



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E  
DEMOCRACIA**

**PETRÔNIO DUARTE JÚNIOR**

**DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL X GARANTIA  
CONSTITUCIONAL DO DIREITO A PROPRIEDADE**

**CAMPINA GRANDE- PB  
2014**

**PETRÔNIO DUARTE JÚNIOR**

**DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL X GARANTIA  
CONSTITUCIONAL DO DIREITO A PROPRIEDADE**

Monografia apresentada ao Curso de  
Especialização em Direitos Fundamentais e  
Democracia da Universidade Estadual da  
Paraíba, em cumprimento à exigência para  
obtenção do grau de especialista.

Orientador: Prof.Me.Guthemberg Cardoso  
Agra de Castro

CAMPINA GRANDE – PB  
2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

D812d Duarte Júnior, Petrônio

Desapropriação de imóvel rural x garantia constitucional do direito a propriedade [manuscrito] / Petrônio Duarte Júnior. - 2014.

46 p.

Digitado.

Monografia (Direitos Fundamentais e Democracia EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2014.

"Orientação: Prof. Me Guthemberg Cardoso Agra de Castro, Departamento de Ciências Jurídicas/UFPB".

1. Direito de Propriedade. 2. Desapropriação Rural. 3. Reforma Agrária. I. Título.

21. ed. CDD 346.044

**PETRÔNIO DUARTE JÚNIOR**

**DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL X GARANTIA  
CONSTITUCIONAL DO DIREITO A PROPRIEDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Especialização  
em Direitos Fundamentais e Democracia  
da Universidade Estadual da Paraíba, em  
cumprimento à exigência para obtenção  
do grau de especialista.

Orientador(a): Prof. Me. Guthemberg  
Cardoso Agra de Castro

Aprovado, em: 18/07/2014

Nota: 9,0

**BANCA EXAMINADORA**



---

Prof. Me. Guthemberg Cardoso Agra de Castro  
(Orientador)



---

Prof. Me. Hipólito de Sousa Lucena  
(1ºAvaliador)



---

Prof. Ma. Maricelle Ramos de Oliveira  
(2ºAvaliador)

## **DEDICATÓRIA**

Dedico aos meus amados pais, pela confiança de verem em mim mais uma conquista. A vocês todo meu respeito, admiração e amor.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pela sabedoria e discernimentos a mim concedidos. Por suas bênçãos constantes em minha vida, sempre me fortalecendo perante os obstáculos encontrados no meu caminhar.

Aos meus pais, Petrônio Duarte e Magna Marinho, por me motivarem a caminhar na busca do conhecimento, não permitindo que eu parasse. Pelo apoio constante, pela paciência oferecida, pelos sacrifícios feitos em meu favor. Se hoje subo mais um degrau, foi porque vocês estiveram ao meu lado.

As minhas irmãs Petrucia Marinho e Priscila Marinho, juntamente com os meus sobrinhos Petrônio Matheus e Marjorie Mércia, pelo companheirismo de sempre.

As minhas avós, Elvira Duarte e Alice Marinho (In memoriam), por serem exemplos de amor e fé.

A minha irmã Ana Flávia Diogo Carneiro, companheira de luta, sonhos e também realizações, uma verdadeira fonte de sabedoria, e determinação.

A família de Ana Flávia, nas pessoas de Sr. Neném, D. Darcy e Douglas, amigos de uma longa jornada, sempre receptivos a minha presença em seu lar.

Ao secretário da especialização Heriberto Mello, por sua presteza e atenção, ajudando sempre.

A Coordenadora da especialização, Professora Cezilene Moraes, mulher sonhadora que acreditou sempre no sucesso dessa empreitada.

Outrosim, agradeço ao meu orientador, Guthemberg Cardoso Agra de Castro, pelo acolhimento e atenção, e companheirismo.

Por fim, estendo minha gratidão a todos que, direta ou indiretamente, colaboraram na minha construção como pessoa e como profissional, principalmente, àqueles mais presentes no ladrilhar do caminho que este trabalho encerra.

(Gilberto Freyre)

“Sem um fim social, o saber será a maior das futilidades”.

## RESUMO

Procedendo a avaliação do instituto da propriedade, a partir das acepções mais abalizadas da doutrina constitucional e administrativa, especialmente, quanto ao fenômeno da desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, com espeque nos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e no da indisponibilidade do interesse público, fez-se uma breve exposição das características do instituto da propriedade e seus desdobramentos, quebrantando o entendimento acerca do caráter absoluto deste direito, sob os fundamentos da necessidade pública, utilidade pública e interesse social, expondo-se, portanto, a sua natureza jurídica relativa, tangível, exclusiva e perpétua. A desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária consiste em ferramenta constitucional, com fundamento no artigo 5º, XXIV da Carta Constitucional brasileira de 1988, que tem por finalidade a redistribuição de terras e a mitigação das desigualdades sociais, aportando como forma de limitação da propriedade rurícola e consagração do ideal de função social da propriedade rural, encartado pelo comando normativo 5º, XXIII, da Carta Política de 1988. De forma bastante abreviada, procedeu-se a exposição de todas as formas de intervenção do Estado na propriedade privada, e, em particular, a ocorrência da desapropriação rural por interesse social, os requisitos necessários a sua ocorrência, os objetos passíveis desta modalidade expropriatória, a competência para declaração e execução deste procedimento intervencionista-estatal, o fenômeno da retrocessão e redestinação, assim como analisou-se o fenômeno expropriatório a partir do binômio: distribuição X limitação da propriedade rural, quedando-se pela taxatividade das hipóteses legais de limitação da propriedade sedimentada nos postulados de função social da propriedade rural. Por fim, tendo este trabalho científico o fito da adoção da teoria que se queda pela admissibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, nas estritas hipóteses do artigo 186 da Constituição Federal, seguiu-se fundamentalmente, a linha metodológica bibliográfica, embasada em modelo de raciocínio dedutivo, investigação analítica e pesquisa descritiva.

**Palavras chave:** Desapropriação rural. Limitações. Admissibilidade.



## ABSTRACT

Analyzing the exegesis of res judicata unconstitutional attempt to resize the meanings of constitutional doctrine and processualista, notably, with regard to the legal nature of the synthetic axiom res judicata, still advocated by many theorists as absolute and thus unbreakable. However, resenting the ideal device impermeability sentencial covered it up by res judicata unconstitutional, under the plea of breach of the supremacy of the Magna Carta, exsurge atypical easing theory of res judicata, in particular when this present as unconstitutional. The res judicata as unconstitutional, in turn, consists of the legal phenomenon occurred in judicial merit devices carried over in judged, that are under the authority of law or normative act, subsequently declared-in control of constitutionality exercised by the Supreme Court-as violators of constitutional principles. However, the sacredness of res judicata Fulcrum on the principle of legal certainty, provided for in art. 5º, item of Brazilian Federal Constitution XXXVI, aporta as crucial to analysis of other principles, of the same carat of constitutional legal certainty, quote: the principle of Justice of judicial decisions and the principle of Constitutionality. Faced with this panorama, that will be the analysis of the phenomenon of res judicata as unconstitutional, from a dogmatic legal aspect, giving prominence to the sopesamento of constitutional principles guiding the jurisdictional provision, unequivocal supremacy of Law ante Greater, with host of the ideal of relativization of the dogma of the untouchability of judicial decisions. Consideration shall be given to the negative aspects of institutionalization of res judicata as unconstitutional and the dogma of the imperturbability of judicial decisions, as well as identify procedural mechanisms will be able to sentencial device rescindibilidade tarnished by res judicata as unconstitutional. Finally, taking this scientific contribution foster primary purpose of relativization of res judicata as unconstitutional, will focus essentially on methodological, bibliographical line based on hypothetical deductive reasoning model, legal research and interpretative documentary research.

**Keywords:** unconstitutional res judicata. Relativizationatypical.Admissibility.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>DIREITO DE PROPRIEDADE</b> .....	13
1.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA .....	13
1.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE .....	16
1.3 SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO .....	18
1.4 LIMITAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE .....	19
<b>2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE</b> .....	20
2.1 CONCEITO E ESPÉCIES .....	20
2.2 DESAPROPRIAÇÃO .....	21
2.2.1 CONCEITO .....	22
2.2.2 ESPÉCIES EXPROPRIATÓRIAS .....	23
2.2.2.1 DESAPROPRIAÇÃO POR NECESSIDADE PÚBLICA .....	24
2.2.2.2 DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA .....	24
2.2.2.3 DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL .....	25
2.3 COMPETENCIA .....	28
2.4 DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO .....	28
2.4.1 FASE DECLARATÓRIA .....	27
2.4.2 FASE EXECUTÓRIA .....	28
2.4.3 IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE .....	29
<b>3 DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA</b> .....	30
3.1 NOÇÕES PRELIMINARES .....	30
3.2 OBJETOS DA DESAPROPRIAÇÃO .....	37
3.3 RETROCESSÃO .....	38
3.4 TREDESTINAÇÃO .....	40
3.5 LIMITAÇÃO MODULAR DA PROPRIEDADE RURAL X FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EXIGIDA CONSTITUCIONALMENTE .....	40
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	44
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	46

## Introdução

O direito da propriedade vem passando por alterações significativas, que remontam ao evolucionismo da sociedade, a inquietação típica do Estado liberal em garantir extensa liberdade aos indivíduos, dando pleno domínio sobre os seus bens, visando, apenas, a riqueza individual, resultando intensos abismos sociais, em que a liberdade de uns poucos implicaria em tirania a uma sociedade desprivilegiada.

Ante este panorama, a visão individualista marcada pelo domínio absoluto e intangível do direito de propriedade, marco do direito romano, deu lugar, a partir da idade média, a uma tendência mais coletivista, tornando o direito de propriedade relativo e condicionado.

Na atual percepção do direito de propriedade, especialmente a rural, o proprietário tem a obrigação de cumprir determinadas obrigações, de agir positivamente, em nome do bem estar comum e tendo em vista o princípio da função social da propriedade. Este tem o alvo de evitar atitudes antissociais no exercício do direito de propriedade, alimentando a estabilização entre os proprietários e toda a sociedade, aproveitando, de forma racional e adequada, o bem abrangido pelo citado princípio.

O titular do direito de propriedade prosseguirá com a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa. Contudo, o exercício do seu direito estará condicionado a função social imposta pelo Estado, que aponta o abrigo da sociedade em geral.

Nessa perspectiva, e com muito empenho, procura-se neste trabalho científico abordar a propriedade, e sua respectiva função social, bem como do instituto desapropriação para fins de reforma agrária.

A sua intenção é mostrar que o regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição Federal de 1988 ao garantir ao indivíduo particular o direito de propriedade (art. 5º, caput e XXII), desde que atenda a sua Função Social (art. 5º, XIII), observada a propriedade do imóvel agrário.

Assim, o proprietário deverá perseguir suas satisfações pessoais, sem dano do sistema econômico, do meio ambiente e da coletividade, sob pena, em caso contrário, de contornar suas terras passíveis de reforma agrária.

Sob este prisma, expõe-se no primeiro capítulo o conceito e a natureza jurídica da propriedade, fundamento constitucional, supremacia do interesse público sobre o privado e limitações ao direito de propriedade.

No segundo capítulo, por sua vez, aborda-se o conceito e, as espécies de intervenção do estado na propriedade - esmiuçando-se cada uma destas modalidades e o procedimento expropriatório.

Por fim, o terceiro capítulo, dispõe acerca da desapropriação para fins de reforma agrária, abordando as noções preliminares, os objetos da desapropriação, a retrocessão, a redestinação, a limitação da propriedade rural e sua função social.

# 1Direito de propriedade

## 1.1 Conceito e natureza jurídica

O direito de propriedade está consubstanciado na Carta Constitucional brasileira de 1988, mais especificamente em seu art. 5º, inciso XXII e XXIII, garantindo-se ao particular a faculdade de exercê-lo desde que respeitada à função social.

Outrossim, o Código Civil brasileiro de 2002 também regulamenta o direito à propriedade privada, que é expressão do capitalismo, de modo que este pode ser avaliado sob duas óticas doutrinárias distintas: a privatista e a publicista.

Sob o prisma privado, considerando a propriedade a partir do núcleo do direito das coisas, pontifica Silvio Rodrigues (2002, p.76):

A propriedade representa a espinha dorsal do direito privado, pois o conflito de interesses entre os homens, que o ordenamento jurídico procura disciplinar, manifesta-se, na quase generalidade dos casos, na disputa sobre bens.

Ainda sob o mote privatista, preleciona Maria Helena Diniz (2007, p.112):

A propriedade é a plenitude do direito sobre a coisa; as diversas faculdades, que nela se distinguem, são apenas manifestações daquela plenitude. Entre a propriedade e os direitos reais sobre coisa alheia, há uma relação de tal ordem que estes são projeções daquela, que não perde nenhuma de suas características pelo fato de se constituírem os demais.

Neste sentido, ilustram Windscheid e Brinzapud Maria Helena Diniz (2007), que a propriedade é o mais largo direito de senhorio sobre a coisa, apresentando-se como unidade de poderes que podem ser desempenhados sobre uma coisa e não como uma soma ou um feixe de competências distintas, aptas a desmembrar-se do todo para brotar como direito fracionado.

Ainda no campo conceitual, assevera Maria Helena Diniz (2007, p.113-114):

Poder-se-á definir, analiticamente, a propriedade como sendo o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.

Podemos extrair deste último conceito os elementos da propriedade, quais sejam: o direito de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa, correspondentes, respectivamente, ao *jus utendi*, *fructu abutendi* e *rei vindicatio* do direito romano. Estes elementos, repise-se, não precisam estar fundamentalmente presentes na relação entre pessoa e coisa, podendo haver propriedade mesmo na carência de algum deles, permitindo um poder de agir diverso em relação ao bem.

O direito de usar a coisa é o desdobramento institucional que facultava a utilidade da propriedade, para uso próprio ou de terceiro, sem que haja alteração em seu conteúdo. Não é indispensável que a coisa seja usada para o fim a que foi feita, pois o proprietário pode muito bem guardá-la, conservá-la, para utilizá-la apenas quando achar adequado.

O direito de gozar a coisa, por sua vez, corresponde ao poder de explorá-la, perceber e utilizar os frutos colhidos da coisa.

O direito de propriedade sobre o objeto, de outra sorte, conduz também ao ideal de domínio sobre os frutos a ele inerentes, conforme a disposição do art. 1.232, do Código Civil de 2002, senão vejamos: “os frutos e mais produtos da coisa pertencem, ainda quando separados, ao seu proprietário, salvo se, por preceito jurídico especial, couberem a outrem”.

O direito de dispor da coisa, ou *jus disponendi*, comporta ao proprietário alienar a coisa como quiser, seja a título oneroso, como a venda, ou gratuito, como a doação.

Por último, a *rei vindicatio*, é o poder inerente ao proprietário que lhe permite mover uma ação para conseguir o bem de quem injustamente o detenha. É o chamado direito de seqüela, tido por Maria Helena Diniz (2007), como uma das características do direito real.

Corroborando o direito que o proprietário tem de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa, pontifica Flávio Tartuce (2007, p. 409) apud:

A propriedade é o direito que a pessoa física ou jurídica tem de usar, gozar, dispor de um bem ou reavê-lo de quem injustamente o possui ou detenha (art. 1.228, caput, Código Civil). Trata-se do mais complexo dos direitos subjetivos e centro do direito das coisas, devendo ser analisado à luz da função social consubstanciada na codificação privada e da Constituição Federal de 1988.

É importante, ainda, ressaltar quanto à propriedade as suas características de direito relativo, exclusivo e perpétuo.

A primeira característica – direito relativo – permite ao proprietário a utilização, o desfrute, bem como a disposição, na maneira que lhe agrada, desde que respeitada a sua

função social. Neste sentido, expõe Flávio Tartuce (2007, p.409-410) *apud* Marcos Antônio Cardoso de Souza (2008, p.14):

O direito de propriedade não é um direito absoluto, encontrando limites nos direitos alheios, que devem ser respeitados. No Direito Civil moderno, concebido à luz do Texto Maior, cada vez mais vão surgindo medidas restritivas ao direito de propriedade, impostas pelo Estado em prol da supremacia dos interesses difusos e coletivos. Assim, o direito de propriedade esbarra na sua função social e socioambiental, no interesse público, no princípio da justiça social (art. 3º, III, da CF/88) e na proteção do bem comum.

A exclusividade, de outro norte, faculta ao proprietário cumprir o seu poder sobre a coisa sem a concorrência de outrem.

Finalmente, a perpetuidade, atribui à extinção do direito de propriedade à vontade de seu dono, ou nas hipóteses dispostas em lei, como o esgotamento da coisa, desapropriação ou usucapião.

Sob outra perspectiva, a partir de uma ótica eminentemente publicista e dando-se ênfase ao princípio da função social, expõe José Afonso da Silva (2005, p.274):

Em verdade a Constituição assegura o direito de propriedade, mas não só isso, pois, como assinalamos, estabelece também seu regime fundamental, de tal sorte que o Direito Civil não disciplina a propriedade, mas tão somente *as relações civis* a ela referentes. (...) A doutrina se tornara de tal modo confusa a respeito do tema, que acabara de admitir que a propriedade privada se configurava sob dois aspectos: (a) como direito civil subjetivo e (b) como direito público subjetivo. Essa dicotomia fica superada com a concepção de que a função social é elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade; é, pois, princípio ordenador da propriedade privada; incide no conteúdo do direito de propriedade; impõe-lhe novo conceito.

E conclui: “Vale dizer, enfim, que as normas de Direito Privado sobre a propriedade hão de ser compreendidas de conformidade com a disciplina que a Constituição lhe impõe”.

Corroborando o cenário publicista, expõe Willis Santiago Guerra Filho (1999, p.26 *apud* George Marmelstein (2003, p.09):

Antes, com o Estado Liberal, a propriedade era um direito absoluto, de natureza essencialmente individual; posteriormente, esse mesmo direito passou a ter uma conotação menos individualista, de modo que a noção de propriedade ficou associada à idéia de função social; por fim, com os direitos

de terceira dimensão, a propriedade não apenas deverá cumprir uma função social, mas também uma função ambiental.

O conceito de propriedade, no entanto, é mutável, seja em relação ao prisma privado ou público. Neste sentido, preleciona Leandro Augusto Bortoleto (2009, p.113):

A definição do que seja propriedade assume feições diferentes conforme o lugar, o tempo, os costumes, entre outros fatores. Assim, para se defini-la, obviamente, há que se tentar delimitar seu conteúdo e, quanto à propriedade, isso se refere às prerrogativas do proprietário, as quais, por exemplo, em razão da conjuntura econômica, do regime jurídico adotado, do modelo Estatal assumido, serão diferentes. O conceito de propriedade acaba sendo, pois, extraído em razão de como tal conteúdo se apresenta em determinado contexto jurídico, social, econômico e político. A propriedade exige um dinamismo do direito para acompanhá-la e não se pode afirmar que exista um conceito fixo, imutável, estático de propriedade.

Embora mutável, torna-se imperioso concluir o aspecto conceitual da propriedade com o comentário de José Afonso da Silva (2005, p.270-271), ao subscrever a situação da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro:

Esse conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade denota que ela não pode mais ser considerada como um direito individual nem como instituição do Direito Privado. Por isso, deveria ser prevista apenas como uma instituição da ordem econômica, como instituição de relações econômicas, como nas Constituições da Itália (art. 42) e de Portugal (art. 62). É verdade que o art. 170 inscreve a *propriedade privada* e a *sua função social* como *princípios da ordem econômica* (incs. II e III). Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*. Se é assim, então a propriedade privada, que, ademais, tem que atender a sua função social, fica vinculada à consecução daquele princípio.

Sob este entendimento, por fim, chega-se a uma surpreendente majoração das dimensões do instituto jurídico propriedade, saindo-se da esfera privada, e passando a uma visão pública de direito fundamental, com natureza jurídica de Direito Público.

## 1.2 Fundamento constitucional da propriedade



Em suma teológica de São Thomas de Aquino, do fim do século XIX, propriedade é um instrumento de realização da justiça divina e todos, indistintamente, têm direito a esse bem, ainda que de caráter temporário.

Sob esta perspectiva, a propriedade precisa ser utilizada de modo a favorecer o bem coletivo, e por esta razão abordar a questão da função social constitui designar o alvo legal do instituto jurídico propriedade.

A grande maioria dos países, incluindo-se o Brasil, adota que toda propriedade não é absoluta, exatamente pela função que lhe é própria. Trata-se de um direito individual, mas funcionalizado ao interesse geral, sendo esse o conceito juridicamente correto de função social da propriedade. Sob este mote, preleciona Marcos Antônio Cardoso de Souza (2008, p.14):

Ao se aplicar tais considerações ao regime jurídico da propriedade, pode-se afirmar que o seu exercício não mais pode ser atrelado, isoladamente, ao conceito de direito subjetivo. Inegável a crescente inclusão de imposições e restrições inafastáveis pela vontade das partes sobre o titular correspondente, em benefício do interesse coletivo. De um direito absoluto, natural e imprescritível, a propriedade, atualmente encontra-se envolta em regime jurídico que “não se restringe às normas do direito civil, compreendendo, sim, todo o complexo de normas administrativas, ambientais, urbanísticas, empresariais e, evidentemente, civis, fundamentando nas normas constitucionais.” (FRANÇA, 2001, p.125). As alterações relativas ao regime jurídico da propriedade possuem vinculação, portanto, com a teoria do Estado Social de Direito e o surgimento de conceitos em defesa de categorias de direitos, diversos dos individuais por ostentarem maior repercussão social: interesses difusos e coletivos.

Em um primeiro momento, o art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988 trata a propriedade como uma garantia individual, enquanto que em seu art. 170, inciso II, consagra tal direito como princípio da ordem econômica. Vale expor, em ambos os momentos a Constituição Federal de 1988 foi inspirada na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

O art. 5º, inciso XXIII, bem como o art. 170, inciso III, da Constituição Federal de 1988 firma o direito de propriedade com todas as garantias que lhe são características, preceituando que a propriedade deverá acolher sua função social, portanto.

É preciso entender, ainda a partir do aspecto relativista do direito de propriedade, que em sendo descumprida a função social ou sendo necessário ao atendimento e concretização de alguma finalidade de interesse público, pode o Poder Público interferir na propriedade conforme assegura a Lei, utilizando-se dos meios e instrumentos necessários à intervenção.

Através da Política Urbana, por exemplo, são cobrados impostos prediais e territoriais urbanos progressivos, há o parcelamento ou edificação compulsórios e desapropriação com pagamento mediante títulos. Trata-se de implementação do Poder Público para desenvolvimento urbano, conforme expresso no art. 182 da Carta Magna de 1988.

Outro exemplo de intervenção estatal na propriedade privada, por fim, é a Política Agrária, que na Constituição Federal de 1988, tem denominação “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, possuindo como instrumentos a política agrícola e a desapropriação por interesse social, englobando este último caso, a desapropriação para fins de reforma agrária, que está disciplinada nos artigos 184-187 do referido diploma legal.

Sob este cenário, portanto, o fundamento constitucional da propriedade é o interesse público e o respeito à função social da propriedade, entendido aquele como indisponível, princípio vetor do Estado Democrático de Direito.

### **1.3 Supremacia do interesse público sobre o privado**

A supremacia do interesse público significa aquilo que a lei assim almejou, ou àquilo que, dentro de determinado ordenamento jurídico-positivo, a Constituição e a lei deram tratamento especial. Ante este paradigma, o interesse público aporta como àquele que deve ser curado com prevalência sobre o interesse particular.

Além da conotação de oposição aos interesses individuais, é válido salientar que a consequência da supremacia do interesse público é a indisponibilidade do interesse público, de modo que a Administração Pública, em sua função administrativa, não tem a faculdade de dispor do interesse público, mas do contrário, tem o poder-dever de resguardá-lo na consecução do bem comum coletivo. Sob este escólio, preleciona Marcelo Inda Zerbos (2007, p.03):

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado não se encontra expresso no ordenamento jurídico administrativo, porém há em inúmeros princípios manifestações concretas dele implícitas. Este princípio tem como cerne o poder-dever intrínseco ao Estado de impor a prevalência do interesse da coletividade, cominada com o automático sacrifício do interesse dos particulares, posto que em favor do Poder Público, posição esta juridicamente tangível ao predomínio do interesse dado à sua cura. Sempre que houver a necessidade de optar entre um interesse individual ou um interesse público, prevalecerá o interesse público, eis que este atua em prol de um interesse maior, ou seja, o da coletividade. (...) Depreende-se disso

tudo que a supremacia do interesse coletivo sobre o individual constitui um dos fundamentos da intervenção do Estado na propriedade privada, eis que a Administração, no exercício desta prerrogativa que lhe é peculiar, tem a obrigação de fornecer ao cidadão condições de segurança e sobrevivência no seu cotidiano, mesmo que para isso, tenha de intervir no bem imóvel de terceiros para gerar o bem-estar social. Este indicativo encontra guarida nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, que assim doutrina: "a estabilidade da ordem social depende dessa posição privilegiada do Estado e dela depende a ordem e a tranquilidade das pessoas".

Sob esta ótica, define-se que o interesse público corresponde ao interesse da coletividade como um todo, ao interesse do conjunto de cidadãos, ao interesse que foi qualificado como público por lei.

Nesta passagem, considerando que o Estado de Direito brasileiro, inspira-se nos princípios de liberdade individual e nos ideais de solidariedade humana, é fundamental seja compensada a fruição dos direitos individuais à vista das exigências do bem comum.

Assim sendo, não há que se embarçar o interesse público com o interesse que o administrador público possa nutrir pela realização de determinado ato administrativo, em burla à exigência normativa de conveniência e oportunidade.

#### **1.4 Limitações ao direito de propriedade**

O Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228, tutela o direito da propriedade de maneira ampla e garante a todos o direito de usar, gozar e dispor dos bens, tendo o direito de reavê-los de alguém que de maneira injusta os possua.

Notório é que, em face da crescente tendência de publicização do Direito Civil e do redesenho de seus institutos privados, dispôs o texto constitucional que a propriedade constitui uma garantia inviolável do indivíduo, elevando-o à condição de direito fundamental.

Robustecendo a tese de que o indivíduo deverá ceder ante a coletividade, o § 1º do art. 1.228 do Novo Código Civil brasileiro, em perfeita conformidade com os incisos XXII e XXIII do Art. 5º e Art. 170 da Constituição Federal, sob a autoridade de princípios inovadores da ordem econômica, asseguram o direito de propriedade, estabelecendo, em contrapartida, que a propriedade deva atender à sua função social, ou seja, a propriedade privada não pode se desvincular da finalidade perseguida pelos princípios da ordem econômica de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

No entender de KiyoshiHarada (2006) ainda que propriedade privada permaneça elencada na Constituição Federal no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, sua inclusão, juntamente com a sua função social no capítulo da Ordem Econômica, importou em conferir à propriedade um alto grau de relativismo, na medida em que os princípios de ordem econômica são destinados ao atingimento da finalidade de dignificar a criatura humana, segundo os preceitos da justiça social.

Reconhece, mais adiante o KiyoshiHarada(2006)“que a propriedade de base individualista, tal como concebida pelos romanos, teve que ceder lugar à de finalidade social e que, atualmente, se mostra incogitável a figura da propriedade privada com o caráter de direito absoluto”.

Em face do interesse público, portanto, pode a propriedade privada submeter-se a certas intervenções estatais que não descaracterizam o Estado Democrático de Direito, tampouco ofendem o direito de propriedade assegurado na Carta Magna de 1988.

Embora relativo, há que se expor, o direito de propriedade, na qualidade de direito fundamental, não poderá ser ameaçado ou lesado, e toda e qualquer mitigação deste direito deve ser compatível com as normas constitucionais. A discricionariade da Administração Pública detém-se na legalidade do ato praticado e, principalmente, na constitucionalidade da norma que o ampara.

Em situações de normalidade, por exemplo, não poderá a Administração Pública praticar atos de limitações às liberdades e garantias, a não ser quando houver permissivo legal não contrário às normas constitucionais.

Por outro lado, excepcionalmente, em sendo decretado estado de sítio ou de defesa, as garantias constitucionais são suspensas momentaneamente e a Administração Pública poderá limitar direitos, inclusive, o direito de propriedade.

Assim, inexistindo mitigação de liberdades em face da situação de plena normalidade política do Estado brasileiro é que a propriedade mantém-se garantida contra lesão ou ameaça e o direito a esta não contém limitações, a não ser as expressamente normatizadas.

## **2 Intervenção do estado na propriedade**

### **2.1 Conceito e espécies**

O art. 5º da Constituição Federal, em seus incisos XXII e XXIII, expõe que: “é garantido o direito de propriedade” ao particular, facultando-se a este à possibilidade de usar, fruir e dispor da coisa, desde que não infringidos os preceitos de sua função social.

Sob o fundamento da função social, então, é que se pauta o direito de a Administração Pública intervir na propriedade individual, de forma temporária ou definitiva, sendo expressa pelos seguintes institutos: limitação administrativa, ocupação temporária, servidão administrativa, requisição administrativa, tombamento e desapropriação.

A limitação administrativa consiste em determinações de caráter geral, por meio das quais o Poder Público impõe, a um número indeterminado de proprietários, obrigações positivas, proibitivas ou permissivas, condicionando a propriedade ao atendimento da sua função social.

A ocupação temporária, por sua vez, consiste no apossamento de bens privados, por meio de ato administrativo unilateral, de bem particular para uso temporário, em caso de iminente perigo público, nos termos do art. 5º, XXV da Constituição da República, com o dever de restituição no mais breve espaço de tempo, com eventual pagamento de indenização por danos ocasionados.

A servidão administrativa, de outra sorte, consiste em modalidade intervencionista que gera direito real sobre coisa alheia e relação de dominação entre o dominante (o serviço) e o serviente (o bem), tendo o intuito de atingir o interesse da coletividade quando da execução de obras e serviços.

A requisição administrativa, sob outro aspecto, consiste em intervenção estatal ocorrida em casos de necessidade ou iminente interesse público, podendo gerar obrigação ulterior de indenizar o particular caso haja dano.

O tombamento, conforme expõe Diógenes Gasparini *apud* Alexandre Mazza (2010, p.114), é “submissão de certo bem, público ou particular, a um regime especial de uso, gozo, disposição ou destruição em razão de seu valor histórico, artístico, arqueológico, científico ou cultural”

Por fim, a desapropriação é a forma mais intensa de intervenção do Estado na propriedade particular, e dada a sua relevância, passa-se às suas minúcias em tópico específico.

## **2.2 Desapropriação**

## 2.2.1 Conceito

A desapropriação é procedimento de natureza administrativa que compulsoriamente retira de alguém o direito de propriedade, e expõe a supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Declarado o interesse público (sob a forma de utilidade, necessidade pública ou interesse social) sobre a área a ser expropriada e, cumpridas as formalidades preliminares, portanto, passa o Poder Público a exercer o direito de domínio sobre o bem, sem que qualquer aceitação do proprietário se faça exigida.

Traz-se à colação a definição de Maria Zanella Di Pietro (2008, p.149) acerca de desapropriação, vejamos:

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

Fundamenta-se a desapropriação basicamente na ideia de que o interesse público deve imperar sobre o interesse privado, sendo aquele indisponível, já que o direito individual finda onde começa o da sociedade. Sob este aspecto, pontifica Márcio Soares Berclaz (2002, p.03):

Ao se falar em regime jurídico-administrativo fica subentendido que a ciência da Administração Pública, ou seja, a relação entre o *administrador público* e seus *administrados* reclama um tratamento próprio e particular, diferente, portanto, das relações que os particulares travam entre si. Neste sentido, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, definindo que *o conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre os particulares constitui o regime jurídico administrativo*. Elucidando melhor essa ideia, LÚCIA VALLE FIGUEIREDO sustenta que *o regime jurídico-administrativo, na verdade, corresponde a regras próprias que, por força da diferença das situações tuteladas, hão de ter aspectos inteiramente diversos do Direito Privado*. Contudo, quem melhor discorreu sobre o tema foi o brilhante CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (*Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 13ª edição, 2001, p. 26/27*), a quem coube definir o regime administrativo como sendo o *ponto nuclear de convergência e articulação de todos os princípios e normas de direito administrativo*, assumindo roupagem de um efetivo regime jurídico-administrativo cujas "pedras de toque" consistem na (1) supremacia do interesse público sobre o privado e na (2) indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração. Segundo o abalizado doutrinador, ambos princípios constituem-se em força-matriz do sistema jurídico-administrativo, sendo efetivas premissas sobre as quais se assenta a edificação do direito administrativo, sendo que a supremacia do interesse público – objeto precípuo de nossa atenção – tem como

consequência não só uma posição privilegiada como preeminente de parte dos órgãos componentes da Administração Pública. Contudo, como bem adverte o ilustre jurista (na melhor acepção do termo contempla), isso não quer dizer haja total e irrestrita liberdade para que o administrador público desempenhe suas atividades ao sabor e talento de seus interesses, na medida em que a função administrativa, repetindo ao que certa vez já se disse, consiste em aplicar a lei de ofício, tendo em vista sempre o aspecto finalístico que a informa, produto de inexoráveis limitações.

Não se pode olvidar, ainda, que duas teorias procuram explicar o fundamento da desapropriação, sejam elas: a teoria da colisão de direitos e a da função social da propriedade.

De acordo com a teoria da colisão de direitos, o fundamento da desapropriação resulta da superioridade do Direito Público sobre o Direito Privado e, por isso, o direito de propriedade do titular de algo deve ceder diante do direito superior da coletividade.

Conforme a teoria da função social, de outra sorte, a propriedade deixa de cumprir função social quando não usada, quando subutilizada ou utilizada de forma abusiva, de maneira que não atenda aos preceitos constitucionais, autorizando, tacitamente, sua expropriação, sob o fundamento do descumprimento de sua função social.

A desapropriação é, assim, o ato mais agressivo e contundente de intervenção estatal na propriedade, constituindo a amostra mais pura do poder de império, da soberania do Estado no exercício de seu domínio iminente sobre os bens existentes no território nacional, porém, essa forma de intervenção não está dedicada ao alvitre do administrador público, devendo satisfazer os limites impostos pela Constituição, quais sejam: os casos de utilidade pública, necessidade pública e de interesse social.

### **2.2.2 Espécies expropriatórias**

Como outrora já explanado, a desapropriação é procedimento pelo qual o Poder Público despoja alguém de um bem certo, adquirindo-o para si, em caráter originário, via de regra, mediante indenização, tendo para isto o amparo da Lei.

Segundo expõe a doutrina majoritária, pode ser desapropriado qualquer bem, móvel, imóvel, material ou imaterial, exceto moeda corrente nacional (salvo moedas raras), pessoas e direitos personalíssimos.

Dada a relevância e pertinência da matéria, passa-se a análise, de forma acurada, das espécies expropriatórias quais sejam: desapropriação por necessidade pública, desapropriação por utilidade pública e desapropriação por interesse social.

### **2.2.2.1 Desapropriação por necessidade pública**

A Carta Constitucional brasileira de 1988 preconiza no art. 5º, inciso XXIV, e art. 184, os seguintes pressupostos da desapropriação: a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social. Sob este aspecto, obtempera Roberto Lisboa (2002, p.202-203):

A desapropriação é um ato de direito público mediante o qual a administração, com base na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, desvincula um bem de seu legítimo proprietário para transferir sua propriedade a um ente estatal ou a particulares, com prévia e justa indenização

A necessidade pública ocorre quando o Estado estiver diante de um problema impreterível e imperioso, devendo utilizar-se dos critérios de indisponibilidade do interesse público sobre o particular e de supremacia do interesse público, para intervir na propriedade privada.

Esta modalidade de expropriação encontra amparo legal no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal de 1988 e no Decreto-lei 3.365/41, tendo-se por pressuposto a urgência da medida estatal.

O fundamento da necessidade pública, saliente-se, alcança quaisquer bens particulares, desde que haja indenização prévia, justa e em dinheiro ao particular.

### **2.2.2.2 Desapropriação por utilidade pública**

O autor Roberto Lisboa (2002, p.202), traz o conceito do pressuposto da utilidade pública, bem como, elenca os casos em que se pode desapropriar sob este fundamento, expondo:

Utilidade pública – é o interesse coletivo de expropriação de um bem, para se lhe conferir o uso mais conveniente e vantajoso à sociedade. São casos de



utilidade pública: a) o estabelecimento de povoados; b) a constituição de estabelecimento de assistência, educação ou de instrução pública; c) a abertura, o alargamento e o prolongamento de vias públicas: ruas, praças, canais, rodovias, estradas de ferro etc.; d) a exploração de minas; e) a construção de obras destinadas à satisfação dos interesses da coletividade, para fins de decoração e higiene; f) a instituição de servidão administrativa, etc.

A utilidade pública resta caracterizada quando há uma utilidade, uma melhoria a ser atendida pela administração pública em favor da coletividade, do bem comum social.

O fundamento legal deste tipo de expropriação é o art. 5º, XXIV da Constituição Federal de 1988 e o Decreto-lei 3.365/41, podendo alcançar qualquer espécie de bem particular, desde que haja indenização justa, prévia e em dinheiro em relação ao proprietário do bem expropriado.

### **2.2.2.3 Desapropriação por interesse social**

A desapropriação por interesse social ocorre quando há descumprimento da função social da propriedade pelo particular-proprietário, ou seja, a desapropriação por interesse social tem caráter sancionatório, razão que enseja a indenização em títulos da dívida pública, exceto, na hipótese em que o pressuposto da desapropriação é a desigualdade social, quando a indenização é justa, prévia e em dinheiro.

Sobre a desapropriação por interesse social, expõe Diógenes Gasparini (2010, p.895):

De interesse social é a desapropriação em que o Estado, para impor melhor aproveitamento da terra rural ou para prestigiar certas camadas sociais, adquire a propriedade de alguém e a traspassa a terceiro. É o que também ensina José Cretella Júnior, com apoio em Seabra Fagundes, ao afirmar que “ocorre motivo de interesse social quando a expropriação se destina a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo, em geral, pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais”.

Ante este paradigma, a desapropriação por interesse social tem por pressupostos: a desigualdade social, a reforma agrária e o plano diretor (Lei 10.257/2001), de modo que os fundamentos de supremacia do interesse público sobre o interesse particular e a

indisponibilidade do interesse público continuam a ser a espinha dorsal do fenômeno expropriatório.

## 2.3 Competência

Competência, em matéria de desapropriação, significa a medida de poder, do Poder Público, que legitima o seu atuar quando da intervenção estatal na propriedade privada, quanto ao critério normativo, declaratório e executório.

Alguns doutrinadores entendem, portanto, a competência expropriatória a partir de três critérios distintos, sejam eles: a competência legislativa, declaratória e executória. Sob este escólio, pontifica Diógenes Gasparini (2010, p. 891):

Em resumo, pode-se assegurar que a União acumula as três competências: legislativa, declaratória e executória. O Estado-membro, o Distrito Federal e o Município acumulam as competências declaratória e executória e alguma competência legislativa. As demais pessoas, quando autorizadas por lei, decreto ou contrato, somente têm a derradeira das citadas competências, isto é, a executória, salvo alguma que, por força de lei, também pode promover as competentes declarações expropriatórias.

A competência legislativa, conforme exposto pelo art. 22 da Carta Constitucional, é exclusiva da União Federal, isto quer dizer que, somente a União poderá criar normas ou inovar o ordenamento jurídico nos assuntos atinentes ao fenômeno da desapropriação.

A competência declaratória, por sua vez, é concorrente, em regra, de modo que a União, os Estados-membros, o Distrito Federal, os municípios, autarquias e agentes delegados podem declarar a utilidade pública, necessidade pública e interesse social. Destaque-se, contudo, que nos casos de descumprimento da função social da propriedade urbana a competência declaratória é exclusiva dos municípios e do Distrito Federal, e que por descumprimento da função social da propriedade rural, é exclusiva da União.

Por fim, a competência executória – atribuição para promover a desapropriação, ou seja, para providenciar todas as medidas e exercer todas as atividades que venham a conduzir a efetiva transferência da propriedade – é concorrente, podendo ser externada por quaisquer dos entes federados, assim como, pelas autarquias e agentes delegados.

## 2.4 Do procedimento expropriatório

A desapropriação é um procedimento administrativo que se constitui numa sucessão de atos definidos em lei, dividindo-se em duas fases: a declaratória, na qual fica indicada a necessidade pública, utilidade pública ou interesse social; e a executória, composta pela estimativa do valor do imóvel, seu pagamento e, finalmente, a adjudicação do bem ao Poder Público. Acerca do instituto da desapropriação, assevera Marcos Antônio Cardoso de Souza (2008, p.19):

Sendo um instrumento excepcional, a desapropriação somente pode ser aplicada se estiverem presentes os pressupostos legais que a autorizam. Ausente qualquer deles defrontar-se-á com ilegitimidade. Os atos desapropriatórios devem ser justificados pela tutela de interesse de maior repercussão social.

A desapropriação que tem por pressuposto a reforma agrária, ressalte-se, tem fundamento no interesse social, encontrando amparo jurídico nos art. 184 a 191 da Constituição Federal, na Lei 4.504/64, na Lei 8.629/93, na Lei Complementar 76/93 e Lei Complementar 88/96. Passa-se, dada a relevância, à análise pormenorizada das fases do procedimento expropriatório.

### 2.4.1 Fase Declaratória

A fase declaratória consiste na expedição de lei ou decreto que contenha: a identificação do sujeito ativo da desapropriação; a descrição do bem a ser expropriado; o dispositivo legal autorizador, informando se o caso é de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social; e a destinação a ser dada ao bem.

Podem expedir a declaração expropriatória: a União – competência exclusiva para os casos de reforma agrária -, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, os Territórios e, excepcionalmente, o DNIT, apenas para fins rodoviários.

Vale advertir, apenas o Executivo e as agências concessionárias de serviço público, ou que exerçam funções delegadas do poder público, são competentes para efetivar a desapropriação. Quanto a essas últimas, é exigida autorização expressa, em lei ou contrato, conforme o art. 3.º, do Dec.-lei 3.365/41, *in verbis*:

Art. 3.º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

O simples ato de declaração de utilidade pública, por exemplo, não transfere para o patrimônio público a propriedade do bem, pode, ainda, o proprietário exercer seu direito plenamente, usando, gozando e dispondo do bem. Neste sentido dispõe a Súmula 23 do STF:

Súmula 23. Verificados os pressupostos legais para o licenciamento da obra, não o impede a declaração de utilidade pública para desapropriação do imóvel, mas o valor da obra não se incluirá na indenização, quando a desapropriação for efetivada.

Com a declaração expropriatória, portanto, surge para as autoridades expropriantes o direito de adentrar nos bens atingidos, facultando, inclusive, se recorrer à força policial, nos casos de resistência. Entretanto, esse direito limita-se apenas à entrada nos bens para levantamentos topográficos, e outros atos avaliatórios sem, no entanto, trazer qualquer óbice à sua normal utilização pelo proprietário.

Com o ato declaratório, são fixados também os valores das benfeitorias, bem como se inicia o prazo de caducidade da declaração, que será de cinco anos para os casos de necessidade ou utilidade pública (Dec.-lei 3.365/41, art. 10), ou de dois anos para a desapropriação motivada por interesse social (Lei 4.132/62, art. 3.º).

Importante ressaltar, porém, que esses prazos não são funestos, pois a parte final do mencionado art. 10, do Dec.-lei 3.365/41, permite, após o decurso de um ano, uma nova expedição de declaração expropriatória sobre o mesmo bem cuja desapropriação não foi efetivada a tempo.

## **2.4.2 Fase Executória**

A fase executória compõe-se de todos os atos promovidos pelo Poder Público para efetivar a desapropriação, integrando o bem ao patrimônio público, podendo ser realizada pela via administrativa ou pela judicial.

Na via administrativa há um acordo entre as partes, quanto ao preço, o que é reduzido a termo, para posterior transferência do bem. No caso de bens imóveis, ressalve-se, é necessária a escritura pública, para a transcrição no registro imobiliário competente.

Não havendo acordo entre o expropriante e o expropriado, passa-se à fase judicial, cujo procedimento encontra-se descrito nos arts. 11-30, do Decreto-lei 3.365/41, aplicável também à desapropriação por interesse social (Lei 4.132/62).

No processo de desapropriação, portanto, o Poder Judiciário ficará limitado apenas ao exame extrínseco e formal do ato expropriatório. Esta vedação corresponde ao disposto no art. 9.º, do Decreto-lei 3.365/41, que diz: “Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública”.

Outra limitação diz respeito ao expropriado, pois conforme o disposto no art. 20, do Decreto-lei, supramencionado: “A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta”.

Como se depreende, a contestação somente poderá arguir assuntos ligados à indenização ou à ilegalidade do ato declaratório, tais como: a competência, a finalidade, a forma ou mesmo seus fundamentos (utilidade pública, necessidade pública ou interesse social). Caberá ao expropriado, portanto, mover outra ação judicial para discutir as matérias excluídas pelo Dec.-lei 3.365/41.

Finalizada a lide processual, fixado o valor da indenização e feito o pagamento, o bem será adjudicado ao patrimônio do expropriante. No caso de bem imóvel, advirta-se, a sentença servirá como título para transcrição no registro de imóveis.

### **2.4.3 Imissão Provisória na Posse**

A imissão provisória na posse está prevista no art. 15, do Decreto-lei 3.365/41, ocorrendo quando o expropriante declara motivo de urgência para a medida, e efetua um depósito prévio, em conformidade com o disposto no § 1.º, do mencionado artigo. Neste sentido, expressa Marcelo In da Zerbis (2007, p.05):

Imissão provisória na posse é o meio pela qual a Administração Pública, no preâmbulo da lide, tem a integralização antecipada do *dominium* do bem que deu ensejo à desapropriação ao patrimônio público. Também chamada de imissão prévia na posse, esse tipo interventivo só terá a concessão judicial caso o expropriante preencha os três requisitos impostos pelo disposto no art.

15, do Dec-lei 3.365/41, a saber: o pagamento do valor prévio, calculado com arrimo nos critérios estabelecidos pela legislação; a alegação de urgência, feita no decorrer do processo contencioso (a qualquer momento) ou, ainda, no ato expropriatório mesmo; e o requerimento da imissão provisória na posse dentro do prazo de quatro meses (120 dias), contados a partir da urgência alegada pelo Poder Público.

Os requisitos para a imissão provisória na posse são,consequentemente, a declaração de urgência e o depósito prévio, pois apenas a alegação de urgência não significa que o pedido deva ser deferido, devendo o magistrado apreciar a veracidade da informação.

Conforme disposição dos parágrafos 2.º e 3.º, do mesmo artigo, a imissão deverá ser requerida no prazo de 120 dias, a contar da alegação de urgência, transcorrido o prazo legal, o direito caduca, não podendo o pedido ser restaurado, e nem mesmo concedido pela autoridade judicial.

Efetuada o depósito, o expropriado poderá levantar 80% do montante, mesmo que não esteja de acordo com o valor apresentado, devendo, porém, comprovar a propriedade e a quitação de débitos fiscais incidentes sobre o bem.

A imissão provisória na posse difere do direito de penetração do Poder Público sobre o bem, pois este satisfaz apenas aos atos de coleta de dados e análise do bem, com o fim de avaliá-lo, interferindo no mínimo possível na normal utilização do bem. Enquanto que na imissão provisória há transferência da posse para o Poder Público, intervindo no exercício da propriedade, ou até mesmo impedindo-o.

Embora a posse seja o direito que melhor expresse a propriedade, a transferência desta se dará apenas com o pagamento do valor definitivo, estipulado na sentença. Por isso é chamada de imissão provisória.

### **3 Desapropriação para fins de reforma agrária**

#### **3.1 Noções preliminares**

A desapropriação para fins de reforma agrária, prevista no art. 184 a 191, CF/88, na lei 4.504/64, na lei 8.629/93, na LC 76/93 e na LC 88/96, é um tema crucial, em virtude de ser esta uma forma drástica de intervenção do Estado na propriedade privada rural, o que estabelece um conflito de interesses entre o Poder público e o particular.

Muitas são as polêmicas relacionadas ao fenômeno da desapropriação rurícola, portanto, merecendo relevo a correlação desta modalidade de intervenção estatal na propriedade com os ideais de reforma agrária.

Sabe-se que, no Brasil, vive-se um momento de tensões sociais, cujo fato motivador é o da questão da reforma agrária. Acerca da investigação do conceito de reforma agrária, preleciona Wagner Marquesi (2001, p.153):

A investigação do conceito de reforma agrária é necessária no contexto dos direitos reais como função social e econômica assente ser àquela um dos meios para a consecução dos escopos do Estado. Poucas definições, tal qual a deste instituto jurídico, despertaram tanta dúvida e inquietação na sociedade. A ignorância popular no tocante ao conceito deve-se, em parte, ao embate ideológico que se tem travado no Brasil desde, pelo menos o século XIX, quando se conceberam os movimentos regionais estimulando as invasões no campo sob o pretexto de uma alteração no perfil fundiário. Doutra parte, nos anos que precederam a Revolução de 1964, as pressões pela reforma agrária eram intensas e, como o sistema comunista vivia o seu auge, desde logo se procurou divulgar a ideia de que a reforma agrária havia se inspirado na doutrina do marxismo, segundo o jargão da época, coisa de comunista.

Na esfera jurídica, em particular, a reforma agrária pode ser definida, conforme Antonino C.Vivanco (1967, p.156) *apud* Leandro Augusto Bortoleto (2009, p.120):

[...] a modificação das instituições jurídicas mediante leis e regulamentos e a implantação de uma organização administrativa e judicial agrária que permita criar uma estrutura jurídica capaz de regular e garantir, de maneira adequada, a divisão racional da terra, as melhores formas de posse da mesma e assegurar a assistência técnica, econômica e social aos agricultores por meio dos serviços públicos correspondentes, a fim de alcançar a proteção jurídica dos recursos naturais, da produção agropecuária e do bem estar da comunidade rural.

Para se ter maior clareza dos caminhos que levam a efetivação da reforma agrária, traz-se á colação, ainda, o que acentua Hely Lopes Meirelles (2004, p.583):

A desapropriação para Reforma Agrária, privativa da União, é realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. A Constituição de 1988 possibilita a expropriação da propriedade rural que não esteja cumprindo sua função social, conforme estabelecido nos artigos 184 e 186. O ato expropriatório é da competência do Presidente da República ou da autoridade a quem ele delegar poderes específicos, e a fixação da indenização faz-se segundo os critérios estabelecidos na Lei 8.629, de

25.2.93 (modificada pela MP 2.183-56, de 24.8.2001) e, nas Leis Complementares 76, será feito em título da dívida agrária, com o prazo de resgate de até vinte anos para a terra nua, e em dinheiro para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais. (CF, art. 184, § 1º, e LC 76/93, art. 14).

E, ainda, expõe o desembargador do TJPB Jorge Ribeiro Nóbrega no mandado de segurança nº 999.2005.000282 -6/001:

Não se pode esquecer que o objetivo da Reforma Agrária é a produtividade. Se uma propriedade rural está cumprindo esse objetivo, não se vai trocar o certo pelo duvidoso, pois a desapropriação para assentamentos de agricultores sem terra não significa que vá atender esse objetivo. A experiência, aliás, tem demonstrado o contrário. Por isso, só a propriedade que não estiver cumprindo sua função social pode ser alvo de desapropriação para fins de Reforma Agrária.

É sob este contexto - o de reforma agrária -, que atualmente surge a discussão, focada na estimulação do Poder Legislativo brasileiro, no sentido de impor ao proprietário de imóvel rural uma limitação referente ao número máximo hectares que pode possuir, aportando como imprescindíveis a avaliação de critérios de justiça social e a aceção do que sejam terras improdutivas.

Vale frisar, o interesse social na desapropriação de imóveis rurais está fortemente ligado à ideia de Reforma Agrária, pois, exige que o direito de propriedade rural acentue-se na observância do princípio da função social da propriedade rural.

Acerca do instituto da função social da propriedade, expôs o ministro Humberto Martins no Agravo Regimental 1138517/MG:

—O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa a hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitima-se 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 improdutivos, pois só se tem por atendida a



função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) 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 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004.) No mesmo sentido: MS 25.793, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-11-2010, DJE de 11-11-2010.

Sob o aspecto da função social da propriedade rural, ainda, expõe o art. 186 da Constituição Federal de 1988:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Reafirma-se, com fulcro no comando normativo e julgado acima esposados, que o imóvel rural que não esteja cumprindo a função social que lhe é inerente, abre oportunidade ao Poder Público, em nome da sociedade, de se valer do instituto da desapropriação extraordinária, e de incorporar de forma definitiva o bem ao patrimônio público, mediante ato declaratório de interesse social – é a União quem tem a competência privativa para intervir na propriedade particular sob o fundamento da Reforma Agrária, sendo o ato expropriatório de competência exclusiva do Presidente da República ou da autoridade a quem ele delegar poderes específicos -, com pagamento da justa e prévia indenização, garantida constitucionalmente.

Corroborando a tese de que a competência para proceder à desapropriação por interesse social é da União, traz-se à colação o entendimento expresso no ROMS nº 15.545-RS:

**CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA, POR INTERESSE SOCIAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. ARTS. I e II, E 184, 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.**

- I. Recurso Ordinário em Ação Mandamental contra v. Acórdão que entendeu ser viável, ao Estado, desapropriar por interesse social, mesmo com o objetivo expresso de promover melhor distribuição de terras.
2. Dispõe o art. 22, I e II, da C1/1988: "Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação".
- 3-O art. 184 e seu § 2º, da Carta Magna estatui que: "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".
4. A questão da desapropriação para fins de reforma agrária é normatizada, com clareza e por inteiro, em apenas dois dispositivos constitucionais (art. 184 e 185). Só há duas espécies de propriedades que poderiam ser, em tese, desapropriadas para fins de reforma agrária: as produtivas e as improdutivas. Quanto às propriedades improdutivas o art.184 da Constituição Federal estabelece competência exclusiva da União para realizar a reforma agrária. No tocante à propriedade produtiva, há regra constitucional clara e, pois, insuscetível de interpretação: competência dos Municípios, dos Estados e da própria União para desapropriação para fins de reforma agrária das propriedades produtivas.
- Não há uma outra espécie de desapropriação para fins de reforma agrária contemplada no art. 5º, XXIV, da Carta Política, visto que o art. 185, que tem de ser lidoconjunto com o inciso XXIV, do art. 5º, afasta esta aplicabilidade.
5. Os aspectos pertinentes à reforma agrária encontram-se bem delineados pela Carta Maior, não podendo o seu conteúdo ser minimizado ou alterado por legislação ordinária — ou sua interpretação.
6. Considerando-se que a Constituição conferiu, com exclusividade, à União, competência para desapropriar, por interesse social, imóveis rurais, com a finalidade de promover a reforma agrária, qualquer ato do ente federado que tenha o mesmo objetivo nasce eivado de nulidade.
7. Não se pode opor, contra a constatação, a forma de indenizar, que, na espécie, não envolve títulos da dívida agrária, destinados à sanção prevista no art. 184 da CF/88. Estando evidente a intenção do Estado de abrigar, nas áreas expropriadas, rurícolas e trabalhadores sem terra, o fim a que se destinam é, concretamente, a reforma agrária. Por outro lado, se a finalidade é parte integrante do ato administrativo, deve-se observar os limites da competência administrativa definidos no Sistema, havendo a possibilidade de criar, o administrador, forma híbrida de atuação e, tampouco, disfarçá-la em modalidade diversa da que personifica.
8. In casu, a reforma agrária, política de ordem fundiária estatuída pela Carta Constitucional, e de competência privativa da União, teve pelo Decreto Estadual nº 41.241 uma total invasão legislativa, em flagrante colisão com o art. 184, da CF/1988, visto que, tanto o Estado como o Distrito Federal e o Município podem desapropriar imóvel rural, por interesse social, desde que MO seja para reforma agrária.
9. Não há, com isso, interpretação dos arts. 5º, XXIV, e 184, da Carta Magna, que estabeleçam a concorrência legislativa, visto que este último dispositivo é excepcional, porque não se visualiza outro tipo de desapropriação, em se tratando de reforma agrária, que não a desapropriação-sanção. Assim o digo por que só é permitida a

desapropriação do latifúndio improdutivo, e ninguém almeja ver sua terra, em sã consciência, desapropriada por livre e espontânea vontade. A Constituição Federal de 1988 veio a espantar qualquer dúvida que ainda pudesse existir sobre a possibilidade de outras entidades políticas, que não a União, promoverem a desapropriação por interesse social, deixando claro que apenas a expropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, é que é privativa da União." (José Carlos de Moraes Salles, in "A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência", RT, pg.902, 4º ed.)

11. Recurso provido, para conceder a segurança.

Acerca da justa compensação indenizatória ao particular, em especial, pontifica Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 850):

Indenização justa, prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio. Indenização justa é a que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exime de qualquer detrimento.

Também quanto à matéria da indenização, O Superior Tribunal de Justiça, decidiu:

DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. INDENIZAÇÃO. Em respeito ao princípio da justa indenização, os valores referentes à desapropriação para fins de reforma agrária devem corresponder à exata dimensão da propriedade, pois não faz sentido vincular-se, de forma indissociável, o valor da indenização à área registrada, visto que tal procedimento poderia acarretar, em certos casos, o enriquecimento sem causa de uma ou de outra parte caso a área constante do registro seja superior. Destarte, para fins indenizatórios, o alcance do justo preço recomenda que se adote a área efetivamente expropriada, com o fim de evitar prejuízo a qualquer das partes. No caso, deve-se pagar pelo que foi constatado pelo perito (a parte incontroversa), e o montante correspondente à área remanescente ficará eventualmente depositado em juízo até que se defina quem faz jus ao levantamento dos valores. Precedentes citados: REsp 596.300-SP, DJe 22/4/2008; REsp 937.585-MG, DJe 26/5/2008; REsp 841.001-BA, DJ 12/12/2007, e REsp 837.962-PB, DJ 16/11/2006. REsp 1.115.875-MT, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 7/12/2010.

Neste ponto específico – indenização –, vale expor, a compensação quando da ocorrência de desapropriação para fins de reforma agrária é feita através de títulos da dívida agrária (TDA), resgatáveis em até 20 (vinte) anos, a partir do segundo ano de sua emissão, em

parcelas anuais. No que tange às benfeitorias úteis e necessárias, no entanto, o ressarcimento deve ser efetuado de forma prévia, justa e em dinheiro.

Ante este panorama, explicita o art. 184 da Carta Magna 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.

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

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

§3º- Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§4º- O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§5º- São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Tem-se, por conseguinte, que o instituto da desapropriação por descumprimento da função social da propriedade rural é o meio pelo qual o Poder Público pode perseguir e amenizar as desigualdades sociais, e assim efetivar a reforma agrária, como forma de persecução da ascendência dos anseios sociais aos interesses individuais. A administração pelo Estado intervém no sentido de transferir a propriedade e posse dos direitos a quem deles melhor se utilize, em benefício do bem comum ou em razão do interesse social, respeitado sempre, por óbvio, o devido processo legal administrativo. Sob este escólio, preleciona Marcos Antônio Cardoso de Souza (2008, p.18):

Na atual ordem jurídica, a desapropriação exerce tanto a função de penalidade, como representa instrumento de afetação pública do patrimônio particular para atendimento ao interesse público. De qualquer forma, a imperativa tutela dos interesses de maior repercussão social não legitima toda e qualquer atuação administrativa no sentido de afetar bens ao serviço público. Ainda persiste a necessidade de atendimento das garantias basilares do indivíduo.

Há casos, todavia, em que o Poder Público se apropria, sob o argumento do interesse social, do bem privado sem satisfazer às exigências previstas em lei. Esta forma de intervenção estatal configura a desapropriação indireta.

A desapropriação indireta com sistema incorporação peremptória do bem ao patrimônio público, sem que tenha sido externado ato declaratório de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, e principalmente sem o pagamento da justa e prévia compensação, garantida pela Lei Maior.

Parte da doutrina administrativista e constitucionalista considera a desapropriação indireta meio irregular de obtenção de propriedade, todavia, esta modalidade de intervenção do Estado na propriedade particular é reconhecida doutrinária e jurisprudencialmente.

### 3.2 Objetos da desapropriação

Conforme expõe o texto constitucional, não podem ser expropriados os bens particulares rurais de pequeno e médio porte, se o proprietário destes não possuir outro bem, assim como também, não poderá ser despojado de seu bem privado àquele cuja propriedade é produtiva.

Por exclusão lógica são passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: os bens particulares rurais de grande porte que deixem de atender a função social que se lhe impõe no art. 186 da Carta Constitucional brasileira.

Neste sentido, dispõe o art. 185 da Lei Maior:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

São também inexpropriáveis, os bens públicos, por expressa proibição constitucional, e pelas características institucionais de tais bens: imprescritibilidade, não onerabilidade, inalienabilidade e impenhorabilidade.

Entende-se que a característica da imprescritibilidade alcança os bens públicos de modo a não permitir que sejam usucapidos, com forte no art. 183, §3º c/c art. 191, *caput*, Carta Magna. Sob o prisma infraconstitucional, o art. 200 do Decreto-lei 9.786/46, também trata da hipótese de não cabimento de usucapião de bens públicos.

Outra feição atinente à imprescritibilidade, exsurge do denominado usucapião especial, disciplinado pela Lei nº 6.969/91, que sobrevinha sobre terras devolutas estabelecidas na área rural, após o lapso temporal de cinco anos, de posse ininterrupta e sem oposição. Ocorre que como já frisado anteriormente, por previsão constitucional, não se admite usucapião de imóvel público, quer na zona urbana, quer na zona rural.

A não onerabilidade, por sua vez, é característica que protege os bens públicos do ônus de direitos reais de garantia, tais como a hipoteca, a anticrese e o penhor.

Sendo os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial afetados, e, portanto, inalienáveis, não poderão ser onerados por qualquer tipo de garantia real. No que diz respeito aos bens públicos dominicais, inconciliável seria a possibilidade de oneração de tais bens, porque a Fazenda Pública só pode aliená-los nos casos e formas que a lei prescrever, de modo que quaisquer garantias reais sobre esses bens serão nulas de pleno direito, submetendo-se o credor ao sistema dos precatórios.

De outra sorte, a inalienabilidade expressa que os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial não podem ser comercializados enquanto conservarem tal qualificação, ou seja, somente após a desafetação podem ser alienáveis, e ainda assim, nos termos da Lei. No que pertine aos bens públicos dominiais, ressalte-se, o simples fato de serem desafetados não significa que possam ser alienados ao livre arbítrio da Administração, pois nos termos do art. 67 do Código Civil, podem ser alienados somente se houver lei autorizativa, e nos limites da mesma.

Por fim, quanto à característica da impenhorabilidade, vale expor, os bens públicos, por mandamento constitucional expresso pelo art. 100, não estão submetidos ao regime da penhora, uma vez que a satisfação dos créditos em desfavor do Poder Público inadimplente somente poderá ser realizada via o pagamento de precatórios.

### **3.3 Retrocessão**

A menção ao instituto da retrocessão, indubitavelmente, aporta como essencial à análise da temática da desapropriação, visto que representa o meio procedimental apto a desfazer os efeitos práticos e jurídicos do ato expropriatório tendo em vista que a finalidade pública nele expressa, fora descumprida pelo Estado-expropriante.

Expõe Cynthia Amaral Campos (2008, p.01):

O conceito de retrocessão surge do latim *retrocessus*. Retrocessão é retrocesso, retrocedimento, recuo, regredimento. Exprime a ação de voltar para trás, de retroagir, de regressar ou retroceder. É também denominada reversão ou reaquisição. Tecnicamente, significa o ato pelo qual aquele que adquire determinado bem o transfere para a pessoa de quem o adquirira. No mundo jurídico é, portanto, a devolução do domínio expropriado, para que se integre ou regresse ao patrimônio daquele de quem foi tirado, pelo mesmo preço da desapropriação.

Acerca do instituto da retrocessão, preleciona Alexandre Mazza (2010, p.119):

Retrocessão é o direito de preferência do ex-proprietário de reaver o bem expropriado que não foi utilizado ou o foi em finalidade não pública, configurando o desvio de finalidade, a chamada tredestinação ilícita. Portanto, não configura o instituto a utilização do bem em finalidade distinta da prevista no decreto expropriatório, quando a nova finalidade continue sendo de interesse público (tredestinação lícita).

Sob este mote, assevera o desembargador do TJPB Jorge Ribeiro Nóbrega no julgamento de mandado de segurança 999.2005.000282-6/001:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. Desapropriação. Decreto estadual que visa, de forma disfarçada, uma reforma agrária, por interesse social. Impossibilidade. Competência exclusiva da União. Arts. 22, I e II, e 184, § 2º, da Constituição Federal de 1988. Ato administrativo, ademais, ausente de motivação. Vício insanável. Direito líquido e certo presentes. Concessão da ordem.

O ato acoimado de ilegal trata-se, na realidade, de uma forma disfarçada de desapropriação para fins de reforma agrária, eis que a pretensão do Estado consiste em transformar a propriedade do impetrado numa colônia de povoamento agrícola. Sendo assim, e considerando que a Constituição Federal conferiu, com exclusividade, à União, competência para desapropriar, por interesse social, imóveis rurais, com a finalidade de promover a reforma agrária, qualquer ato do ente federado que tenha o mesmo objetivo nasce eivado -- de nulidade. E a despeito de o decreto expropriatório que se ataca, quanto à sua forma e conteúdo, esteja dentro da legalidade, não o está, frente à sua motivação, porquanto incoerente com a sua finalidade, eis que se encontra em flagrante afronta à aludida competência da União.

Com fulcro nos entendimentos supracitados, retrocessão é instituto de direito pessoal, a ser utilizado pelo particular-expropriado, sempre que o Poder Público executar o ato expropriatório em desconformidade com o disposto no ato declaratório de desapropriação, seja em relação a sua finalidade, seja em relação ao prazo de caducidade, podendo o expropriado reaver o bem incorporado ao patrimônio público.

### 3.4 Tredestinação

A tredestinação consiste no atuar administrativo, que desvirtua a finalidade primeira de ato expropriatório, de modo a concretizar finalidade diversa da esposada no decreto expropriatório. Expõe Alexandre Mazza (2010, p. 118):

A tredestinação ocorre quando o Poder Público dá destinação diferente ao bem do que a prevista inicialmente no ato expropriatório. A doutrina fala em tredestinação ilícita e lícita. A tredestinação ilícita ocorre quando há desvio de finalidade com a consequente anulação da desapropriação e a reintegração do bem ao ex-proprietário. A tredestinação lícita ocorre quando a destinação do bem é diferente do que aquela inicialmente planejada, embora continue sendo uma finalidade pública.

Há que se ressaltar, a tredestinação pode ser classificada em lícita e ilícita. A tredestinação lícita ocorre quando a finalidade primitiva é descumprida pelo Poder Público, mas o fim público continua sendo resguardado. De outra banda, a tredestinação ilícita ocorre quando a finalidade pública externada no ato expropriatório é descumprida, e além dela, o fim público.

Havendo tredestinação ilícita abre-se a via da anulação da desapropriação por parte do particular, assim como, a reintegração do bem ao seu patrimônio.

### 3.5 A limitação modular da propriedade rural X Função social da propriedade exigida constitucionalmente

A propriedade rural está submetida ao cumprimento de alguns requisitos legais, explicitados na Carta Magna de 1988, sendo observado, como princípio basilar, a função social da propriedade, que resta assim disposto constitucionalmente:

Art 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei aos seguintes requisitos:

I – Aproveitamento racional e adequado;

II – Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;



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

O ideal de função social da propriedade, ante este cenário, não pode ser compreendido como apenas uma limitação ao exercício do direito de propriedade, como bem observa Pietro Perlingieri (2002, p.122) *apud* Leandro Augusto Bortoleto (2009, p.125):

A função social, constituída como o conjunto dos limites, representaria uma noção somente de tipo negativo voltada a comprimir os poderes proprietários, os quais sem os limites, ficariam íntegros e livres. Esse resultado está próximo à perspectiva tradicional. Em um sistema inspirado na solidariedade política, econômica e social e no pleno desenvolvimento da pessoa [...] o conteúdo de que a disciplina das formas de propriedade e as suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento.

Com fulcro no artigo e no entendimento doutrinário acima esposado, por não haver menção a quaisquer limitações quantitativas de terras, toda e qualquer referência a limitação modular da propriedade rural que tenha por parâmetro o respeito à função social da propriedade, atualmente, estaria eivada do vício da inconstitucionalidade.

A limitação modular deriva das acepções de propriedade familiar e, em sendo assim, tem fulcro no ideal de limitação quantitativa das terras rurais em módulos rurais – que é uma unidade de medida, expressa em hectares, que visa traduzir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico.

O módulo rural aparece, portanto, como um paradigma ou modelo de análise, tendo em vista a área e a dupla função que ele contém: estabilidade econômica e bemestar do agricultor. Em consequência, o módulo rural no direito agrário brasileiro tem a seguinte característica: é uma medida de área fixada para a propriedade familiar que varia de conformidade com o tipo de exploração, assim como também, de acordo com a região do país em que se acha localizado o imóvel rural.

A Carta Magna impõem condições, é fato, as quais os proprietários devem sujeitar-se, evitando causas que deem motivos à expropriação, não devendo o intérprete da Lei elastecer o rol do art. 186, sendo infundado legalmente o entendimento de que a limitação modular das terras rurais tem fulcro no ideal de função social da propriedade, pois esta não se confunde com os sistemas sociais de limitação da propriedade. Neste sentido, o ministro do Supremo Tribunal Federal Mauricio Corrêa no julgamento do mandado de segurança 23.123-9-PR:

### **DESAPROPRIAÇÃO. IMÓVEL RURAL. CLASSIFICAÇÃO.**

Em desapropriação de imóvel por interesse social para fins de reforma agrária, o Incra discute, no REsp, se a área não aproveitável integra o cálculo (módulo fiscal) em que se define a classificação da propriedade rural como pequena, média ou grande. Isso porque essa classificação irá determinar a possibilidade ou não da desapropriação do imóvel rural do recorrido, em razão de o art. 185 da CF/1988 rechaçar a expropriação da pequena e média propriedade rural na hipótese de o proprietário não possuir outro imóvel. A priori, esclareceu o Min. Relator que, apesar de o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964) ter conceituado módulo rural como unidade de medida familiar, posteriormente a Lei n. 6.746/1979 alterou as disposições desse estatuto, criando um novo conceito: o módulo fiscal que estabeleceu um critério técnico destinado a aferir a área do imóvel rural para cálculo de imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR). Expõe que o problema surgiu com a Lei n. 8.629/1993, a qual, ao regulamentar o art. 185 da CF/1988, optou pelo uso do módulo fiscal, mais afeiçoado ao direito tributário que ao agrário, para estabelecer a classificação de pequeno, médio e grande pela extensão da área do imóvel rural, mas deixou de explicar a forma de sua aferição. Explica o Min. Relator ser correta a decisão do acórdão recorrido que, diante do silêncio da Lei n. 8.629/1993, quanto à forma de aferição do módulo fiscal, solucionou a questão, buscando o cálculo no § 3º do art. 50 do Estatuto da Terra, com a redação dada pela Lei n. 6.746/1979, que leva em conta a área aproveitável em vez do tamanho do imóvel. Assim, concluiu que a classificação da propriedade rural como pequena, média ou grande deve ser aferida pelo número de módulos fiscais obtidos, dividindo-se a área aproveitável do imóvel rural pelo módulo fiscal do município. Ademais, consignou ser imprópria a ideia de tripartir o cálculo do tamanho da propriedade, diferenciando-o de acordo com o fim almejado, seja para efeito de indivisibilidade seja para efeito de desapropriação para reforma agrária ou, ainda, para cálculo do ITR. Diante do exposto, a Turma negou provimento ao recurso do Incra. REsp 1.161.624-GO, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 15/6/2010.

Os sistemas sociais de limitação da propriedade dizem respeito à estrutura do direito mesmo, abrange a propriedade de forma geral, enquanto que a função social da propriedade restringe-se apenas ao exercício deste direito de propriedade, é um norteador no atuar do proprietário.

Nesta concepção, necessária a compreensão das normas constitucionais que dão fundamento ao regime jurídico da propriedade que garantem a função social focadas nas atribuições de exercício do proprietário, efetivamente no estilo em que o conteúdo do direito vem positivamente assentado, assim o posicionamento da função social é elemento qualificante da situação jurídica considerada, demonstrando, em conformidade com as hipóteses, como obrigação de exercitar capacidades imputadas, ou como obrigação de exercitar faculdades em conformidade com modalidades pré-estabelecidas.

A função social, portanto, manifesta-se no próprio desenho estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como item qualificador na predeterminação dos estilos de obtenção, gozo e emprego dos bens.

Ante este prisma, fica evidenciado que o princípio da função social, nos moldes hodiernamente previstos na Carta Política, não autoriza a limitação modular da propriedade privada rural.

## **Considerações finais**

No desenvolvimento deste aporte científico, ficou evidenciada a modificação acontecida no instituto da propriedade, alicerçada de maneira excelente, na evolução dos direitos fundamentais, norteados pela Carta Magna de 1988. Em concordância com a pesquisa, portanto, verificou-se que, a propriedade, passou do caráter eminentemente individualista, para em seguida adquirir aparências de cunho social.

A propriedade, ante o paradigma de Estado de bem-estar social, abandona as feições eminentemente singulares, e, conseqüentemente, passa a ser poder-dever que o proprietário deve cumprir, tendo esteio no ideal de função social que lhe é essencial.

A magnitude do conceito da função social da propriedade, por sua vez, dilata os limites do direito civil, vindo a incidir, igualmente, nos outros ramos do Direito, figurando como princípio regulador de todos os âmbitos sociais, registrando no instituto jurídico da propriedade as condições adequadas para validar tal direito.

Vale salientar, em específico quanto aos imóveis rurais, que já em 1964 o Estatuto da Terra definia as condições de cumprimento da função social, sendo erguidas a grau constitucional, com o advento da Constituição Federal de 1988, especificadamente em seu art. 186 - que se estabelece fundamentalmente sob influencia de três elementos: o elemento produção, o elemento ecologia e o elemento social. Não cumprido, deste modo, o mandamento constitucional encartado pelo art. 186 da Carta Constitucional, exsurge a possibilidade de a Fazenda Pública expropriar o bem de domínio particular.

A expropriação funda-se na supremacia dos interesses sociais aos interesses individuais, consentindo que o Poder Público, amparado nos regulamentos constitucionais de necessidade, utilidade pública ou interesse social, transfira a propriedade privada ao seu domínio.

Dentre os elementos que podem ser suscitados para fins de desapropriação de imóveis rurais, despontou como maior relevância, neste trabalho científico, o de interesse social fundado no ideal de reforma agrária.

O conceito de reforma agrária recebe desde sua inserção na conjuntura social e jurídica um tratamento complexo por parte da sociedade, figurando como ferramenta importante para a promoção de melhores condições de vida, em detrimento das desigualdades sociais, ocasionadas pelas classes dominantes, concentradoras das terras. A reforma agrária é movida por princípios de justiça social, de racional aproveitamento da terra e de geração de empregos, tudo isso em conformidade com o ordenamento jurídico que possibilita uma melhor distribuição da terra.

Merece destaque, o art. 185 da Carta Magna de 1988, que expõe como áreas passíveis de reforma agrária exclusivamente as grandes propriedades improdutivas, e o art. 186 da Lei maior, que aborda todos os requisitos necessários a consecução da função social própria da propriedade rurícola.

Há quem entenda, ante este cenário, que a limitação modular da propriedade rural encontra respaldo no ideal de função social da propriedade rural nos moldes dos arts. 185 e

186 da Constituição da República, o que permitiria a redistribuição de terras e a consagração da Reforma Agrária, contudo, o princípio da função social, nos moldes hodiernamente previstos na Carta Política, não autoriza a limitação modular da propriedade privada rurícola.

A Lei maior elenca todas as condições as quais os proprietários de imóveis rurais devem sujeitar-se, evitando causas que deem motivos à expropriação, não devendo o intérprete da Lei ampliá-las, sendo infundado legalmente o entendimento de que a limitação modular das terras rurais tem arrimo no ideal de função social da propriedade, pois esta não se confunde com os sistemas sociais de limitação da propriedade.

A função social, conseqüentemente, traduz-se na representação estrutural do direito de propriedade, assentando-se concretamente como item qualificador de predeterminação dos estilos de obtenção, gozo e emprego dos bens rurais.

## Referências bibliográficas

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. Editora Revista dos Tribunais, 2010.

BORTOLETO, Leandro Augusto. **O dever da administração pública de efetivar a reforma agrária**. Dissertação de mestrado. 2009. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=160953](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=160953). Acesso em: 24 de maio de 2011.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. 9. ed. Editora Saraiva, 2009.

CARVALHO FILHO. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen júris, 2008.

DI PIETRO, Maria Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARADA. KiyoshiHarada. **Direito Financeiro e Tributário**. 14. Ed. Editora Atlas, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. ed. Editora Saraiva, 2008.

LIMA, George Marmelstein. **Efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Dissertação de mestrado. 2003. Disponível em: <http://www.georgelimaxpg.com.br/dissertacao.pdf>.

MAZZA, Alexandre. Prática forense de direito administrativo. 2ª edição. Revista e atualizada. Revista dos Tribunais. 2011.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

SOUZA, Marco Antônio Cardoso de. **Da desapropriação indireta: análise da legalidade da exigência de precatório para o pagamento das parcelas indenizatórias**. Dissertação de mestrado. 2010. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=183674](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailObraForm.do?select_action=&co_obra=183674). Acesso em: 24 de maio de 2011.

ZERBES, Marcelo Inda. **Desapropriação e aspectos gerais da intervenção do Estado na propriedade privada**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/9394/desapropriacao-e-aspectos-gerais-da-intervencao-do-estado-na-propriedade-privada>. Acesso em: 13 de julho de 2011.