art. 5º, seis parágrafos para serem acrescentados ao art. 147, dispondo sobre a desapropriação rural, a competência, os meios, a indenização, conforme a seguir destacado:

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

§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos em especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índice fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

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

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

§ 4º A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

§ 5º Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.

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

Interessante observar que a EC n.º 10/64 estabelecia que o pagamento da desapropriação agrária fosse com títulos da dívida pública, ao passo que anunciava em seu texto legal a expressão “prévia e justa”, presente na Constituição Federal de 1946.

Essa contradição esteve instituída na Constituição de 1967 e somente em 25 de abril de 1969, com o Ato Institucional n.º 9, a palavra “prévia” foi excluída, porém, novamente introduzida pela Emenda Constitucional n.º 1/1969.

A rigor, a Constituição Federal de 1967 não trouxe novidades para o instituto da desapropriação, haja vista que estava inspirada na EC n.º 10/64 à Constituição de 1946, tanto é que se comparados os textos normativos, a saber, o art. 157, § 1º da CF/67 com a redação do § 1º do art. 147 instituído na Constituição de 1946 pela Emenda Constitucional n.º 10, haverá poucas diferenças.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 158), escrevendo sobre o histórico das desapropriações, lembra que:

Os casos de desapropriação por interesse social foram previstos na Lei n.º 4.132, de 10-9-62. [...]

A desapropriação para reforma agrária foi disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 554, de 25-4-69, depois revogado pela Lei Complementar n.º 76, de 6-7-93, que hoje disciplina a matéria, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar n.º 88, de 23-12-96.

A atual Constituição Federal manteve em seu art. 184, que dispõe sobre a desapropriação para fins de reforma agrária, a expressão “prévia e justa” indenização em títulos públicos da dívida agrária.

## 2.2 – Abordagem conceitual da desapropriação

Para se abordar o conceito de desapropriação é necessário levar em consideração alguns fatores que, em determinado tempo ou sociedade, alteram substancialmente o seu significado.

Assim sendo, a política, a sociedade, a economia, afetam sobremaneira o conceito finalista do tema, conforme seja elaborado em certo tempo, e em determinadas circunstâncias e, ainda, em diferentes sociedades.

Como exemplo do que se acaba de afirmar, segue o magistério de Franco Sobrinho, ao destacar as escolas:

Francesa: que visam duas distinções, a do particular poder possuir e a da Administração poder expropriar, com as subordinações do interesse público e da tutela jurisdicional;

Italiana: a importância da lei na aplicabilidade e do direito de propriedade como essencial às sociedades organizadas;

Espanhola: além dos fundamentos originários, funda-se o direito expropriatório em duas proposições: da potestade expropriatória construída por lei e da declaração pública sempre vir marcada pelo que diz a lei. (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 73).

Reconhece-se, todavia, como uma tendência irreversível do Estado moderno, a possibilidade da interferência do Poder Público na mudança compulsória da destinação de um bem, ajustando aos interesses sociais, mediante a desapropriação, o confisco ou a requisição.

A inserção de regras econômicas na estrutura constitucional sofreu muitas alterações ao longo do século XX, ocasionadas, essencialmente, por mudanças no modo de encarar as relações econômicas e jurídico-políticas dentro da estrutura do Estado-moderno (na sociedade capitalista contemporânea). (SANTOS e QUEIROZ - Coord., 2005, p. 59).

A desapropriação, então, visa restaurar a prevalência do interesse público em detrimento do particular, quando o proprietário resiste por não querer vender o bem ou por não concordar com o preço ofertado.

Para facilitar a compreensão foram colacionados plurais conceitos de desapropriação, definidos por administrativistas e agraristas, com o propósito de delinear melhor o instituto.

Desapropriação, para a doutrina de direito administrativo:

Representa o procedimento pelo qual o Estado expropria alguém que é titular de certo bem, por motivos de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, adquirindo-o, originariamente, para si ou para outrem,

mediante prévia e justa indenização, para em dinheiro, ressalvados os casos em que a própria Administração Pública determina que o pagamento seja feito em títulos da dívida pública ou da dívida agrária. (GIUSTI, 2003, p. 58).

Ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para 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/88, 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/88, art. 182, §4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF/88, art. 184). (MEIRELLES, 2003, p. 561).

É o procedimento 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. (DI PIETRO, 1997, p. 134).

É a figura jurídica pela qual o poder público, necessitando de um bem para fins de interesse público, retira-o do patrimônio do proprietário, mediante prévia e justa indenização [...].

Sob o ângulo do direito privado, a desapropriação representa um modo de perda da propriedade. Sob o enfoque do direito público, configura um meio de aquisição do bem público ou um instrumento de realização de atividades de interesse público, inclusive no tocante a mais justa distribuição da propriedade. (MEDAUAR, 2003, p. 374).

Para o agrarista Olavo Acyr de Lima Rocha desapropriação:

É o ato através do qual a autoridade pública competente, nos casos prefigurados em lei e mediante indenização, determina a transferência da propriedade particular a quem dela vá se utilizar em função da necessidade pública, da utilidade pública, do interesse social e do interesse social para fins de Reforma Agrária. (ROCHA, 1992, p. 50).

Discorrendo a respeito exclusivamente da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, Silvia Opitz e Oswaldo Opitz lecionam:

Vimos as duas maneiras legais de distribuição de terras nacionais: a colonização oficial e a particular. Vimos mais, ainda, que a reforma agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso, o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (ET, art. 16). A extinção do minifúndio e do latifúndio das terras públicas se faz na forma de concessão, se devolutas, e na forma de doação ou compra e venda, se dominicais (ET, art. 9º). Mas, em relação aos minifúndios e latifúndios do domínio ou posse particulares, a regra não pode ser a mesma. Por isso, deu-se ao Estado uma medida legal de superdireito que pudesse habilitá-lo a realizar a reforma agrária nessas propriedades, sem ferir o direito adquirido de seus proprietários. Para chegar a isso – a CF de 1988 em seu art. 5º, XXIV, permite a desapropriação por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 184. O direito de desapropriação decorre do princípio da função social da propriedade, consubstanciado no art. 170, III, da mesma Carta Magna. (OPITZ e OPITZ, 2009, p. 163).

Importante também a distinção entre interesse social, utilidade pública e necessidade pública, haja vista que são expressões de uso sistemático durante todo o desenvolvimento do trabalho até então, de forma que segue lição de Seabra Fagundes sobre o tema:

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 aparece quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui 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 mais pobres, aos trabalhadores, à massa do povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais. (SEABRA FAGUNDES *apud* MEDAUAR, 2003, p. 377).

Sobre o assunto, vale ressaltar a lição de Hely Lopes Meirelles:

A finalidade pública ou o interesse social é, pois, exigência constitucional para legitimar a desapropriação. Não pode haver expropriação por interesse privado de pessoa física ou organização particular. O interesse há de ser do Poder Público ou da coletividade: quando o interesse for do Poder Público, o fundamento da desapropriação será necessidade ou utilidade pública; quando for da coletividade será interesse social. Daí resulta que os bens expropriados por utilidade ou necessidade pública são destinados à Administração expropriante ou a seus delegados, ao passo que os desapropriados por interesse social, normalmente se destinam a particulares que irão explorá-los segundo as exigências da coletividade, embora em atividade da iniciativa privada, ou usá-los na solução de problemas sociais de habitação, trabalho e outros mais. (MEIRELLES, 2003, p. 541).

Resta por enfatizar, ainda, que a modalidade de desapropriação que nos interessa, por conta do objeto da presente pesquisa, é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, cujas características, sujeitos, competência legislativa e de execução do PNRA, e outros assuntos concernentes ao tema, passam a ser abordadas nos sub-capítulos que seguem.

### **2.3 – A desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária**

Dedica-se o presente capítulo ao estudo da desapropriação rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Lembra-se, já de início, das lições do mestre Paulo Torminn Borges, para o qual a Constituição Federal de 1988 condicionou o instituto desapropriatório, aos seguintes requisitos:

1º compete exclusivamente à União, salvo delegação de atribuições pelo

Presidente da República;  
 2º limita-se às áreas incluídas nas zonas prioritárias;  
 3º só atinge os latifúndios;  
 4º as benfeitorias necessárias e úteis serão sempre pagas em dinheiro.  
 (BORGES, 1998, p. 64).

Tendo em vista as considerações acima expostas, seguem algumas alusões para cada um dos itens levantados pelo mestre, a fim de elucubrar cada um deles, pormenorizadamente.

#### **2.4 – Quanto à competência para a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária**

Quanto à competência, o ordenamento jurídico brasileiro trabalha com três acepções distintas do termo, pelo menos no que diz respeito à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, sendo analisada quanto à competência para legislar sobre desapropriação; para declará-la ou, ainda; para promovê-la.

Em matéria expropriatória, reconhecem-se essas três espécies de competência em favor, essencialmente, das pessoas políticas (União, Estado-Membro, Distrito Federal e Município), mas de forma desigual. Vale dizer: nem todas as pessoas políticas acumulam essas três competências. (GASPARINI, 2010, p. 890).

Nos termos dos incisos I e II do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito agrário e desapropriação. Cumpre obtemperar, que:

A competência privativa pode ser objeto de delegação. Inspirada no modelo germânico, a Constituição permitiu que a União, por lei complementar, autorize os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de sua competência privativa (art. 22, parágrafo único). (NOVELINO, 2009, p. 544).

Ao passo que declarar a desapropriação, julgando determinados imóveis rurais de interesse social é:

Privativo da União e se efetivará por ato do Presidente da República, que poderá, se entender conveniente, delegar poderes à outra autoridade realizar as desapropriações. É o que decorre dos textos constitucionais, a Emenda Constitucional n.º 1/69 em seu art. 161, § 4º, a própria Carta Magna em vigor, embora não seja expressa a respeito como a anterior, e o Decreto-Lei n.º 554/1969, em seu art. 1º e §1º. (ROCHA, 1992, p. 92).

A competência, conforme estabelece o próprio texto constitucional, é da União, e sobre o assunto esclarece Pinto Ferreira:

Há uma competência privativa da União para desapropriar por interesse social e com o fim de reforma agrária. Assim sendo, os Estados e Municípios não podem usufruir de tal atribuição para os seus intentos reformistas agrários, nem mesmo por interesse social e mediante pagamento prévio e justo da indenização em dinheiro. (FERREIRA, 2002, p. 192).

Wellington Pacheco Barros corroborando com a lição proferida por Pinto Ferreira, completa afirmando que:

Inicialmente, repetindo a Constituição Federal, diz a lei que a competência para desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, é da União, através de seu órgão executor da reforma agrária, que é o INCRA. O que significa que os Estados e os Municípios não podem desapropriar imóveis rurais para fazer reforma agrária. (BARROS, 2009, p. 54).

Indica a lição que a reforma agrária, como instrumento de governo, somente pode ser utilizada pela União, mesmo que se admita a delegação para legislar sobre matéria agrária ou específica de desapropriação. É de se mencionar que a reforma agrária interessa a todo o país, e não a determinadas regiões, de forma que é prudente ser fomentada pelo ente federal.

Antônio Moura Borges (2006, p. 256), ao tratar dos órgãos promotores da reforma agrária, separa-os em antes e depois do advento do Estatuto da Terra:

Antes do Estatuto da Terra

- 1) INIC – Instituto Nacional de Imigração e Colonização, criado pela Lei n.º 2.163, de 23 de setembro de 1.955.
- 2) SSR – Serviço Social Rural, criado pela Lei n.º 2.613, de 11 de outubro de 1.962.
- 3) SUPRA – Superintendência de Política Agrária, criado pela Lei Delegada n.º 11.

Depois do Estatuto da Terra

- 1) IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.
- 2) INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – só para a colonização, portanto se ocupava desde setor prestando toda assistência técnica e material possível.
- 3) GERA – Grupo Executivo da Reforma Agrária (1.969).
- 4) INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, criado pelo Decreto-Lei n.º 1.110/70.  
É o atual gestor da política agrícola do Governo Federal. Trata-se de Autarquia Federal criada pelo Decreto n.º 1.110 de 9 de julho de 1.970, alterado pela Lei n.º 7.231 de 23 de outubro de 1.984, extinto e revigorado pelo Decreto Legislativo n.º 02 de 29 de março de 1.989, está atualmente sediado em Brasília/DF.
- 5) Em 1.985 foi criado o MIRAD – Ministério da Integração e Reforma Agrária, através do Decreto n.º 91.214/85, tendo como fundamento promover o acesso à terra e fiscalizar a função social das propriedades rurais.
- 6) Em 1.996 pelo Decreto n.º 2.889, estabeleceu sobre o INCRA, mas como órgão de cúpula criou também, a Secretaria de Reforma Agrária.

A rigor, com a edição do Decreto-Lei n.º 1.110/70, foram extintos os órgãos anteriores e criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA –, que centralizou todas as atividades, portanto, foi criado para ser o órgão executor da reforma agrária.

Não se quer fazer entender, porém, que os Estados e Municípios estariam impedidos de promover a distribuição de terras, somente afirma-se que não poderiam fazê-lo via desapropriação por interesse social.

Continua Wellington Pacheco Barros isso não impede, todavia, que eles adquiram, por compra, imóveis rurais e os distribuam, conforme entenderem. A proibição reside da retirada coativa da propriedade. Esta, sim, é de exclusiva competência federal. (BARROS, 2009, p. 55).

Ocorre que alguns movimentos têm sido identificados tendenciosos a alterar a competência exclusiva da União para implantar o Plano Nacional de Reforma Agrária, havendo quem defenda que a própria Medida Provisória n.º 1.577, de 11 de julho de 1997, deu um significativo passo neste sentido, vejamos:

A medida provisória n.º 1.577/97, introduz as seguintes modificações na Lei Agrária:  
[*omissis*];

7) Delega aos Estados, mediante convênio o cadastramento, vistoria e avaliação de imóveis rurais, desde que sejam instituídos órgãos colegiados com a participação da sociedade civil. É mais um passo em direção a descentralização da reforma agrária; (SILVA, 1998, p. 73).

O dispositivo normativo que justifica as palavras de Jacinto da Silva é o art. 2º, §§ 1º e 2º da Medida Provisória em comento, que segue:

Art. 2º A União, mediante convênio, poderá delegar aos Estados o cadastramento, as vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, bem como outras atribuições relativas à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, observados os parâmetros e critérios estabelecidos nas leis e atos normativos federais.

§ 1º O convênio de que trata o *caput* será celebrado com as unidades federadas que tenham instituído órgão colegiado, com a participação da sociedade civil organizada, com a finalidade de formular propostas para a adequada implementação da política agrária no âmbito estadual.

§ 2º Para a realização da vistoria e avaliação do imóvel rural para fins de reforma agrária, poderá o Estado utilizar-se de força policial.

A questão da competência para declarar e promover a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, por se tratar de sensível ponto objeto da presente pesquisa, serão analisados pormenorizadamente, no sub-



capítulo 3.5.

## **2.5 – Quanto às zonas prioritárias para a desapropriação para fins de reforma agrária**

É de se registrar, porém, que a par da obra de Paulo Torminn Borges datar do ano de 1998, ou seja, passados 10 (dez) anos da Constituição Federal, não há mais se falar em zonas prioritárias, senão vejamos:

A Constituição Federal de 1988 não mais alude às áreas prioritárias, dizendo em seu art. 184 caber a União desapropriar por interesse social para fins de Reforma Agrária, o imóvel rural que não mais esteja cumprindo sua função social.

A exclusão das áreas prioritárias do texto constitucional está a indicar o propósito de evitar essa figura referida inicialmente na Emenda Constitucional n.º 10/64 e posteriormente nas Constituições de 1967 e na Emenda Constitucional n.º 1/69. Também o Estatuto da Terra a contemplou, a ela se referindo em vários artigos. (ROCHA, 1992, p. 95).

Assim sendo, após as críticas dispensadas por doutrinadores como Olavo Acyr Rocha aos textos normativos acima em destacados, o Constituinte Originário optou por não mais abordar a referida expressão, quando da elaboração da Constituição Federal de 1988.

## **2.6 – Do objeto da desapropriação para fins de reforma agrária**

A primeira questão a ser sanada diz respeito ao conceito de imóvel rural, isso porque nossa legislação é dúbia, o que provoca interpretações doutrinárias diversas, pois que se identifica uma dicotomia conceitual com a existência de dois critérios: o da localização que tem finalidade tributária e o da destinação, acatado pelo Estatuto da Terra, sobre o qual se assenta a política agrícola. (COSTA e PEREIRA, 1993, p. 100).

O Superior Tribunal de Justiça, instado a manifestar no Agravo Regimental n.º 3971/GO na Ação Rescisória n.º 2008/0095747-9 (também no REsp n.º 621680), sobre o tema, esclareceu:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO RESCISÓRIA – DESAPROPRIAÇÃO PARA FIM DE REFORMA AGRÁRIA - DEFINIÇÃO DA NATUREZA DA ÁREA DO IMÓVEL - FINALIDADE ECONÔMICA. 1. É a municipalidade que, com base no art. 30 da Constituição Federal/88, estabelece a sua zona rural e a sua zona urbana, observado por exclusão o conceito apresentado pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) para imóvel rural para definir os imóveis urbanos. 2. Apesar de o critério de definição da natureza do imóvel não ser a localização, mas a sua destinação econômica, os Municípios podem, observando a vocação econômica da área, criar

zonas urbanas e rurais. Assim, mesmo que determinado imóvel esteja em zona municipal urbana, pode ser, dependendo da sua exploração, classificado como rural. 3. O acórdão rescindindo reformou o julgado do Tribunal de Justiça de Goiás para considerar o imóvel desapropriado como sendo urbano e rural quando o correto, segundo o art. 4º da Lei n. 4.504/64(Estatuto da Terra), seria somente rural em virtude de sua finalidade econômica. 4. A destinação dada à terra era de exploração extrativa agrícola, que não pode ser afastada em razão de mero loteamento formalizado na Prefeitura local, mas não implementado na prática. Ação rescisória procedente. (AR 3971/GO, Ação Rescisória 2008/0095747-9. Rel. Min. Denise Arruda. Primeira Seção. Julgamento de 24/02/2010, DJe de 07/05/2010).

Noutro diapasão, corroborando com a delimitação do objeto da desapropriação rural, segue:

Outro elemento fundamental caracterizador do imóvel rural é a sua continuidade, que não é propriamente física, mas econômica e contempla a unidade de exploração econômica. Portanto, apesar de possuírem mais de uma matrícula ou proprietários, mas se contemplarem uma mesma unidade de exploração econômica, devem ser consideradas como um único imóvel rural para efeitos de cadastramento, fiscalização e desapropriação. (FARIAS, 2011, p. 28).

Como bem colocou Paulo Torminn Borges, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, por força constitucional, precipuamente o art. 185, não tem incidência sobre a pequena ou média propriedade rural, bem como não se aplica à propriedade produtiva.

Nota-se a expressão da Constituição Federal no julgamento do Supremo Tribunal Federal, vejamos:

A pequena e a média propriedades rurais, cujas dimensões físicas ajustem-se aos parâmetros fixados em sede legal (Lei n. 8.629/93, art. 4º, II e III), não estão sujeitas, em tema de reforma agrária (CF, art. 184), ao poder expropriatório da União Federal, em face da cláusula de inexpropriabilidade fundada no art. 185, I, da Constituição da República, desde que o proprietário de tais prédios rústicos – sejam eles produtivos ou não – não possua outra propriedade rural. Precedentes. É possível decretar-se a desapropriação-sanção, mesmo que se trate de pequena ou de média propriedade rural, se resultar comprovado que o proprietário afetado pelo ato presidencial também possui outra propriedade imobiliária rural. Não-incidência, em tal situação, da cláusula constitucional de inexpropriabilidade (CF, art. 185, I, in fine), porque descaracterizada, documentalmente (certidão do registro imobiliário), na espécie, a condição de unitariedade dominial da impetrante. (MS 24.595, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 20-9-06, Plenário, DJ de 9-2-07.

Ou, ainda, noutra ementa também do STF:

A pequena e a média propriedades rurais, ainda que improdutivas, não estão sujeitas ao poder expropriatório da União Federal, em tema de reforma agrária, em face da cláusula de inexpropriabilidade que deriva do

art. 185, I, da Constituição da República. A incidência dessa norma constitucional não depende, para efeito de sua aplicabilidade, da cumulativa satisfação dos pressupostos nela referidos (dimensão territorial do imóvel ou grau adequado de produtividade fundiária). Basta que qualquer desses requisitos se verifique para que a imunidade objetiva prevista no art. 185 da Constituição atue plenamente, em ordem a pré-excluir a possibilidade jurídica de a União Federal valer-se do instrumento extraordinário da desapropriação-sanção. (MS 21.919, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-9-94, Plenário, DJ de 6-6-97).

Os conceitos, ainda que não conclusivos, de pequena e média propriedade podem ser encontrados na Lei Ordinária n.º 8.629/93, senão vejamos:

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

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

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

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

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

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

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

Sobre o conceito de módulo fiscal, destaca Benedito Ferreira Marques (MARQUES, 2009, p. 52), de fato, o art. 22, do Decreto n.º 84.685, de 6.5.80, parece indicar uma nova classificação de imóvel rural, substituindo “Módulo Rural” por “Módulo Fiscal”.

Continua o seu magistério com as seguintes palavras:

Controvérsia à parte, a verdade é que a legislação emergente passou a emprestar o “Módulo Fiscal” como fator básico na classificação do imóvel rural, no atual sistema jurídico agrário. Tanto é isso verdadeiro que a Lei n.º 8.629, de 25.2.93 – que veio regulamentar o art. 185 da Constituição de 1988 –, ao definir “Pequena” e “Média” propriedade, criadas no texto constitucional novador, valeu-se da mesma terminologia adotada no mencionado Decreto n.º 84.685/80, em seu art. 22, já comentado. (MARQUES, 2009, p. 52).

Concernente ao conceito de latifúndio busca-se nas palavras de Paulo Torminn Borges a definição, para o qual latifúndio, no direito agrário brasileiro, é o imóvel rural que, tendo área igual ou superior ao módulo, é mantido inexplorado, explorado incorretamente, ou que tem dimensão incompatível com a justa distribuição de terra. (BORGES, 1998, p. 35).

O tema, no entanto, merece mais atenção, isso porque a doutrina de

modo geral tem recorrido a respeito dos chamados *latifúndios* por exploração e latifúndio por dimensão (ou extensão), este último negado por Paulo Torminn Borges.

O imóvel rural é latifúndio por extensão quando excede à dimensão máxima fixada na forma do art. 46, § 1º, *b*, isto é, quando ultrapasse os limites permitidos de áreas dos imóveis rurais, que não excederão a seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural nem as seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais da respectiva zona. Levam-se em conta ainda as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine. Portanto, é latifúndio quando exceda, na dimensão de sua área agricultável, a descentas vezes o módulo médio do imóvel rural ou seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona (Dec. n.º 55.891, art. 6º, IV, *a*). (OPITZ e OPITZ, 2009, p. 40).

Quanto ao latifúndio por exploração, Gustavo Elias Kallás Rezek enfatiza:

Latifúndio por exploração (art. 4º, inc. V, “b” do Estatuto) é o imóvel rural que, não excedendo o limite de área previsto para a concepção do latifúndio por dimensão, e tendo área agricultável igual ou superior à definida para o módulo da respectiva zona, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a classificação como empresa rural ou propriedade familiar. (REZEK, 2010, p. 68).

Interessa citar, contudo, as palavras de Antônio Carlos Vivanco, citado por Gustavo Elias Kallás Rezek, oportunidade em que menciona as seguintes consequências da presença do latifúndio em uma estrutura fundiária:

a) bloqueia a subdivisão racional da terra; b) impede o desenvolvimento da comunidade agrária; c) retarda o desenvolvimento econômico e social de toda uma região; d) freia a expansão e a difusão da técnica agrária, em todas as suas formas; e) mantém isoladas regiões e populações, afastadas dos grandes centros o país; f) impede a mobilidade social da população rural; g) constitui uma forma de alijamento dessa população da vida política. (VIVANCO *apud* RESEK, 2010, p. 69).

Ante tais ponderações, justifica-se o entendimento do porque da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, é um instrumento tão importante de equalização das desigualdades sociais, bem como provoca movimentos de ideologias diametralmente opostas.

Quanto à propriedade produtiva, é categórico o inciso II do art. 185 em vedar qualquer possibilidade de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, ao passo que se considera produtiva a propriedade caso atenda aos coeficientes técnicos de Grau de Utilização da Terra – GUT, e Grau de Eficiência na Exploração – GEE, na forma da Lei n.º 8.629/93, vejamos:

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:

Noutro diapasão, a Lei em comento também estabelece uma exceção ao imóvel improdutivo, conforme dispõe o art. 7º que segue:

Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º.

O STF já foi instado a manifestar diversas vezes sobre a impossibilidade de desapropriação rural, para a reforma agrária, quando o imóvel for objeto de implantação de projeto técnico, segue:

(...) o óbice de que trata o art. 7º da Lei 8.629/1993, ou seja, a impossibilidade de desapropriação de área objeto de implantação de projeto técnico, não protege a impetrante. (...). (...) embora a acionante haja anexado aos autos Projeto de Manejo Florestal Sustentável, subscrito por profissional legalmente habilitado e identificado (inciso I do art. 7º da Lei 8.629/1993), não comprovou o cumprimento dos demais requisitos legais: a) cronograma físico-financeiro (inciso II); b) efetiva utilização de, no mínimo, 80% da área total aproveitável (inciso III); c) aprovação do projeto pelo órgão federal competente (inciso IV); (...) no ponto, é de se aclarar a controvérsia acerca do documento de fls. 176. Trata-se de uma declaração supostamente firmada pelo Superintendente Regional do INCRA no Estado do Mato Grosso (...). Sucede que (...) o próprio Superintendente Regional do INCRA no referido Estado afirma, peremptoriamente (...) que jamais afirmou tal declaração (...). (MS 25.391, voto do Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 12-5-2010, Plenário, DJE de 1º-10-2010).

Como visto, a aferição da possibilidade de desapropriação de determinados imóveis rurais para fins de reforma agrária, passar por critérios rígidos, dispostos tanto na Constituição Federal e na Lei Ordinária; quanto pela construção jurisprudencial dos Tribunais Superiores.

## 2.7 – Dos meios indenizatórios da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária

A desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, não é confisco, de forma que a Constituição Federal, no *caput* do art. 184, prevê a possibilidade da referida intervenção do Estado na propriedade, desde que 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.

Assim sendo, convém abordar a questão da indenização da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, esclarecendo o que se entende por prévia e justa indenização; que títulos são estes que a Constituição estabelece; e como preservam o seu valor. Porém, antes, algumas considerações gerais, como a lição de Pinto Ferreira que segue:

Cabe distinguir a regra da desapropriação por utilidade pública e por interesse social, com prévio e justo pagamento em dinheiro, da desapropriação por interesse social para efeito de reforma agrária, com pagamento em títulos especiais da dívida agrária, pagamento feito de modo prévio e com justa indenização, preservando o valor real de tais títulos. (FERREIRA, 2002, p. 192).

Sobre o assunto, Raymundo Laranjeira leciona:

A indenização justa é a que possibilita ao expropriado repor o seu patrimônio, perdido pela desapropriação, sem nenhum prejuízo. O expropriado nada perde, nada ganha. O patrimônio do proprietário não pode sofrer desfalque. Desse modo, a indenização deve ser integral ou o mais próxima possível do valor do dano causado. (LARANJEIRA, 2000, p. 771).

O magistério, agora concernente aos chamados títulos especiais da dívida agrária, Pinto Ferreira dá o seguinte manifesto:

Tais títulos especiais da dívida agrária devem ter sua emissão previamente aprovada pelo Senado Federal e são resgatáveis no prazo de até 20 anos, em parcelas anuais, iguais ou sucessivas, garantindo-se o valor real da indenização e os juros legais. Estes, para efeito de reforma agrária, não estão previstos na Constituição, mas a Lei n.º 8.629/93, art. 5º, §3º, esclarece que os títulos de dívida agrária conterão cláusula assecutorária de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, conforme critérios estabelecidos na própria lei. (FERREIRA, 2002, p. 193).

A lei que estabelece os critérios de resgate de tais títulos agrários mencionada pelo mestre, é a Lei Ordinária n.º 8.629/93, cuja redação foi alterada pela Medida Provisória n.º 2.183/56, e são eles:

Art. 5º [omissis];

§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:

I - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;

II - do segundo ao décimo oitavo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais;

III - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais.

Conquanto a lei estabeleça pagamento em títulos da dívida agrária, é necessário destacar que apenas a terra nua assim será indenizada, já que as benfeitorias úteis e necessárias, ou seja, obras ou despesas feitas no bem no intuito de conservá-lo ou melhorá-lo serão indenizadas em dinheiro, senão vejamos a redação do § 1º do art. 5º da Lei 8.629/93:

Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

No mesmo sentido é a norma disposta no art 14 da Lei Complementar n.º 76/93:

Art. 14. O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.

Ademais, a própria Constituição da República, estabelece no § 1º do art. 184:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

O Código Civil, no art. 96 é que estabelece o conceito de benfeitoria:

Art. 96. As benfeitorias podem ser voluptuárias, úteis ou necessárias.

§ 1º São voluptuárias as de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual do bem, ainda que o tornem mais agradável ou sejam de elevado valor.

§ 2º São úteis as que aumentam ou facilitam o uso do bem.

§ 3º São necessárias as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore.

Silvio de Salvo Venoza aduz que as benfeitorias são obras, portanto, decorrentes da ação humana. Excluem-se de sua noção os acréscimos naturais ou cômodos, que se acrescem à coisa sem intervenção humana (art. 97 do atual Código Civil). (VENOZA, 2011, p. 321).

Ademais, continua a explicar o autor, são necessárias as que têm por fim conservar a coisa ou evitar que se deteriore. São úteis as que aumentam ou facilitam o uso da coisa. (VENOZA, 2011, p. 321).

A doutrina esclarece que essa classificação não tem caráter absoluto, pois uma mesma benfeitoria pode enquadrar-se em uma ou outra espécie, dependendo das circunstâncias. (GONÇALVES, 2005, p. 267).

O tema foi analisado pelo STF, em caráter definitivo, via declaratória de inconstitucionalidade ventilada no Recurso Extraordinário n.º 247.866-1/CE, que por sua vez deu origem à Resolução n.º 19/2007, chegando à conclusão que parte da redação do art. 14 da Lei Complementar n.º 76/93 deveria ser suspensa.

O art. 1º da Resolução n.º 19/2007 dispõe nos seguintes termos:

Art. 1º É suspensa a execução de parte do art. 14 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, referente à expressão "em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e", em virtude de declaração de inconstitucionalidade em decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 247.866-1/CE.

É pertinente esclarecer, todavia, que a própria Corte Superior adotou outro entendimento, conforme veiculado na ementa abaixo:

Desapropriação. Indenização de benfeitorias. Alegada ofensa dos arts. 14, 15 e 16 da Lei Complementar n. 76/93 ao art. 100 da Constituição Federal. O art. 14 da Lei Complementar n. 76/93, ao dispor que o valor da indenização estabelecido por sentença em processo de desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser depositado pelo expropriante em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais, contraria o sistema de pagamento das condenações judiciais, pela Fazenda Pública, determinado pela Constituição Federal no art. 100 e parágrafos. Os arts. 15 e 16 da referida lei complementar, por sua vez, referem-se, exclusivamente, às indenizações a serem pagas em títulos da dívida agrária, posto não estar esse meio de pagamento englobado no sistema de precatórios. (RE 247.866, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento 9-8-00, Plenário, DJ de 24-11-00). No mesmo sentido: RE 508.787, Rel. Min. Ellen Gracie, decisão monocrática, julgamento em 25-5-2011, DJE de 1-6-2011; RE 504.210-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 9-11-2010, Primeira Turma, DJE de 2-12-2010; RE 455.922, Rel. Min. Carlos Velloso, decisão monocrática, julgamento em 29-11-2005, DJ de 13-12-2005; AI 452.000-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 18-11-2003, Primeira Turma, DJ de 5-12-2003; Pet 2.801-QO, Rel. Min. Ilmar Galvão,



juízo em 29-10-2002, Primeira Turma, DJ de 21-2-2003; Pet 2.801-QO, Rel. Min. Ilmar Galvão, juízo em 29-10-02, 1ª Turma, DJ de 21-2-03; RE 496.905, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, juízo em 19-10-07, DJ de 8-11-07.

Em síntese, atualmente tem-se o entendimento de que a indenização pela desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, dá-se para o valor da terra nua, em títulos da dívida agrária, e para as benfeitorias úteis e necessárias em dinheiro, o que, por sua vez, constitui a justa indenização.

Cumpra obter o registro de que, conquanto a Constituição da República e a legislação afirmem categoricamente a justa e prévia indenização, a noção de preço justo e a de pagamento prévio não têm correspondido plenamente à expectativa, chegando mesmo a suscitar acirradas críticas dos cultores do direito, notadamente nos atos expropriatórios para fins de Reforma Agrária. (MARQUES, 2009, p. 144).

Calha esclarecer que outras questões inerentes à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, também mereceriam atenção, como a possibilidade de se pagar juros compensatórios e os lucros cessantes, a indenização de cobertura florística e de pastagens naturais, dentre outras, porém, cuida-se de debate cujo deslinde a presente pesquisa não almeja alcançar.

## **2.8 – A finalidade da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária**

Não há se pensar que o objetivo da desapropriação em tela seja a simples distribuição ou redistribuição de terras. É evidente que os movimentos sociais, a exemplo do MST – Movimento dos Sem Terra -, têm como bandeira de luta o acesso à terra, porém, a verdadeira finalidade vai muito além.

Como já estudado, a reforma agrária e a política agrícola representam duas faces da mesma moeda, haja vista que entregar terras aos dela necessitados, sem que com isso se propiciem condições mínimas de fomentá-la, representa, além de uma hipocrisia política, um descaso com os problemas sociais universais.

Nas palavras de Fernando da Costa Tourinho Neto, cujo artigo intitulado “A indenização nas desapropriações de áreas rurais” consta da obra coordenada por Raymundo Laranjeira:

Milhões de brasileiros dependem da terra para sua subsistência, e todos

dependem da sua boa utilização para sobreviver. Logo, o problema agrário não é só um problema do homem do campo, mas de todo brasileiro, quiçá do mundo. (LARANJEIRA, 2000, p. 765).

Continua o douto sua lição:

O crescimento populacional no nosso planeta é estupendo. A explosão demográfica é impressionante. Foram necessários trezentos mil anos para a terra ter três bilhões de almas. Em menos de cinquenta, outros bilhões surgiram. Em 1650, éramos um bilhão; oitenta anos depois, dois bilhões; em 1975, quatro bilhões. Antes do final deste século, o nosso planeta já terá quase sete bilhões de seres humanos. O crescimento médio anual é de cerca de oitenta milhões.

A produção de alimentos deve ser, portanto, em larga escala. (LARANJEIRA, 2000, p. 765).

O Brasil devido seu vasto território é classificado como um país continental com uma área territorial<sup>15</sup> que soma mais de 8.500.000km<sup>2</sup>, aliado ao fato de que suas terras podem ser amplamente aproveitadas para praticamente todas as culturas por plurais motivos como: o clima, a altitude, as qualidades dos solos e etc., significam dizer que o país tem todos os elementos indispensáveis capazes de equalizar as desigualdades sociais de seu povo.

Ocorre que paradoxalmente ao que foi afirmado, os dados estatísticos<sup>16</sup> referentes ao IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, por exemplo, demonstram que o Brasil não consegue distribuir satisfatoriamente suas riquezas e, concomitantemente, erradicar a miséria.

Pelos motivos narrados, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária tem um imenso potencial a ser explorado no Brasil, pois que uma política fundiária eficiente protagoniza o desenvolvimento do país a partir do momento em que representa, dentre outras, uma inquestionável fonte de erradicação da pobreza, de democratização do acesso a terra, de geração de emprego e renda, bem como, de diminuição do fluxo migratório campo-cidade.

O Estatuto da Terra estabelece nas oito alíneas do art. 18 a finalidade da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, vejamos:

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:

- 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

<sup>15</sup> [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)

<sup>16</sup> <http://www.pnud.org.br/idh/>

- 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.

Citando o professor Rafael Augusto de Mendonça Lima, Paulo Torminn Borges destaca (1998, p. 66):

- A desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária, tem por finalidade:
- a) retirar, de alguém, a propriedade que tem sobre imóvel rural, mediante indenização, na forma da lei;
  - b) promover a aquisição, pelo INCRA, do domínio de imóvel rural, necessário à execução de projeto de reforma agrária;

Assim, vista sob a ótica legal ou doutrinária, transparece-se a importância da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, demonstrando a pertinência do presente estudo. A respeito, calha destacar as palavras de Manoel Lauro Volkmer de Castilho, que no prefácio da obra denominada Desapropriação e Reforma Agrária, aduz:

A questão da terra é, por certo, a mais candente das questões nacionais que o Brasil, neste e nos próximos anos, terá de enfrentar com urgência. A necessidade inadiável de solução para o problema, que não é só social, senão também econômico e estrutural, não se justifica só pela desigualdade imperdoável entre proprietários e não-proprietários, mas, particularmente, pela exigência da correção e democratização dos padrões de produção econômica. Em outras palavras, a reforma agrária não se pode limitar só a uma imposição de justiça social, já de si obrigatória, porque resulta também ela igualmente imprescindível se se pretende desenvolvimento econômico justo e duradouro. (PAULSEN – Organ. 1997, 07).

A desapropriação deve ser analisada como instrumento estatal de grande potencial, idôneo a corroborar no alcance dos fundamentos da Constituição da República, principalmente os delineados nos incisos III e IV do art. 1º, quais sejam: a dignidade da pessoa humana e os valores sociais e da livre iniciativa, respectivamente.

Fábio Konder Comparato, citado por José Gomes da Silva, esclarece:

“(…) a Constituição não assegura apenas o direito à simples sobrevivência, mas sim o direito a uma vida digna, o que supõe, antes de mais nada, a exigência de que todos os poderes públicos – inclusive o Judiciário – atuem de modo eficiente para a eliminação dos fatores de desigualdade social básica. Constitui evidente negação do direito a uma vida digna o fato de alguém encontrar-se impossibilitado de prover a própria subsistência e a de sua família mediante seu trabalho.

No sistema constitucional, portanto, a propriedade não é um direito-fim, mas um direito-meio. É garantido como meio de preservação de uma vida digna

para todos, mas não pode ser protegida quando se transforma em instrumento de exclusão de trabalhadores.

Por isso mesmo, quando a Constituição determina, no capítulo dos direitos fundamentais, que a propriedade atenderá sua função social, ela está obviamente atribuindo aos despossuídos o direito de exigir do proprietário o cumprimento desse dever fundamental (...). (SILVA, 1996, p. 120).

No mesmo diapasão, segue a seguinte consideração:

Em nosso país, a questão agrária, ao invés de ser uma oportunidade de emancipação e possibilidade de soberania na manutenção do próprio sustento popular, sempre foi algo conflitante devido ao alto grau de concentração fundiária que historicamente pautou as políticas públicas da nação. Por ironia do destino, o Brasil é um dos maiores países do mundo em extensão e de imensa riqueza natural, contudo vive-se uma realidade a qual dois terços da população vive abaixo da linha da pobreza, estamos vivendo uma completa inversão de valores e parece que não nos damos conta disto. (SILVA JUNIOR, 2007, p. 63).

A desapropriação bem aplicada serve como um dos principais meios de distribuição de riquezas, contribuindo com condições para que as pessoas se mantenham através da terra, bem como pelo desafogamento das cidades. Além disso, há o interesse do Estado em conseguir alcançar seu objetivo precípua, qual seja, o de fomentar o bem-estar social.

No mesmo diapasão afirma José Vaz Parente (2011, p. 16) que:

Nesse contexto, a reforma agrária, na sua acepção verdadeira, sem negar a importância de políticas conseqüentes nas áreas de saúde, educação e moradia etc., se sobressai como instrumento contundente de desconcentração da propriedade, bem assim de combate as desigualdades sociais, mediante a geração de emprego e renda, a custos comparativamente ínfimos. Suas ações, como comprovam os inúmeros estudos realizados, atingem sobretudo as camadas sociais mais carentes, que guardam vínculo com a terra e que não possuem a menor condição de serem absorvidas por um mercado de trabalho que passa por transformações tecnológicas eminentemente liberadoras de mão-de-obra.

Ante tais assertivas, paira o ceticismo frente ao Projeto de Lei Complementar n.º 135/00, que atualmente tramita no Congresso Nacional e que visa autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de desapropriação para fins de reforma agrária, e dá outras providências.

Igualmente convém lembrar, conforme destacado em linhas pretéritas, que o conceito de reforma agrária deve abranger vários setores, como: o político, o jurídico, o social, o econômico e o técnico, propiciando sempre a modificação da estrutura fundiária de uma determinada região, afetando a todos da sociedade.

As preocupações se justificam, pois o tema é capcioso, envolve vários ramos da ciência e está diretamente ligado a uma política de governo implementada

há anos e cujos frutos positivos são inquestionáveis não só no Brasil, como também no direito comparado.

A descentralização ou como já vem sendo apelidada: a “desfederalização” da Política Nacional de Reforma Agrária por delegação, tal como proposto pela União com a iniciativa do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, representará um retrocesso ou um avanço na busca do fim precípua de todo e qualquer Estado? Será que os Estados-membros e o Distrito Federal terão realmente melhores condições de implantar uma nova Política de Reforma Agrária, ou os futuros agentes protagonistas sofrerão ainda mais com as pressões que envolvem o tema?

## **CAPÍTULO 3 – A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA – UMA ANÁLISE JURÍDICO-SOCIAL**

### **3.1 – Da iniciativa do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 e sua tramitação na Câmara dos Deputados**

O Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 é de iniciativa do Poder Executivo Federal, e teve início com o envio da Mensagem n.º 652, de 09 de maio de 2000, assinada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, visando disciplinar questões específicas de desapropriação para fins de reforma agrária. Conjuntamente à Mensagem, havia pedido de tramitação com urgência, com espeque no § 1º do art. 64 da Constituição Federal.

A rigor, originariamente, o projeto de lei compunha-se de seis artigos, em que os quatro primeiros são os mais importantes, já que o quinto e o sexto, respectivamente, tratavam da cláusula de vigência e da revogação expressa do art. 14 e do § 1º do art. 19, da Lei Complementar n.º 76, de 06 de julho de 1993.

A mensagem presidencial se fez acompanhar da Exposição de Motivos<sup>17</sup> do então Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, Raul Belens Jungmann Pinto, cujos trechos principais seguem:

[...]

A faculdade de delegar competências legislativas, atribuída ao legislador, deve ser exercida dentro dos limites impostos pelo texto constitucional. Em primeiro lugar, a autorização deve ser realizada por lei complementar. Em segundo lugar, a autorização deve tratar apenas de questões específicas. Entende-se que a presente proposta obedece nitidamente a esses dois pressupostos.

[...]

Nesta perspectiva, o presente projeto não visa a delegar a totalidade de uma das competências legislativas privativas da União, o que levaria ao esvaziamento do sentido do texto constitucional. Assim, a delegação atém-se, exclusivamente, à possibilidade de os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária.

Por outro lado, tendo como fundamento as normas constantes do parágrafo único do art. 23 e do art. 241 da Constituição, o projeto visa a transferir aos Estados e ao Distrito Federal o encargo de declarar e promover a desapropriação para fins de reforma agrária, mediante instrumento de cooperação a ser celebrado com os respectivos entes da federação.

[...]

Em decorrência da transferência daquele encargo, o projeto prevê normas

---

<sup>17</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Proposições legislativas. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21518>> Acesso em 22/07/2011.

destinadas a municiar os Estados e o Distrito Federal do instrumental necessário à promoção da desapropriação para fins de reforma agrária, como a transferência dos valores destinados à União referentes à arrecadação do Imposto Territorial Rural – ITR –, e de recursos orçamentários, incluindo-se os Títulos da Dívida Agrária – TDAs.

Já na Câmara dos Deputados, ao Projeto de Lei Complementar n.º135/2000 foram apresentadas, em Plenário, três emendas supressivas de autoria do deputado Walter Pinheiro, visando a supressão dos artigos 1º, 2º e 4º do projeto, o que anularia por completo a referida proposta, conforme se verá.

Em análise da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR –, a relatoria do projeto ficou a cargo do deputado Salomão Cruz, quando em 23/08/2000, proferiu parecer favorável ao Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 e, conseqüentemente, contrário as emendas apresentadas.

Em passagem pela Comissão de Finanças e Tributação – CFT –, o relator em substituição, o deputado Pauderney Avelino, em 13/09/2000, votou pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição das emendas supressivas citadas.

No Plenário, em 13/09/2000, o relator deputado Léo Alcântara, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação – CCJR –, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

Novamente na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o projeto em tela foi distribuído ao relator deputado Jutahy Junior que em voto datado também de 13/09/2000, após análise do projeto e das emendas supressivas, chegou-se a seguinte conclusão: quanto ao mérito, todavia, o voto é pela aprovação do projeto e rejeição das emendas, na forma, entretanto, do Substitutivo que segue em anexo.

Apesar do substitutivo<sup>18</sup> do relator conter apenas quatro artigos, o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 manteve sua essência, senão vejamos:

Art. 1º. Ficam autorizados, Estados e Distrito Federal, na forma do parágrafo único do art. 22, da Constituição Federal, a legislar especificadamente sobre

---

<sup>18</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Proposições legislativas. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21518>> Acesso em 22/07/2011.

vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária.

Art. 2º. A União transferirá, mediante termo de cooperação, aos Estados e Distrito Federal, o encargo de declarar imóvel rural de interesse social, para desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do art. 184, da Constituição Federal e de promover a desapropriação.

Art. 3º. Para a execução do disposto no artigo anterior, será observado o seguinte:

I. transferência pela União, anualmente, aos entes federados, recursos orçamentários, inclusive Títulos da Dívida Agrária – TDAs, necessários ao cumprimento dos encargos decorrentes desta lei complementar;

II. aprovação, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, de plano de ação do Programa Nacional de Reforma Agrária;

III. cessão, pela União, aos entes federados de bens essenciais à continuidade dos serviços públicos referentes aos encargos previstos nesta lei complementar;

IV. possibilidade de transferência, pela União, aos Estados e Distrito Federal dos recursos de fiscalização e arrecadação do imposto territorial rural, e do valor equivalente a até o montante que lhe couber nessa arrecadação, para utilização em programa de reforma agrária, devendo o repasse ser feito somente a fundo estadual específico para este fim, até o montante efetivamente repassado pelos entes federados.

Art. 4º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogados o art. 14 e o § 6º, do art. 19, da Lei Complementar n.º 76, de 06 de julho de 1993.

De todo o texto substitutivo proposto pelo relator deputado Jutahy Junior, a única substancial diferença está no fato de que o inciso IV do art. 3º constante do projeto de lei originário, havia a autorização para a União adotar outras medidas previstas no art. 241 da Constituição, o que agora não mais se vislumbra.

No mesmo dia, ou seja, em 13/09/2000, a Mensagem n.º 1.269 do então presidente Fernando Henrique Cardoso foi enviada ao Congresso Nacional a fim de que fosse considerada sem efeito, e, portanto, cancelada, a urgência pedida com apoio no § 1º do artigo 64 da Constituição Federal para o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000.

Em contrapartida, no dia 14/09/2000, portanto, um dia depois do pedido de cancelamento de urgência, foi enviada ao Congresso Nacional, novamente pelo então presidente, a Mensagem n.º 1.275, solicitando que fosse atribuído o regime de urgência ao Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000.

A urgência na tramitação não durou muito, haja vista que em 29/11/2000, por outra mensagem, agora de n.º 1.801, o então presidente novamente pede o cancelamento da urgência deferida anteriormente, nos exatos termos da Mensagem de n.º 1.269.



Já em Plenário e após diversas discussões, no dia 22/03/2001, o deputado Mendes Ribeiro Filho retirou o Projeto de Lei Complementar da Pauta, ficando esquecido por praticamente dez anos, até que em meados de 2009, no calor das disputas eleitorais à Presidência da República, a discussão em torno do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 voltou à toma. Atualmente está em regime de tramitação ordinária na Câmara dos Deputados.

Seguem nos próximos sub-capítulos um análise acurada do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, a começar pelo impacto que ocasionará na legislação vigente.

### **3.2 – Das alterações propostas pelo Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 e a incidência nos dispositivos constitucionais aplicáveis**

Seguindo o critério da hierarquia das normas, inicia-se os estudos dos impactos provocados pelo advento do Projeto de Lei em tela, na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, sobre os dispositivos constitucionais aplicáveis à espécie, vários deles já citados ao longo da presente pesquisa, precipuamente no Capítulo 2.

Note-se o disposto no art. 184 da Constituição Federal de 1988:

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.

A Constituição Federal, ainda no art. 184, agora em seus parágrafos, prevê, também, que as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro; uma vez editado o decreto de interesse social, a União está autorizada a propor a ação de desapropriação; que lei complementar disporá sobre o contraditório eventual, de rito sumário, para as ações desapropriatórias; prevê os recursos orçamentários, bem como a emissão dos TDAs; estabelece a isenção dos impostos federais, estaduais e municipais nas operações de transferência de imóveis desapropriados.

Uma vez em vigor o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, parece correto dizer que nada interferirá no art. 184 da Constituição Federal, vez que uma lei complementar não teria aptidão para alterar norma constitucional.

Em lição sobre a hierarquia das normas, explica Sérgio Pinto Martins (2003, p. 39):

O art. 59 da Constituição dispõe quais são as normas existentes no sistema jurídico brasileiro. Não menciona que haja hierarquia entre umas e outras. A hierarquia entre as normas viria a ocorrer quando a validade de determinada norma dependesse de outra, onde esta regularia inteiramente a forma de criação da primeira norma. É certo que a Constituição é hierarquicamente superior às demais normas, pois o processo de validade destas é regulado pela primeira.

Calha esclarecer que sequer o § 4º do art. 184 sofreria alterações, ora citado à parte porque estabelece que o orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender o programa de reforma agrária em exercício, e o projeto de lei complementar em análise preocupa-se com a questão dos recursos para fomentar a desapropriação rural em tela, conforme se extrai da redação do inciso I do art. 3º do substitutivo do projeto proposto pelo relator da CCJR na Câmara dos Deputados, o deputado Jutahy Junior.

Em contrapartida, o *caput* do art. 184 afirma que compete à União desapropriar imóveis com o fito de reforma agrária, ao passo que o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, transfere esta incumbência aos Estados e ao Distrito Federal, conforme se extrai da redação do art. 2º, previsto também no substitutivo do projeto acima citado. Todavia, o aprofundamento da análise do art. 184 da Constituição Federal, por tratar de parte sensível da presente pesquisa, dar-se-á no sub-capítulo 3.5.

Noutro diapasão, também há de se levar em consideração o art. 23 da Constituição Federal, que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para legislar sobre as matérias contidas nos doze incisos do referido artigo, bem como o parágrafo único, já que expressamente mencionado no Projeto de Lei Complementar original, enviado ao Congresso Nacional pela Mensagem n.º 652/2000.

Segue abaixo o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional n.º 53 de 2006, apenas para melhorar a técnica legislativa, sem, portanto, alterar-lhe a substância:

Art. 23 [*omissis*];

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação

entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Pela mesma razão, há se analisar o art. 241 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, pois também é expressamente citado no art. 2º do texto original do projeto em voga, que preceitua:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

O fato do art. 1º do substitutivo do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 mencionar o parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, traz também a prudência de que seja analisado, haja vista que aduz a competência privativa da União em legislar sobre, dentre outras matérias, direito agrário (inciso I) e desapropriação (inciso II).

Assim deve ser porque o art. 1º do projeto de Lei, objeto de estudo, autoriza os Estados e o Distrito Federal, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, a legislar especificadamente sobre vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária.

Segue abaixo a redação do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal:

Art. 22. *[omissis]*

Parágrafo Único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Desta feita, um exame pormenorizado sobre a constitucionalidade, formal e material, do referido Projeto de Lei Complementar se mostra imprescindível ao entendimento e deslinde da presente pesquisa, o que será feito oportunamente, e em separado, nos sub-capítulos 3.4 e 3.5.

### **3.3 – Das alterações propostas pelo Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 – o antes e o depois à luz das normas infraconstitucionais**

Em caráter elucidativo mister se faz a comparação das normatizações estampadas no ordenamento jurídico infraconstitucional vigente, com a situação hipotética caso fosse aprovado o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, isto é,

propõem-se a análise do antes e do depois, levando-se em consideração os possíveis efeitos advindos do regramento contido no projeto em tela.

Destacam-se nesta fase da pesquisa as várias espécies normativas que disciplinam a matéria, ou seja, desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. Por uma questão de organização e compreensão, serão os diplomas normativos destacados por ordem cronológica.

Inicia-se pelo Dec.-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe, dentre outras, sobre o contraditório especial, de rito sumário, para a desapropriação agrária (art. 27, § 3º, inciso I, cuja redação foi incluída pela Medida Provisória n.º 2.183-56, de 2001).

A única consequência prevista com o advento do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 seria a alteração da competência para o ajuizamento da ação de desapropriação, hoje absoluta da Justiça Federal por força do art. 109, inciso I da Constituição Federal, já que estabelece ser da competência dos juízes federais as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes.

Ocorre que o art. 2º do projeto em análise transfere aos Estados e ao Distrito Federal a atribuição de promover a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, passando a competência para processamento e julgamento das ações expropriatórias para as Varas da Fazenda Pública Estadual ou Distrital, a critério da competência *ratione loci*.

A Lei Ordinária n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, não sofreria qualquer impacto com o advento do projeto em estudo, já que seus dispositivos não são correlatos com o que se pretende regulamentar com o projeto em tela.

Quanto a Lei Ordinária n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências, mister se faz uma análise mais aprofundada, ante seus inúmeros dispositivos que, de antemão, sofreriam a influência dos efeitos da vigência do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000.

Cumprindo obter, que o Estatuto da Terra foi alterado pela edição da Medida Provisória n.º 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, quando ao Capítulo II, que trata Dos Acordos e Convênios, mais respectivamente ao art. 6º do diploma, foram incluídos cinco parágrafos, alguns deles de salutar pertinência à pesquisa em voga.

Vide abaixo a redação do *caput* do art. 6º em testilha:

Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão unir seus esforços e recursos, mediante acordos, convênios ou contratos para a solução de problemas de interesse rural, principalmente os relacionados com a aplicação da presente Lei, visando a implantação da Reforma Agrária e à unidade de critérios na execução desta.

A constatação deve-se ao fato de que a MP n.º 2.183-56/2001, editada no calor das alterações pleiteadas pela Mensagem n.º 652/2000, que deflagrou o processo legislativo concernente ao Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, poupou esforços políticos da União, já que por via reflexa, prevista no art. 62 da Constituição Federal, alterou dispositivos do Estatuto da Terra que vão ao encontro do que se pretendia fazer com o Projeto Lei Complementar em tela.

Assim, a MP n.º 2.183-56/2001 não só disciplinou matéria reservada à lei complementar, tal qual pretendia o Projeto em destaque, como foi além em alguns pontos, já que autorizou a União, mediante convênio, delegar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o cadastramento, as vistorias e as avaliações de propriedades rurais situadas em seu território (§ 2º, do art. 6º do Estatuto da Terra).

A rigor, a MP n.º 1.577-1, de 11 de junho de 1997, mais tímida, uma vez que previa a delegação apenas aos Estados, já havia disciplinado a matéria nos seguintes termos:

Art. 2º A União, mediante convênio, poderá delegar aos Estados o cadastramento, as vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, bem como outras atribuições relativas à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, observados os parâmetros e critérios estabelecidos nas leis e atos normativos federais.

O § 5º do art. 6º do Estatuto da Terra extrapolou o que pretendia o projeto de lei complementar em estudo, assim dispondo:

§ 5º O convênio de que trata o *caput* deverá prever que a União poderá utilizar servidores integrantes dos quadros de pessoal dos órgãos e das entidades da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a execução das atividades referidas neste artigo.

Note-se que ao contrário do que pretende o substitutivo do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, cujo inciso III do art. 3º previa a cessão, pela União, aos entes federados de bens essenciais à continuidade dos serviços públicos de que tratava o projeto, a MP 2.183-56/2001 potencializou os poderes da União, ao assegurar que ela pudesse valer-se dos quadros de pessoal dos órgãos e das

entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para as atividades relacionadas à reforma agrária.

É crucial entender que o Governo Federal, à época, trabalhou em manobra para fugir dos débitos políticos que viriam com a aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, de forma que se valeu da possibilidade desenfreada de edição, e reedição, de medidas provisórias para atingir parte do que se pretendia, porém, por via menos gravosa.

Convém ainda destacar, que a proposta do projeto de lei complementar em voga é mais audaciosa, pois visa delegar aos Estados e ao Distrito Federal o poder de legislar sobre vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária, além de transferir aos Estados e ao Distrito Federal o encargo de declarar imóvel rural de interesse social, para fins de reforma agrária, bem como de promover a desapropriação.

De toda sorte, a possível aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, a par do vácuo normativo referente à derrogação do Estatuto da Terra, traria necessidade de adequação, uma vez que este diploma consagra a União como sendo o principal, senão o único, ente da administração direta fomentador da reforma agrária.

A Lei Ordinária n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1993, que dispõe sobre a política agrícola, num primeiro momento, não sofreria com a possível aprovação do projeto de lei complementar em análise, já que não disciplina diretamente a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, mas sim as políticas agrícolas para o setor rural.

Todavia, há permissivo legal para que os Estados e o Distrito Federal legislem sobre, dentre outras, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária (art. 1º do substitutivo do projeto), o que certamente traria plurais normatizações estaduais e distritais também sobre política agrícola, bem como omissões legislativas nalguns casos, turbando e inflando o sistema de anomias e antinomias.

A Lei Ordinária n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, também sofreria impactos com o advento da lei complementar veiculada pelo substitutivo do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, de plano, em vários de seus dispositivos.

Há de se mencionar, novamente, que o projeto ou o seu substitutivo não previram tais derrogações, em total descompasso com o disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 95/98, com redação incluída pela Lei Complementar n.º 107, de 26 de abril de 2001, que prescreve: a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

De início, o § 1º do art. 1º da Lei Ordinária n.º 8.629/93, estabelece, em consonância com o texto constitucional, que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Ocorre que o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, transfere esta incumbência aos Estados e ao Distrito Federal, conforme se extrai da redação do art. 2º, previsto também no substitutivo do projeto.

Noutro ponto, aduz o § 2º do art. 1º da Lei Ordinária n.º 8.629/93:

Art. 2º. [omissis];

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

O art. 2º do substitutivo do projeto de lei em estudo, cuja redação na íntegra encontra-se acima, estabelece que competirá aos Estados e ao Distrito Federal o encargo de declarar imóvel rural de interesse social, bem como de promover a desapropriação, o que tornaria sem sentido o § 2º do art. 2º supra citado, já que a referida autorização dá-se para que o ente possa obter dados a fim de viabilizar a execução da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

Pela mesma razão já dispensada, o § 2º do art. 5º, que autoriza a União a propor a ação de desapropriação, quando houver o decreto que declara determinado imóvel de interesse social, também seria tacitamente revogado.

Outro dispositivo da Lei Ordinária n.º 8.629/93 que sofreria impactos é o § 2º do art. 25, cuja redação segue para melhor compreensão:

Art. 25. O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.

§ 1º [omissis];

§ 2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no

ano subsequente.

Note-se que o *caput* do art. 25 não sofreria com o advento da lei complementar em análise, mas o § 2º sim, já que o órgão executor da reforma agrária, mesmo que continue sendo o INCRA, seria atingido pelas vontades políticas dos governadores de cada Estado e do Distrito Federal, o que certamente redundaria na forma como o programa de reforma agrária seria implantado, com influência direta no referido texto normativo.

Por fim, merecem ressalvas os dispositivos da Lei Complementar n.º 76, de 06 de julho de 1993, que dispõe sobre o procedimento judicial a ser adotado quando da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, e que certamente sofreriam os impactos jurígenos com o advento do projeto em análise.

O art. 2º e seu § 1º da Lei Complementar n.º 76/93 seriam revogados tacitamente pela lei complementar, oriunda da tramitação do substitutivo do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, senão vejamos a redação atual:

Art. 2º A desapropriação de que trata esta Lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

§ 1º A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

A primeira observação que se faz é que a desapropriação em tela não seria mais de competência privativa da União, já que competiria aos Estados e ao Distrito Federal, não só declarar o imóvel rural de interesse social, com também de promover a desapropriação rural (art. 2º do substitutivo do projeto de lei).

Quanto ao § 1º supracitado, como já dito em linhas pretéritas, a competência para processamento e julgamento das ações desapropriatórias deixaria de ser da justiça federal, a não ser que num ou noutro caso, a União mostrasse interesse na causa (CF, art. 109, I).

O inciso I do art. 5º da Lei Complementar n.º 76/93 também precisaria ser revisto, já que preceitua que o texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, será publicado no Diário Oficial de União.

Não faria sentido algum a publicação continuar sendo no Diário Oficial da União, já que o projeto em voga transfere aos Estados e ao Distrito Federal, não só a competência de legislar especificadamente sobre vistorias de imóvel rural,



assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária, como também o encargo de declarar o imóvel rural de interesse social, para fins de reforma agrária e de promover a desapropriação.

Assim sendo, a publicação prevista no inciso I do art. 5º da Lei Complementar n.º 76/93 deveria ocorrer nos Diários Oficiais dos Estados e do Distrito Federal, o que corroboraria com o texto do substitutivo do projeto em análise.

Nos sub-capítulos que seguem serão analisadas as questões inerentes à inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, já levantadas pelas emendas supressivas do Deputado Walter Pinheiro, e as possíveis repercussões sociais advindas ante sua aprovação.

### **3.4 – Da constitucionalidade formal concernente ao Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000**

A preservação da supremacia constitucional exige a invalidação dos atos normativos produzidos em desconformidade com a Lei Suprema, já lecionou Marcelo Novelino (2009, p. 212).

Isso deve ocorrer porque há um bloco de constitucionalidade, tese desenvolvida por Luis Favoreu em referência às normas com status constitucional que integram o ordenamento jurídico francês (FAVOREU apud NOVELINO, 2009, p. 213).

Em contínua lição Marcelo Novelino explica, que o bloco de constitucionalidade pode ser analisado em dois sentidos, o estrito, o qual compreende todas as normas e princípios constitucionais, implícitos ou explícitos; e o amplo, que abrange também as normas infraconstitucionais, desde que vocacionadas a desenvolver, em toda a sua plenitude, a eficácia dos postulados e dos preceitos inscritos na Lei Fundamental (Heras apud NOVELINO, 2009, p. 213).

Discorrendo sobre o parâmetro de controle de constitucionalidade, Paulo Roberto de Figueiredo Dantas afirma que:

No caso da Constituição brasileira, pode ser utilizados como parâmetro de constitucionalidade todos os princípios e regras inseridos no texto constitucional, mesmo que implícitos, porém inequivocadamente decorrentes das normas existentes na Carta Magna. O preâmbulo da Constituição, contudo, não poderá ser utilizado como paradigma de constitucionalidade, por não ter força normativa. (DANTAS, 2011, p. 75).

Assim, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal preceitua

que de acordo com a norma constitucional afrontada, a inconstitucionalidade pode ser formal ou material, note-se na interpretação da ementa abaixo:

1. Inconstitucionalidade formal dos art. 4º e 5º da Lei n.º 227/1989, que desencadeiam aumento de despesa pública em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta aos arts. 25; 61, § 1º, inc. I, alínea a; e 63 da Constituição da República. 2. Inconstitucionalidade material dos arts. 4º e 5º, da Lei n.º 227/1989, ao impor vinculação dos valores remuneratórios dos servidores rondonienses com aqueles fixados pela União para os seus servidores (art. 37, inc. XIII, da Constituição da República. (STF, ADI n.º 64/RO, rel. Min. Cármen Lúcia, de 21/11/2007).

Neste sub-capítulo serão analisados os aspectos da inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, uma vez que a inconstitucionalidade material será objeto de estudo no próximo sub-capítulo.

Faz-se aqui, um adendo, a fim de explicar que a pertinência do estudo se desprende do controle preventivo de constitucionalidade, já que o objeto da pesquisa se refere a um projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional.

Na esteira do pensamento de Alexandre de Moraes (2007, p. 678) o controle preventivo pretende impedir que alguma norma maculada pela eiva da inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico.

Segue (MORAES, 2007, p. 678):

Tradicionalmente e em regra, no direito constitucional pátrio, o Judiciário realiza o controle repressivo de constitucionalidade, ou seja, retira do ordenamento jurídico uma lei ou ato normativo contrários à Constituição. Por sua vez, os poderes Executivo e Legislativo realizam o chamado controle preventivo, evitando que uma espécie normativa inconstitucional passe a ter vigência e eficácia no ordenamento jurídico.

Em sintonia de doutrinas, apesar de entender que o Poder Judiciário também exerce, excepcionalmente e via Mandado de Segurança, o controle preventivo de constitucionalidade<sup>19</sup>, esclarece Marcelo Novelino (2009, p. 221):

O controle preventivo ocorre antes da promulgação de uma lei ou emenda, sendo exercido, por qualquer dos poderes, com a finalidade de evitar a ocorrência de uma lesão à Constituição.

O Poder Legislativo exerce o controle preventivamente por meio das Comissões de Constituição e Justiça.

O Poder Executivo pode exercê-lo vetando (*veto jurídico*) um projeto de lei considerado inconstitucional (CF, art. 66, § 1º).

O Poder Judiciário, ainda que de forma excepcional, também poderá exercê-lo caso seja impetrado um mandado de segurança por Parlamentar,

<sup>19</sup> Para justificar seu entendimento, Marcelo Novelino (2009, p. 221) cita a seguinte decisão: STF – MS 24.041/DF, rel. Min. Nelson Jobim (29/08/2001): “Os membros do Congresso Nacional têm legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com o objetivo de ver observado o devido processo legislativo constitucional”.

em razão da inobservância do *devido processo legal constitucional*, como ocorre no caso de deliberação de uma proposta de emenda tendente a abolir cláusula pétreia.

Ademais, assevera Uadi Lammêgo Bulos (2010, p. 177):

Deveras, a jurisprudência da Corte Excelsa firmou orientação no sentido de atribuir apenas aos deputados federais e aos senadores da República, e apenas a eles, com a conseqüente exclusão de terceiros estranhos à instituição parlamentar, a legitimidade *ad causam* para instaurar processo judicial de controle difuso do procedimento de elaboração das espécies normativas primárias do art. 59 da Carta Política (STF, MS 23.565/DF, rel. Min. Celso de Mello, DJU de 17-11-1999).

Assim, encerradas as considerações concernentes à pertinência do estudo em tela, mister destacar o conceito de inconstitucionalidade formal, a fim de que se possa analisar o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 à luz da matéria, vejamos:

Com efeito, a inconstitucionalidade formal (vício formal) é o desrespeito, na elaboração da lei ou ato normativo, às normas constitucionais relativas ao processo legislativo, ou seja, às regras procedimentais, fixadas pela Constituição, para a edição das diversas espécies normativas. (DANTAS, 2011, p. 76).

Pedro Lenza, por sua vez, desdobra o significado de inconstitucionalidade formal com o seguinte conceito:

Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua “forma”, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente. (LENZA, 2009, p. 161).

Percebe-se a partir do conceito de Pedro Lenza, que a inconstitucionalidade formal pode decorrer por força de desobediência ao processo legislativo constitucional, ou, ainda, por ser emanado de autoridade incompetente, cujos critérios subjetivos são fixados constitucionalmente.

Sobre o tema, vide o magistério de Marcelo Novelino:

A inconstitucionalidade formal ocorre com a violação, por parte do Poder Público, de uma norma constitucional que estabelece a forma de elaboração de um determinado ato. Pode ser subjetiva, no caso de leis e atos emanados de uma autoridade incompetente (*e. g.*, CF, art. 60, I a III; CF, art. 61); ou, objetiva, quando um ato é elaborado em desacordo com as formalidades e procedimentos estabelecidos pela Constituição (*e. g.*, CF, art. 47; CF, art. 60, §§ 1º, 2º, 3º e 5º; CF, art. 69). (NOVELINO, 2009, p. 217).

Feitas as considerações acima, passa-se à análise específica da constitucionalidade formal do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, visando aferir se da forma como proposto atende aos auspícios constitucionais entabulados pela Carta Magna de 1988.

Pois bem, tendo em vista que o projeto em voga se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, o controle preventivo deve ser feito pelo Poder Legislativo, haja vista que somente será exercido pelo Poder Judiciário em situações excepcionais, ou pelo Poder Executivo via veto jurídico, por ocasião da deliberação executiva.

Ocorre a deliberação executiva quando terminada a fase de discussão e votação no Congresso Nacional, aprovado o projeto de lei, ele for encaminhado para a apreciação do Chefe do Executivo.

Recebendo o projeto de lei, o Presidente da República o sancionará ou o vetará.

Em caso de concordância, de aquiescência, o Presidente da República sancionará o projeto de lei. Sanção é o mesmo que anuência, aceitação.

Em caso de discordância, poderá o Presidente da República vetar o projeto de lei, total ou parcialmente [...]. (LENZA, 2009, p. 408).

Continuando a lição, agora concernente aos motivos do veto, aduz:

Vetando o projeto de lei, total ou parcialmente, o Presidente da República deverá comunicar ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto no prazo de 48 horas. Poderá o Presidente da República vetar o projeto de lei se entendê-lo inconstitucional (veto jurídico), ou contrário ao interesse público (veto político). (LENZA, 2009, p. 409).

Como o projeto de lei complementar em estudo aguarda votação via tramitação ordinária no Congresso Nacional, compete ao próprio Poder Legislativo, via Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, verificar sua constitucionalidade.

Cabe ao Presidente da Casa Legislativa e às Comissões Parlamentares, em especial as denominadas de "Constituição e Justiça", que examinam e emitem parecer sobre a constitucionalidade ou não do projeto. A Comissão encarregada de apreciar os aspectos constitucionais de projetos, propostas de emendas à Constituição, entre outras matérias, na Câmara dos Deputados, tem o nome de Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (art. 32, III, do Regimento Interno da Câmara), e, no Senado Federal, de Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (art. 72, III, do Regimento Interno do Senado). (CARVALHO, 2010, p. 437).

A rigor, parece já ter sido feito, pois que conforme narrado no sub-capítulo 3.1 desta pesquisa, o deputado Léo Alcântara, relator em substituição na CCJR,

concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000.

Ademais, novamente na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o projeto em tela foi distribuído ao relator deputado Jutahy Junior que após análise, tanto do projeto quanto das emendas supressivas do deputado Walter Pinheiro, chegou-se a conclusão pela aprovação do projeto e rejeição das emendas.

Assim, já que a inconstitucionalidade formal se divide em objetiva e subjetiva, conforme o ensinamento de Marcelo Novelino anteriormente destacado, propõe-se de início analisar a primeira.

Não se vislumbra no Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 qualquer vício formal objetivo capaz de torná-lo inconstitucional. A constatação deriva-se do fato de que o referido projeto de lei obedeceu todos os postulados constitucionais inerentes à tramitação de projeto de lei complementar.

A rigor, obedeceu-se o art. 61 da Constituição Federal, já que o projeto de lei complementar em voga é de iniciativa do Presidente da República; o art. 64, uma vez que iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados; o § 1º do art. 64, em todos os pedidos de urgência e de cancelamento de urgência a critério do Presidente da República.

Há se ressaltar, ainda, que se encontram prejudicados os dispositivos aplicáveis à tramitação de projeto de lei complementar, como os demais parágrafos do art. 64, bem como os artigos 65; 66; 67; e 69, todos da Constituição Federal.

Quanto à inconstitucionalidade formal subjetiva, àquela que ocorre quando há um vício na propositura da norma, por ter sido encaminhada por um órgão que não tem legitimidade para tanto (AGRA, W. M., 2010, p. 653), torna-se prudente a constatação de que também não ocorreu, nos termos do *caput* do art. 61 da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Assim, como o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo da União, e até a presente data obedeceu todos os trâmites do processo legislativo constitucional, nos exatos termos estabelecidos pela

Constituição Federal, não há se falar em inconstitucionalidade formal seja ela objetiva ou subjetiva.

Cumpra obter, que resta analisar os critérios para se estabelecer a constitucionalidade material do projeto de lei complementar em análise, e saber, se tem viabilidade jurídica, o que se fará no sub-capítulo que segue.

### **3.5 – Da constitucionalidade material concernente à matéria ventilada no Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000**

O presente sub-capítulo foi formatado nos moldes do anterior, seguindo o mesmo raciocínio na exposição das idéias, assim sendo, inicia-se a análise da constitucionalidade material à luz do conceito, esclarecendo seu significado e abrangência.

Conforma magistério de Paulo Bonavides (2006, p. 298):

O controle material de Constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de *politicidade* de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais.

Como se extrai das palavras de Paulo Bonavides, trata-se de complexo estudo e compreende não só entender os limites estabelecidos pela norma constitucional, mas também saber de seu propósito, vez que somente assim será possível aferir a real intenção do constituinte.

Há se mencionar, também, que a Constituição Federal estabelece inúmeras situações em que os dispositivos constitucionais não podem ser alterados, nem mesmo por projeto de emenda constitucional, por constituírem matérias que sofrem com a limitação ao poder de reforma, protegidas pela chamada cláusula pétrea<sup>20</sup>, nos moldes constantes do art. 60, §4º, inciso IV<sup>21</sup> da Constituição Federal de 1988.

Sobre o assunto, esclarece Judicael Sudário de Pinho:

---

<sup>20</sup> Cláusula Pétrea é a determinação constitucional rígida e permanente, insuscetível de ser objeto de qualquer deliberação e/ou proposta de modificação, ainda que por emenda à Constituição.

<sup>21</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Encontra-se também sob a proteção do art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, os núcleos constantes do *caput* do art. 5º: direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, esta associada à sua função social. Os direitos que, nos incisos do art. 5º, constituem desdobramentos de tais núcleos são também direitos fundamentais. (PINHO, 2005, p. 237).

Note-se que está inserido no bloco das cláusulas pétreas o direito de propriedade, associado à sua função social, de forma que todo cuidado deve ser tomado quando se pretende alterar o modo com se regulamentará a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, sob pena de infringir este comando normativo constitucional.

Pois bem, feitas as considerações acima e cujo conteúdo também se insere no objeto do presente sub-capítulo, passa-se ao magistério de Walber de Moura Agra, que ajudando a decifrar o fenômeno da inconstitucionalidade material, explica que esta:

Ocorre quando a norma infraconstitucional contraria o conteúdo de um dispositivo constitucional, atingindo o sentido de sua determinação. Ela afeta apenas a parte da norma que afronta a Constituição; as demais partes, se forem autônomas, permanecerão em vigor. A inconstitucionalidade material permite sua convalidação: uma vez retirada a parte da norma que contraria a Constituição, o vício deixará de existir. (AGRA, 2010, p. 652).

Como visto, a inconstitucionalidade material representa um descompasso de conteúdo entre o ato normativo e as normas, sejam regras ou princípios, implícitas ou explícitas, contidas na Constituição Federal.

Pedro Lenza lembra que a inconstitucionalidade material é denominada, também, de nomoestática, e assevera que:

Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à “matéria”, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato o seu conteúdo.

Pois bem, interessa saber, então, se o substitutivo do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, atende aos postulados da constitucionalidade material, ou, noutras palavras, se da forma como foi proposto, afronta algum dispositivo constitucional, quer expressamente citado pelo próprio texto do projeto, ou não.

Em primeiro momento, cumpre verificar se há alguma incompatibilidade relacionada à competência legislativa fixada pela norma Constitucional, haja vista,

que o projeto de lei complementar em comento, pretende transferir aos Estados e ao Distrito Federal, a competência para legislar especificadamente sobre vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária, conforme dispõe o art. 1º do substitutivo do projeto já analisado<sup>22</sup>.

Inicialmente, lembre-se de que o critério próprio para a repartição de competências é o da amplitude do interesse em jogo. À União dirá respeito a tudo quanto concernir ao país em sua totalidade, abrangendo-se, sob este prisma genérico, o âmbito de suas relações internas, e o domínio de suas relações externas. Aos Estados-Membros [sic] dirá respeito tudo quanto se vincular a seu próprio território e aos interesses preponderantemente regionais. (RUSSOMANO *apud* CARVALHO, 2010, p. 1036).

Ocorre que o art. 22 da Constituição Federal<sup>23</sup> estabelece que compete privativamente à União legislar sobre direito agrário e desapropriação, de modo que se faz necessário compreender o significado e o alcance da norma, precipuamente, da palavra “privativamente” constante do texto normativo.

Sobre o assunto, segue lição de José Afonso da Silva:

A diferença que se faz entre competência exclusiva e privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que *competete privativamente* a ele a matéria indicada. (SILVA *apud* MORAES, 1991, p. 86).

Corroborando com o entendimento mencionado, as palavras de Marcelo Novelino (2009, p. 544):

A competência privativa pode ser objeto de delegação. Inspirada no modelo germânico, a Constituição permitiu que a União, por *lei complementar*, autorize os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de sua competência privativa (art. 22, parágrafo único).

Assim sendo, quando a Constituição Federal estabeleceu os vinte e nove incisos do art. 22, estava, a rigor, prevendo a possibilidade da União delegar as

---

<sup>22</sup> Art. 1º. Ficam autorizados, Estados e Distrito Federal, na forma do parágrafo único do art. 22, da Constituição Federal, a legislar especificadamente sobre vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária.

<sup>23</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

[*omissis*];

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.



matérias ali ventiladas, via lei complementar, aos Estados, tal qual previsto no parágrafo único do referido artigo.

Para Alexandre de Moraes (2007, p. 286), porém, a delegação em tela, via lei complementar, deve obedecer a três requisitos específicos, que seguem:

*Requisito formal:* a delegação deve ser objeto de lei complementar devidamente aprovada pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

*Requisito material:* somente poderá ser delegado um ponto específico dentro de uma das matérias descritas nos vinte e nove incisos do art. 22 da Constituição Federal, pois a delegação não se reveste de generalidade, mas de particularização de questões específicas, do elenco das matérias incluídas na privatividade legislativa da União. Assim, nunca se poderá delegar toda a matéria existente em um dos citados incisos;

*Requisito implícito:* o art. 19 da Constituição Federal veda a criação por parte de qualquer dos entes federativos de preferências entre si. Dessa forma, a Lei Complementar editada pela União deverá delegar um ponto específico de sua competência a todos os Estados, sob pena de ferimento do princípio da igualdade federativa.

Como visto, a delegação de competência privativa para os Estados, via lei complementar, nos moldes do art. 22, parágrafo único da Constituição Federal é alvissareiro, todavia, o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 pretende utilizar do dispositivo em voga para delegar competência legislativa privativa da União, não só aos Estados, mas também ao Distrito Federal.

Neste diapasão, mister lembrar da norma do art. 32, § 1º da Constituição Federal, para o qual ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, o que legitima, neste aspecto, o projeto de lei em análise.

A exposição de motivos<sup>24</sup> que acompanhou a iniciativa do projeto de lei complementar em análise, também enfrentou a matéria, aduzindo teses expostas por juristas nacionais idôneas a justificar o art. 1º do substitutivo do projeto, conforme trecho abaixo reproduzido:

O professor Ives Gandra da Silva Martins, em comentários à Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, ressalta que a permissão de delegação contida no parágrafo único do art. 22 não se confunde com o exercício da competência supletiva dos Estados e do Distrito Federal de que trata o § 30 do art. 24 da Constituição. Observa, igualmente, que a delegação assume caráter permanente, permitindo-se aos Estados o exercício da competência delegada até sua revogação pela União (Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra

---

<sup>24</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Proposições legislativas. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21518>> Acesso em 22/07/2011.

da Silva Martins. Comentários à Constituição do Brasil, São Paulo, Saraiva, 1992, PP. 365-372).

A faculdade de delegar competências legislativas atribuída ao legislador deve ser exercida dentro dos limites impostos pelo texto constitucional. Em primeiro lugar, a autorização deve ser realizada por lei complementar. Em segundo, a autorização deve tratar apenas de questões específicas. Entende-se que a presente proposta obedece nitidamente a esses dois pressupostos. [...]

Nesta perspectiva, o presente projeto não visa a delegar a totalidade de uma das competências legislativas privativas da União, o que levaria ao esvaziamento do sentido do texto constitucional. Assim, a delegação atém-se, exclusivamente, à possibilidade de os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária.

Calha por fim salientar, que a Emenda Supressiva n.º 01 do deputado Walter Pinheiro<sup>25</sup> visava justamente a supressão do art. 1º do original do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, por entender o parlamentar que:

Não obstante a expressa autorização consignada no parágrafo único do art. 22 da CF, há de se verificar que a Reforma Agrária insere-se em contexto de tal relevância, que constitui direito subjetivo ao trabalho e amparo Estatal, especialmente consignado enquanto direitos sociais, dentre os direitos e garantias fundamentais (art. 6º da CF).

Todavia, como já explanado anteriormente (sub-capítulo 3.1), a referida emenda supressiva foi rejeitada e, sem se atentar para os fundamentos da negativa, cumpre de já concordar, eis que pela motivação exposta, realmente não há razão que a sustente. Vale ressaltar, ainda a respeito do tema, o magistério de Diogenes Gasparini (2010, p. 890):

*A competência para legislar (fazer leis) sobre desapropriação é exclusiva da União (art. 22, II, da CF). Destarte, à União também cabe disciplinar o procedimento administrativo e o processo judicial necessário para que o exproprioamento possa acontecer. Ressalvem-se dessa exclusividade a possibilidade de lei complementar autorizar os Estados-Membros e o Distrito Federal a legislar sobre questão específica ligada à desapropriação, como prevê o parágrafo único desse preceptivo constitucional.*

É salutar considerar, porém, que o deputado Walter Pinheiro questionou não só a possibilidade de delegação de competência privativa, nos moldes estabelecidos no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, mas também questionou a relevância da reforma agrária, que para ele constitui direito subjetivo ao trabalho e amparo Estatal, especialmente consignado enquanto direitos sociais.

Pertinente a visão do deputado constante da Emenda Supressiva n.º 1 ao

<sup>25</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Proposições legislativas. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21518>> Acesso em 22/07/2011.

Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, conquanto, os seus questionamentos serão novamente levantados em momento oportuno, ainda no presente sub-capítulo.

Quanto ao fato de que o texto original do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, em seu art. 2º, citar expressamente o art. 23, parágrafo único e o art. 241 da Constituição Federal de 1988, entende-se desnecessário comentar, haja vista que o erro técnico foi devidamente corrigido no substitutivo ao projeto em tela, tanto que a nova redação, ou seja, no substitutivo do projeto, não mais menciona os dispositivos constitucionais destacados.

De todo modo, o relator do projeto em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, o deputado Jutahy Junior, proferindo seu voto<sup>26</sup> favorável à lei em tese, assim defendeu:

Também não está em jogo o art. 241<sup>27</sup>, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 19/98.

A regra transcrita não demanda lei complementar e, por outro lado, os entes federados não dependem de lei autorizativa para celebrar consórcios e convênios, salvo se implicarem em alienações de bens.

Sobre a incidência dos preceitos normativos do art. 23, parágrafo único<sup>28</sup> e art. 241 da Constituição Federal, o deputado Jutahy Junior, relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, da Câmara dos Deputados, ponderou: a regra transcrita não demanda lei complementar e, por outro lado, os entes federados não dependem de lei autorizativa para celebrar consórcios e convênios, salvo se implicarem em alienação de bens.

Noutro diapasão, o *caput* do art. 184 e o seu § 2º da Constituição Federal de 1988, merecem especial atenção, não só porque foram expressamente citados tanto pela redação original do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, quanto pelo seu substitutivo, mas porque encerram a matéria veiculada no referido projeto de lei.

---

<sup>26</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Proposições legislativas. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21518>> Acesso em 22/07/2011.

<sup>27</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

<sup>28</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [omissis];

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

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.

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

Como visto, a Constituição da República estabeleceu que a competência para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, é da União, nos moldes do caput do art. 184, concomitante à competência para declarar o imóvel como de interesse social, nos termos do § 2º do referido artigo.

Desta feita, questiona-se: poderia a União delegar as competências de promover a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, bem como de declarar os imóveis de interesse social, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme pretende fazer o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, no art. 2º de seu substitutivo?

A resposta a este questionamento é não, e os motivos são plurais, ou seja, a Constituição Federal de 1988 veda a possibilidade da União delegar as competências de promover a desapropriação em voga; e de declarar os imóveis de interesse social, conforme pretende fazer o projeto de lei complementar em estudo.

Neste aspecto, convém lembrar que existem basicamente três espécies de desapropriação, isto é, por necessidade pública; utilidade pública; e por interesse social, a rigor, já estudadas no sub-capítulo 2.2.

Enfrentando a questão e após afirmar a possibilidade da União delegar, aos Estados e ao Distrito Federal, a competência para legislar especificadamente sobre desapropriação, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, Diogenes Gasparini esclarece da seguinte forma:

A competência para declarar ou, o que é mesmo, submeter um bem ao regime expropriatório, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, é concorrente, isto é, das pessoas políticas dentro de suas respectivas jurisdições [...].

Por fim, a competência para executar ou promover o exproprioamento é, também, concorrente. Qualquer pessoa política (União, Estado-Membro, Distrito Federal, Município) ou administrativa (concessionária de serviço público, sociedade de economia mista, empresa pública, fundações) podem promover a desapropriação, devendo esta última estar autorizada em lei ou contrato (art. 3º do Dec.-Lei n.º 3.368/41) [...].

A desapropriação por interesse social, com o fito de realizar reforma agrária, nos termos do art. 184 e parágrafos da Lei Maior, no que diz respeito à legislação e à declaração, compete apenas à União e, no que concerne à

promoção, cabe à União ou seu delegado, isto é, o INCRA. (GASPARINI, 2010, p. 891).

O mesmo entendimento é adotado pela administrativista Maria Sylvia Zanela Di Pietro, que por sua vez reforça seu posicionamento com citações de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, conforme destaque:

O STF já desfez o engano de quem entendia que a desapropriação de imóveis rurais é sempre de competência da União; somente o é quando o imóvel rural se destina à reforma agrária. Nesse sentido, decidiu que podem os Estados e Municípios desapropriar imóveis rurais para fins de utilidade pública, não, porém, para fins de reforma agrária, privativa da União (in RDA 152/122 e RT 595/266). (DI PIETRO, 2010, p. 168).

Dessa forma, caso seja hipótese de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, nos termos do art. 184 da Constituição Federal de 1988, competirá sempre, exclusivamente, à União, os atos de declaração e de execução da respectiva desapropriação.

Ademais, a Constituição Federal não permite qualquer interpretação no sentido de se permitir a delegação da declaração de imóveis de interesse social, para fins de reforma agrária, ou da execução da desapropriação para o mesmo fim, restando por inconstitucional o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, a rigor, pelo vício da inconstitucionalidade material.

Interessa notar, porém, que esta alegação já foi feita no Congresso Nacional, pela Emenda Supressiva n.º 2 do deputado Walter Pinheiro<sup>29</sup>, cuja justificativa para que se suprima o art. 2º do projeto em comento, consta abaixo:

A disposição contida nesse artigo é flagrantemente inconstitucional. Segundo o artigo 184 da CF, “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”. Saliente-se que a delegação de competência privativa na Carta Magna restringe-se a “questões específicas” de matérias como direito agrário e desapropriação (artigo 22, I e II, c/c parágrafo único do mesmo artigo), bem como à cooperação entre os entes federados, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional”.

Conforme dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no art. 32, III, alínea a, a análise de projetos, emendas e substitutivos submetidos à apreciação da Câmara e suas Comissões, para a aferição da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, é da competência da

---

<sup>29</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Proposições legislativas. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21518>> Acesso em 22/07/2011.

Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que por sua vez, nas palavras do relator deputado Jutahy Junior, votou pela aprovação do projeto e rejeição das emendas.

O deputado Inácio Arruda, no pronunciamento<sup>30</sup> realizado em 28 de novembro de 2001, em Plenário, também atentou-se à inconstitucionalidade material do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, e teceu algumas palavras, cujo trecho mais pertinente segue abaixo:

A Constituição é clara quando coloca a União como responsável pela desapropriação por interesse social. Mas o projeto do Executivo procura manipular os arts. 23 e 241 da Constituição Federal, quando estes tratam da fixação de normas para a cooperação entre União e os Estados; o Distrito Federal e os Municípios. O projeto se utiliza do termo “cooperação” para justificar o repasse de responsabilidades federais para os Estados, fazendo uma interpretação oportunista de tais artigos como forma de, mais uma vez, impedir a efetivação da reforma agrária em nosso país e, no laboratório do atraso neoliberal, construir a fórmula capaz de perpetuar o subdesenvolvimento no país.

Noutro diapasão, conforme anteriormente citado, matérias cuja abrangência ou relevância sejam do interesse nacional devem ser disciplinadas pela União, dentro do já citado critério da amplitude do interesse em jogo.

José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 968), ao descrever a competência para a desapropriação rural, aduz:

A competência para a desapropriação rural por interesse social é exclusiva da União Federal; em consequência, Estados, Distrito Federal e Municípios estão alijados dessa prerrogativa expropriatória específica. A razão dessa exclusividade consiste em que a matéria rural abrange todo o território brasileiro e ostenta interesse de caráter nacional. O interesse público a ser protegido extrapola o âmbito estadual, distrital ou municipal.

Corroborando com o posicionamento anteriormente citado, as palavras de Flávia Maria Leite Fernandes, na obra coordenada por Carlos Pinto Coelho Motta (2004, p. 752), ao afirmar que compete, exclusivamente, à União Federal promover a desapropriação rural por interesse social, tendo em vista que as questões relativas à política agrária extrapolam os interesses municipais e estaduais.

Neste diapasão, adverte José Vaz Parente (2011, p. 14) que:

Inexistem registros sobre qualquer reforma agrária realizada no mundo, que não tenha ocorrido sob o comando do poder público federal, com regras bem claras para todo um território. O Projeto de Lei Complementar 135/00, da iniciativa do governo, nega essas premissas, para tentar impor

---

<sup>30</sup> Disponível em: <[HTTP://www.camara.gov.br/sileg/integras/1200.doc](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1200.doc)> Acessado em 02/03/2011.

exigências de um mercado que rejeita o poder intervencionista de um Estado autônomo e soberano, instituído para agir em defesa dos interesses públicos e coletivos, segundo uma ordem social que assegure o bem-estar de todos.

Desta feita, o Projeto de Lei Complementar não atende aos postulados constitucionais, devendo sofrer o controle preventivo de constitucionalidade, para declará-lo inconstitucional pelo seu objeto, já que ainda em trâmite no Congresso Nacional ou, caso vá a sanção presidencial, que sofra o chamado “veto jurídico” por parte do chefe do Poder Executivo da União, impedindo que o projeto se transforme em lei, pelos motivos já expendidos.

### **3.6 – Das repercussões sociais advindas ante a aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000**

Faz parte do presente estudo, em sede de prognóstico, efetivar uma leitura dos aspectos sociais que poderão advir caso o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 seja aprovado.

No intuito de atender ao presente desiderato, foram consultados documentos publicados a respeito do projeto em tela, oriundos de diversas fontes, a começar pelos próprios agentes públicos que tomaram a iniciativa de apresentar a proposta, bem como dos que se opuseram a ela, quer por meio das emendas supressivas; por pronunciamentos no Congresso Nacional, ou, ainda; por livros e artigos publicados por pessoas ligadas a área.

Inicia-se a análise destacando as justificativas favoráveis ao projeto em tela, começando pela exposição de motivos<sup>31</sup> que acompanhou a iniciativa do processo legislativo, assinada pelo então ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, Raul Belens Jungmann Pinto, cujo trecho principal, para o objeto do presente sub-capítulo, segue:

A transferência para os Estados e para o Distrito Federal do encargo de declarar e promover a desapropriação para fins de reforma agrária sem dúvida constitui mecanismo que irá imprimir dinâmica muito mais ágil para a adoção de medidas necessárias à solução da questão fundiária no País, sobretudo pela multiplicação do número de agentes públicos que passarão a se envolver diretamente com a matéria.

As informações prestadas pelo ministro de Estado do Desenvolvimento

---

<sup>31</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Proposições legislativas. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21518>> Acesso em 22/07/2011.

Agrário agradaram a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, que nas palavras do relator, o deputado Salomão Cruz, ao preferir o voto<sup>32</sup> também favorável ao projeto em voga, ponderou:

O projeto em comento está coberto de méritos.

É preciso o concurso das máquinas administrativas, na esfera municipal, estadual e federal, para implementar o programa de reforma agrária. Por ter o programa de reforma agrária a função de prover uma gama multifacetada de direitos a milhões de brasileiros deles alijados, abarca desde a disponibilização dos serviços de educação e saúde, até a busca do incremento da produção e da produtividade da terra.

Não há porque restringir os campos de ação das prefeituras, governos estaduais e União. O modelo atual centraliza as ações de reforma agrária em torno da União porque foi concebido no seio do regime militar, que, como é sabido, concentrou atribuições – e recursos – no âmbito federal.

O enfoque que o projeto dá à descentralização vem ao encontro daquele que preconizamos: um modelo que permite a aglutinação de esforços, sem diluir responsabilidades.

Ocorre que o pensamento acima destacado, portanto, otimista ante a iniciativa do chefe do Poder Executivo Federal, não encontra voz unânime, tanto que em desfavor ao Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 ressoaram inúmeras teses antagônicas, que por sua vez passarão a ser estudadas.

As três Emendas Supressivas são, per si, justificativas contrárias ao projeto em estudo, haja vista que suas fundamentações se ancoram justamente no impacto negativo que poderia ser ocasionado com a aprovação deste, conforme trecho que segue, igualmente constante das Emendas Supressivas n.º 1 e nº 2 de autoria do deputado Walter Pinheiro:

O que o Governo intenta é transferir os ônus político e financeiro da reforma agrária para os estados no seu projeto de desfederalização (eufemisticamente chamado de descentralização) da reforma agrária. Na estratégia do Governo, a pressão social pela terra seria transferida para estados e municípios que ainda teriam de arcar com custos de assistência técnica, vistorias, infra-estrutura etc., e como é sabido, poder do latifúndio é muito maior nas estruturas de poder dos estados.

Por essas razões, entendemos que a medida ora atacada, caso não suprimida, representará um retrocesso à reforma agrária, na medida em que fragiliza o processo político que deveria visar o efetivo cumprimento da Constituição Federal.

No mesmo sentido manifestou-se o deputado Inácio Arruda, em Plenário,

---

<sup>32</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Proposições legislativas. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21518>> Acesso em 22/07/2011.



no dia 28 de novembro de 2001, quando em seu pronunciamento<sup>33</sup> alertou:

As conseqüências da aprovação de tal projeto acarretariam vultosos prejuízos para ao Brasil, acumulados ao gigantesco prejuízo acumulado de 500 anos, desde as sesmarias e capitânicas hereditárias. Os estados não têm condições objetivas de coordenação da implementação, ainda subjugados em sua maioria às oligarquias regionais. Indiscutivelmente a reforma agrária será enterrada caso perca seu sentido unitário, centralizado pelo poder público federal. [...]

Além disso, este objetivo não pode estar submetido às conveniências políticas locais ou regionais – que ocasionariam um significativo descompasso e diluição de metas no plano nacional. Soma-se a isso a excludente elaboração do projeto no ambiente restrito dos gabinetes palacianos, sem a participação decisiva dos setores interessados e da sociedade civil organizada. Ressaltamos também o enfraquecimento institucional do INCRA, vítima de uma forte ofensiva do Governo Federal. O PLC 135/00 abre caminho para extinção de tal órgão. [...]

Conclamo aos membros desta Casa à rejeição de um projeto que não contribui para melhorar o Brasil, serve para torná-lo definitivamente atrasado e sem perspectivas, coroando a sequência de ataques aos direitos do nosso povo com a supressão de qualquer possibilidade de desenvolvimento. É o que tenho a dizer.

Sobre o fato de que o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 irá encerrar com o INCRA, o deputado Inácio Arruda não foi o único a prever, note-se nas palavras de José Vaz Parente (2011, p. 13), ao comentar a proposta de descentralização da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária:

Traduzido em miúdo, o Governo da União, ao mesmo tempo em que se desobriga de seu dever constitucional, desmonta o INCRA, transfere para os Estados e Municípios as custas políticas e financeiras das ações de reforma agrária, eleva o grau de dificuldade à sua realização e, com isso, busca criar as condições subjetivas à implementação do Banco da Terra, com o esvaziamento e isolamento das organizações dos trabalhadores rurais que se opõem à reforma agrária de mercado e ao modelo de desenvolvimento instituído no País.

As críticas ao projeto em análise não param por aí, note-se na continuação de José Vaz Parente (2011, p. 15):

Com a aprovação desse projeto de lei, as unidades estaduais, individualmente, terão liberdade plena para definir, segundo as correlações de forças políticas locais, as ações agrárias que lhes convêm, as quais certamente ficarão descontextualizadas de outras experiências do gênero, levadas a cabo no País, ocasionando ou mesmo aprofundando todo um desequilíbrio regional, que uma reforma agrária de âmbito nacional, a rigor, visa corrigir.

Entre as possíveis conseqüências desse processo de desfederalização da reforma agrária, a ser estabelecido pelas as novas regras, com certeza acha-se presente a preservação do regime de propriedade e a manutenção

<sup>33</sup> Disponível em: <[HTTP://www.camara.gov.br/sileg/integras/1200.doc](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1200.doc)> Acessado em 02/03/2011.

do fluxo migratório das regiões de expulsão, onde o latifúndio encontra-se consolidado e fortemente protegido, para as áreas de menor resistência às intervenções do Estado. Isto retrata fielmente o que já sucede nos dias de hoje, com a concentração de ações de distribuição de terras e de assentamentos votadas para as localidades com baixa densidade demográfica, particularmente nas regiões norte, centro-oeste e meio-norte, acrescidas de algumas outras intervenções pontuais nas áreas tradicionais, que se dão mais em razão das pressões exercidas por frações organizadas dos trabalhadores rurais, do que propriamente por iniciativa voluntária do Estado.

Como visto, caso seja aprovado o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, determinados Estados serão vanguardistas na desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária; ao passo que outros tecerão inúmeros obstáculos para sua implantação, notadamente os que possuem o latifúndio mais acentuado, haja vista a influência política que sofrem por parte dos proprietários rurais.

A rigor, quando o projeto estava na Comissão de Agricultura e Política Agrícola, na relatoria do deputado Salomão Cruz, este, ao proferir o voto<sup>34</sup> favorável ao projeto e de rejeição das emendas supressivas, afirmou que já havia ponderado a questão, note-se por suas palavras:

Consideramos que será dada oportunidade a inúmeros governos estaduais, inclusive àqueles dirigidos por partidos que se dizem comprometidos com a reforma agrária, para demonstrar, na prática, o grau de compromisso que tanto alardeiam.

Assim sendo, quer pela iniciativa, quer pelos que até agora aprovaram o projeto de lei complementar, todos estão cientes de que haverá uma desigualdade na implantação da reforma agrária, ocasionada pelas conveniências políticas regionais, o que poderá levar ao aumento do número de conflitos sociais agrários, isso porque o jurisdicionado que espera por uma gleba de terras, dependendo donde estiver, poderá ser agraciado rapidamente, ou nunca, a depender de sua sorte.

Na obra coordenada por Tânia Bacelar de Araújo (1998, p. 56), concernente à descentralização da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, contém a seguinte conclusão:

O estudo revelou visões convergentes dos diversos atores estratégicos envolvidos na Reforma Agrária, entre os quais se destacam: a idéia de manter a desapropriação como atualmente disposta na Constituição Federal

---

<sup>34</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Proposições legislativas. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21518>> Acesso em 22/07/2011.

e uma grande rejeição a meros movimentos de estadualização ou municipalização (o que implica continuidade na presença ativa do governo federal no processo de reforma agrária e em especial, no seu financiamento). A recusa à descentralização da ação fundiária é convergente, embora fundamentada por razões distintas: prefeitos conservadores não a querem para não assumir o ônus de não realizá-la em função de seus compromissos políticos locais, enquanto os movimentos sociais não a querem por considerar que o poder dos latifundiários bloquearia a ação reformista se delegada a instâncias inferiores de governo. A recusa à descentralização, como sinônimo de desobrigação do governo federal, também une atores em posições sociais e políticas distintas.

Desta feita, há o temor instalado, e generalizado, por parte daqueles que serão os protagonistas de uma reforma agrária descentralizada, seja porque não dispõem de meios objetivos para implantá-la, seja porque são conscientes de que sofrerão com as pressões advindas daqueles que compõem o latifúndio, precipuamente nos Estados em que estes são preponderantes e que, sabidamente, são os que mais necessitam de uma reforma agrária eficiente.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa ao analisar o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000, em trâmite na Câmara dos Deputados por força da deflagração do processo legislativo de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Federal, procurou entender suas razões, isto é, a *ratio legis* (finalidade da lei).

Para tanto, valeu-se de todo um estudo concernente à reforma agrária e à política agrícola, levando-se em consideração o aparato legislativo atualmente vigente, buscando com isso conhecer o Plano Nacional de Reforma Agrária e compreender a real necessidade de sua alteração.

Todavia, os estudos somente seriam completos caso fosse analisada a estrutura fundiária nacional, que se iniciou, como visto, com o desembarque dos portugueses no ano de 1500, passando pelos inúmeros períodos históricos que culminaram com a nossa atual realidade fundiária, infelizmente deficitária, por tamanha desigualdade na distribuição de terras.

Foram destacadas as compatibilizações das ações de reforma agrária e de política agrícola, oportunidade em que se pôde perceber que não faltam regramentos normativos, constitucionais e infraconstitucionais, capazes de propiciar a distribuição e redistribuição de terras, aos colonos que dela necessitam, de forma racional.

Os estudos levaram à conclusão de que a má distribuição de terras no Brasil é uma questão estrutural, que foi ocasionada por escolhas incorretas há anos levadas a efeito, e que somadas à falta de compromisso político, apenas nos distanciaram dos modelos tidos aceitáveis de igualdade de acesso a terra.

Viu-se que mesmo ocorrendo a reforma agrária, com a devida desapropriação por interesse social de áreas tidas por improdutivas, os assentados agraciados com um gleba de terras continuam descontentes, pois a par de termos vasta gama de ações e instrumentos de política agrícola, a maior parte deles são voltados ao médio e grande produtor rural, deixando o agricultor familiar à míngua de recursos, para destacar apenas uma de suas necessidades.

Ao adentrar no estudo específico da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, ficou evidente que a Constituição Federal de 1988 a contemplou como instrumento público estatal, de interesse de todos os brasileiros,

portanto, de âmbito nacional e, conseqüentemente, de competência da União.

Interessante perceber que a desapropriação, ou seja, uma das mais contundentes formas de intervenção do Estado na propriedade, da forma como foi estabelecida, apresenta-se como instituto garantidor da iniciativa privada, haja vista que exclui do bojo das ações desapropriatórias as áreas produtivas, bem como as pequenas e médias propriedades, desde que seu proprietário não possua outra.

Notadamente ficou esclarecido que a aferição da produtividade dos imóveis rurais, através dos índices GUT e GEE, se dá de maneira objetiva, por critérios previamente estabelecidos pelo INCRA, levando-se em consideração as micro-regiões do país, e que podem ser calculados por qualquer profissional especializado.

Tudo se deve ao fato de que a propriedade não mais pode ser vista como um direito absoluto, sagrado, que serve aos fins apenas individualistas do titular do domínio, como foi, por exemplo, disciplinado na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.

A função social da propriedade, princípio constitucional expresso, passou a servir como objeto de diversos estudos, muitos deles influenciando a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que atualmente têm se consolidado como importante nascedouro do direito agrário-constitucional.

A rigor, nos últimos tempos, iniciando-se com a Constituição Federal de 1946, a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, em razão de sua função social, extrapolou os limites dos discursos políticos e passou a ostentar posição de destaque nas agendas de desenvolvimento nacional, bem como a fomentar grandes movimentos sociais de acesso a terra.

Em meio a todos estes acontecimentos, o Poder Público Federal, via iniciativa de projeto de lei complementar, desviando convenientemente os limites dos dispositivos constitucionais pré-estabelecidos pelo constituinte originário, pretende alterar o Plano Nacional de Reforma Agrária.

As alterações são plurais, e as justificativas constantes da exposição de motivos enviada junto à Mensagem n.º 652/2000 não convencem, já que o projeto de lei analisado poderá levar ao total descompromisso federal para com a reforma agrária, esvaziando por completo a normatividade prevista no art. 184 e seguintes, da Constituição Federal de 1988.

Os possíveis agentes protagonistas da pseudo-reforma agrária que seria implantada à luz da lei oriunda da aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 já se manifestaram contrários à proposta, isso porque têm total noção de que ficarão apenas com o encargo, administrativo-político-financeiro da referida desapropriação.

Os movimentos sociais ligados à reforma agrária também já se manifestaram contrários, ainda que por justificativas diversas. De uma forma ou de outra, o projeto de lei complementar em estudo desagrada, não restando justificativa plausível para sua aprovação.

Por fim, em uma análise técnico-jurídica, ficou constatado que o Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 não atende aos postulados constitucionais, devendo sofrer o controle preventivo de constitucionalidade, para declará-lo inconstitucional pelo seu objeto, já que ainda em trâmite no Congresso Nacional ou, caso vá a sanção presidencial, que sofra o veto jurídico por parte do chefe do Poder Executivo da União, impedindo que o projeto se transforme em lei, pelos motivos já expendidos no desenvolvimento da pesquisa.

Assim sendo, o referido Projeto de Lei Complementar n.º 135/2000 não merece ser aprovado, não só porque é materialmente inconstitucional, mas porque àqueles a que interessa opinar sobre a reforma agrária, são também contra a descentralização da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, pelos motivos já narrados em linhas pretéritas.

## REFERÊNCIAS

- AGRA, W. M. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito administrativo*. 13. ed. Niterói: Impetus, 2007.
- ARAÚJO, E. N. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARAÚJO, T. B. (Coord.). *Descentralização e reforma agrária: um processo em discussão*. Recife: INCRA/IICA, 1998.
- BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BARROS, W. P. *Curso de direito agrário*. Vol 1. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- BARROSO, L. A. e PASSOS, C. L. *Direito agrário contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- BORGES, A. M. *Curso Completo de direito agrário*. 1. ed. Leme: EDIJUR, 2006.
- BORGES, P. T. *Institutos básicos de direito agrário*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- Brasil possui estruturas agrárias mais concentradas do mundo*. Disponível em: <<http://www.limitedaterra.org.br/imprimeNoticia.php?id=11>>. Acessado em: 25/02/2011.
- BULOS, U. L. *Direito constitucional ao alcance de todos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CARVALHO, E. F. *Manual didático de direito agrário*. Curitiba: Juruá, 2010.
- CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- CARVALHO, K. G. *Direito constitucional, Teoria do Estado e da Constituição*. 16. ed. Belo Horizonte: Delrey, 2010.
- COSTA, R. P. e PEREIRA, R. *Reforma agrária um estudo jurídico*. Belém: CEJUP, 1993.
- DANTAS, I. *Princípios constitucionais e hermenêutica*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1994.
- DANTAS, P. R. F. *Direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- FACHIN, O. *Fundamentos de metodologia*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FALCONI, L. C. *Desapropriação da propriedade destrutiva*. Goiânia: Ed. PUC Goiás, 2010.
- FARIAS, V. A. *Lei 8.629/93, comentada por procuradores federais*. Brasília: INCRA, 2011.
- FERREIRA, P. *Curso de direito agrário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FRANCO SOBRINHO, M. O. *Desapropriação*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- FRANCISCO, W. C. *A revolução verde*. Projeto Brasil Escola. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/geografia/revolucao-verde.htm>> Acesso em 04/11/2011.
- GASPARINI, D. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GIRARDI, E. P. *Atlas da questão agrária brasileira*. Disponível em: <[http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/estrutura\\_fundiaria.htm](http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/estrutura_fundiaria.htm)>. acesso em 25/02/2011. O Atlas é parte da tese de doutorado em Geografia, intitulada "Proposição teórico-metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira". A tese foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Geografia e no Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA), da UNESP de Presidente Prudente.
- GONÇALVES, C. R. *Direito civil, parte geral*. Vol. 1, 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- HARADA, K. *Desapropriação: doutrina e prática*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- HIRONAKA, G. M. F. N. *Atividade agrária e proteção ambiental: simbiose possível*. São Paulo: Cultura Paulista, 1997.
- IBGE. *Área territorial oficial*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)> Acesso em 04 out. 2009.
- JACINTO DA SILVA, E. *Desapropriação no direito positivo*. Leme: Direito, 1998.
- LARANJEIRA, R. *Direito agrário*. São Paulo: LTr, 1984.
- LARANJEIRA, R. (Coord.). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTr, 2000.
- Lei 8.629/93 – *Comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/Inca*



*para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo.* Brasília: INCRA, 2011.

LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado.* 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LIMA, R. A. M. *Direito agrário.* Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

LIMONGI FRANÇA, R. *Manual prático das desapropriações.* São Paulo: Saraiva, 1976.

LUSTOSA, M. C.; VINHA, V.; MAY, P. *Economia do meio ambiente.* 1. ed. São Paulo: Campus, 2003.

MARCIAL, A. B. *Derecho agrário.* 2. ed. Madri: Revista de Derecho Privado, 1978.

MATOS, T. C. C. *Contextualização da política brasileira de reforma agrária.* Disponível em: <<http://aureojoao.blogspot.com/2009/10/politica-brasileira-de-reforma-agraria.html>> Acesso em: 02/02/2011.

MARQUES, B. F. *Direito agrário brasileiro.* 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito agrário para concurso.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, S. P. *Instituições de direito público e privado.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDAUAR, O. *Direito administrativo moderno.* 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro.* São Paulo: RT, 2003.

MIGUEL NETO, S. *Questão agrária.* 1. ed. Campinas: Bookseller, 1997.

MORAES, A. *Direito constitucional.* 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTTA, C. P. C (Coord.). *Curso prático de direito administrativo.* 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

NOVELINO, M. *Direito constitucional.* 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

OPITZ, S. C. B. e OPITZ, O. *Curso completo de direito agrário.* 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PARENTE, J. V. *Reforma agrária na atualidade e perspectivas.* Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29857-29873-1-PB.pdf>> Acesso em: 27.janeiro.2011.

PAULO, V. e ALEXANDRINO, M. *Direito constitucional descomplicado.* 4. ed. São Paulo: Método, 2009.

PAULSEN, L. (Organ.); CAMINHA, V. J. P.; RIOS, R. R. *Desapropriação e reforma agrária*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 1997.

Brasil. Câmara dos Deputados. *Proposições*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> Acesso em 30 set. 2009.

PINHO, J. S. *Temas de direito constitucional e o Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Atlas, 2005.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>> Acesso em 04 out. 2009.

R. LIMONGI, F. *Manual Prático das desapropriações*. São Paulo: Saraiva, 1976.

REYDON, B. *Reforma agrária da nova República: contradições e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1985.

REZEK, G. E. K. *Imóvel agrário, agrariedade, ruralidade e rusticidade*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

ROBLES Jr., A.; BONELLI, V. V. *Gestão de qualidade e do meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2009.

ROCHA, O. A. L. *A desapropriação no direito agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.

SALLES, J. C. M. *A desapropriação a luz da doutrina e jurisprudência*. 6. ed. Revista dos Tribunais, 2009.

SANTOS, M. W. B. e QUEIROZ, J. E. L. (Coord.). *Direito do agronegócio*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SARMENTO, D. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, J. A., *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, J. G. *A reforma agrária brasileira na virada do milênio*. 1. ed. Campinas: ABRA, 1996.

\_\_\_\_\_. *A reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SILVA, J. *O direito e a questão agrária na Constituição Brasileira*. Goiânia: UCG, 1996.

SILVA JUNIOR, G. L. *Revista de direito agrário*. Ano 20, n.º 19, Brasília: INCRA, 2007.

SODERO, F. P. *Direito agrário e reforma agrária*. São Paulo: Legislação Brasileira, 1968.

TARREGA, M. C. V. B. (Coord.). *Fundamentos constitucionais de direito agrário*. São Paulo: SRS, 2010.

TEIXEIRA, G. *O novo mundo rural: base das estratégias para América Latina e Caribe*. Brasília: Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados, 2000.

\_\_\_\_\_. *Estadualização do processo de desapropriação de imóveis rurais para reforma agrária* (Projeto de Lei Complementar nº 135, de 2000). Brasília: Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados, 2000.

TRIGUEIRO, A. *Meio ambiente no século 21*. 4. ed. São Paulo: Autores Associados, 2009.

VARELLA, M. D. *Introdução ao direito à reforma agrária*. Leme: Direito, 1998.

WEFFORT, F. C. (Organ.). *Os clássicos da política*. 9. ed. São Paulo: Ática, 1998.