



**MARGARETH ALVES SANTOS**

**A APLICAÇÃO DOS REQUISITOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA  
PROPRIEDADE NO ÂMBITO DA REFORMA AGRÁRIA PELO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada a Banca Examinadora da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, como exigência parcial para conclusão da Escola de Formação, sob a orientação da Professora Evorah Lusci Costa Cardoso.

**SÃO PAULO**

**2006**

## SUMÁRIO

<b><u>I - INTRODUÇÃO</u></b>	<b>1</b>
<b><u>II - DISPOSITIVOS LEGAIS REFERENTES À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</u></b>	<b>4</b>
<b><u>III - METODOLOGIA</u></b>	<b>7</b>
<b><u>IV – DESAPROPRIAÇÃO DIRETA (SANÇÃO)</u></b>	<b>9</b>
<b>IV.1. O POTENCIAL DO CONCEITO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE FRENTE À SUA FALTA DE REGULAMENTAÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>IV. 2. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA</b>	<b>11</b>
<b>IV.3. PRODUTIVIDADE</b>	<b>17</b>
<b>IV.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO</b>	<b>19</b>
<b><u>V – DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA</u></b>	<b>21</b>
<b>V.1. FAZENDA TIMBORÉ</b>	<b>22</b>
<b>V.2. ADI 2.213</b>	<b>25</b>
<b>V.3. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO</b>	<b>27</b>
<b><u>VI – ANÁLISE CRÍTICA</u></b>	<b>29</b>
<b>VI. 1. IMPACTOS ECONÔMICOS DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA</b>	<b>29</b>
<b>VI. 2. RESTRIÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE A ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE</b>	<b>30</b>
<b><u>VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS</u></b>	<b>32</b>
<b><u>VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b>	<b>34</b>
<b><u>IX – APÊNDICE (CASE BRIEF)</u></b>	<b>35</b>

## **I - INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 estabelece no rol dos direitos individuais, o direito à propriedade, o qual possui proteção constitucional desde que cumpra sua função social (art. 5º XXIII), a qual está intimamente ligada aos interesses da sociedade em que está inserido.

No âmbito da propriedade rural, este princípio constitucional é informado pelos seguintes requisitos, os quais devem ser cumpridos de forma simultânea a fim de legitimar o exercício do direito de propriedade: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições relativas às relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

E, além de servir como parâmetro de limitação ao exercício deste direito constitucional, ele também é elemento justificador da intervenção do poder público no domínio privado por meio das desapropriações, quando presente o interesse social, o qual está presente no contexto da reforma agrária ao se objetivar a solução dos problemas sociais, como a atenuação das desigualdades sociais<sup>1</sup>.

No cenário agrícola nacional, a desigualdade social encontra como uma das causas a concentração da terra em poder de poucos proprietários, consoante dados do Instituto de Colonização Agrícola (INCRA)<sup>2</sup>, 2% dos latifundiários possuem 56% das propriedades rurais do país, enquanto 80% dos pequenos agricultores detêm apenas 12% das terras destinadas à agricultura.

---

<sup>1</sup> Cf. Seabra Fagundes, *Da Desapropriação no Direito Constitucional Brasileiro*, São Paulo, Revista de Direito Administrativo, vol.14, p. 3.

<sup>2</sup> Maria Luiza Mendonça, Relator da ONU conclui relatório sobre Direito à alimentação no Brasil. Disponível em: <<http://www.social.org.br/relatorio2003/relatorio018.htm>>, Acesso em: 22.03.2007.

A possibilidade de pequenos agricultores virem a ingressar no processo de produção agrícola, com a geração e distribuição de renda de forma igualitária encontra-se em plano secundário, como pode ser constatado na aferição dos dados supracitados.

É possível elencar vários fatores para a efetivação de medidas tendentes a desconcentrar a propriedade da terra no território brasileiro, os quais englobam o dever individual dos proprietários de atingirem os índices de produtividade estabelecidos em legislação específica, o anseio dos pequenos agricultores de terem acesso à terra e participarem da produção agrícola nacional e, as diretrizes de atuação do INCRA (Instituto de Colonização e Reforma Agrária), órgão governamental responsável pela consecução do processo administrativo referente às desapropriações com fins de reforma agrária.

Constata-se que a inclusão de uma política de reforma agrária nas metas governamentais é fator determinante, vez que a sua consecução depende de custos relativos à indenização dos proprietários e do emprego dos subsídios necessários para a produção dos pequenos agricultores assentados. Logo, é importante indagar-se, como o Supremo Tribunal Federal ao julgar os casos concretos de conflitos concernentes ao acesso a terra, interfere nas diretrizes desta política a longo prazo.

Neste sentido, no presente trabalho será analisado como a aplicação dos requisitos do princípio da função social da propriedade, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, interfere na consecução da política de reforma agrária, ou seja, busca-se identificar as determinantes que interferem na aplicação dos requisitos informadores do princípio da função social da propriedade aos casos de desapropriação de terras pertencente ao domínio privado.

Para melhor compreensão do assunto, serão analisados no próximo capítulo os dispositivos legais referentes à função social da propriedade, e os requisitos impostos à Administração Pública para se aferir a legitimidade do exercício do direito de propriedade, na área rural, como a observância do devido processo legal.

Devido à existência de dois tipos de desapropriação passíveis de apreciação: a desapropriação-sanção, que representa a intervenção do poder público devido ao descumprimento da função social; e a desapropriação indireta, verificada na ocorrência de ocupação da propriedade por famílias sem-terra. Serão analisadas no presente trabalho ambas as construções jurisprudenciais do STF, em capítulos diversos, vez que apresentam pontos distintos em relação à aplicação do instituto da função social da propriedade.

Posteriormente à apresentação da construção jurisprudencial do STF sobre o tema, será realizada uma análise crítica sobre as questões suscitadas pelos ministros quando confrontados com a possibilidade de intervenção estatal na propriedade rural.

## **II - DISPOSITIVOS LEGAIS REFERENTES À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Com o fim de regulamentar a reforma agrária e atender aos anseios de grande parcela da sociedade brasileira, durante as décadas de 60 e 70, foi promulgado o Estatuto da Terra<sup>3</sup>, visto que a concentração da propriedade fundiária caracterizava uma realidade gritante da utilização da terra em benefício de pequena parcela da sociedade brasileira. O Estatuto da Terra definiu a política de reforma agrária e suas diretrizes.

Em relação ao exercício do direito de propriedade, o Estatuto da Terra estabeleceu as seguintes premissas: o uso da terra está condicionado à sua função social; promover a justa e adequada distribuição da propriedade; obrigar a exploração racional da terra; e permitir a recuperação econômica e social das regiões.

Porém, este dispositivo legal não possuiu eficácia social, vez que o governo militar não efetivou suas diretrizes, fato que condicionou o acirramento da concentração de terras e, a conseqüente exclusão dos pequenos agricultores do cenário econômico do desenvolvimento agrícola nacional.

Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 várias inovações surgiram no âmbito dos limites ao exercício do direito de propriedade, e em relação à possibilidade de desapropriações. A Constituição de 1988 estabeleceu a impossibilidade de desapropriação de propriedades rurais, em razão de sua área – desde que pequena e média –, e em razão de sua produtividade. Os artigos constitucionais 185, 186 e 190 foram objeto de regulamentação pela Lei 9.612 de 1993 (Lei da Reforma Agrária).

---

<sup>3</sup> Lei 4.504 de 1964

Esta Lei de Reforma Agrária estabeleceu critérios objetivos em relação aos índices de produtividade<sup>4</sup>, além de ter imposto todas as fases do processo administrativo de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, criou o INCRA, órgão governamental responsável pela vistoria e aferição do cumprimento da função social da propriedade.

Outra diretriz estabelecida pela Lei de Reforma Agrária foi a necessidade de notificação prévia do proprietário para a entrada dos funcionários do Incra na propriedade rural privada, com o fim de aferição dos graus de produtividade, e cumprimento dos requisitos informadores da função social da propriedade.

Com o advento da medida provisória n.º 2.183-56, de 24.08.2001<sup>5</sup>, esta exigência legal foi modificada pelo termo comunicação prévia, além de se admitir a sua realização perante o administrador do imóvel rural, circunstância que já era admitida pelo Supremo Tribunal Federal.

Mas, esta exigência legal não é ponto pacífico na jurisprudência do STF, vez que seu conteúdo é objeto de discussão de grande parcela dos mandados de segurança, os quais discutem se a falta desta exigência está apta a invalidar o decreto de expropriação de competência do Presidente da República.

Esta discussão jurisprudencial apóia-se no fato de que parcela dos Ministros entendem que a notificação prévia representa o direito à defesa do proprietário rural frente à possibilidade de desapropriação-sanção, e de outro

---

<sup>4</sup> Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. § 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80%, calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. § 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100%.

<sup>5</sup> Art. 4º - A Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei de Reforma Agrária), passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art.1º..., § 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante."(grifo nosso)

que esta exigência apenas representa a simples comunicação do processo de vistoria por parte do Incra.

Com o fim de dispor sobre o processo judicial de desapropriação previsto pelo § 3º do artigo 184 da Constituição Federal de 1988, foi promulgada a lei complementar n.º 76 de Julho de 1993. Esta estabeleceu as fases aptas de defesa do proprietário rural em relação ao resultado da vistoria realizada pelo Incra, além de dispor sobre as demais fases de apuração da desapropriação-sanção, tais como a totalização do valor da indenização a ser paga ao proprietário rural.



### III - METODOLOGIA

Como objeto de análise da hipótese foram obtidos quinze acórdãos do STF, relativos a casos concretos de desapropriação para fins de reforma agrária e a dispositivos legais sobre a reforma agrária, isto porque a partir deles será verificado o posicionamento dos ministros quanto ao problema de como são aplicados os critérios da função social da propriedade.

Dessa forma, a pesquisa no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal pautou-se em primeiro lugar pela palavra-chave "função social", a partir da qual foram encontrados 45 acórdãos<sup>6</sup>. Dos quais foram selecionados os que faziam expressa menção à reforma agrária, visto que nesta hipótese se discute os limites legitimadores das desapropriações de propriedades rurais, frente ao princípio da função social da propriedade.

Foram encontrados a partir disso, a ADI 2213 e dezesseis mandados de segurança, estes tratam de casos concretos de desapropriação para fins de reforma agrária, os quais podem ser diferenciados em duas hipóteses: 1) Desapropriação decorrente de decreto presidencial e 2) Desapropriação resultante de ocupação da propriedade por famílias sem-terra.

Desta primeira seleção, dois mandados de segurança<sup>7</sup> julgados anteriormente à entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 não serão analisados, vez que este trabalho tem como foco a aplicação critérios do princípio da função social da propriedade, sob a ótica da ordem constitucional vigente.

Também será objeto de análise o mandado de segurança n.º 22.193-3 - SP (caso da Fazenda Timboré) - o qual não foi encontrado a partir da busca descrita acima -, mas apresenta elementos pouco explorados nos demais casos em relação aos custos sociais da desapropriação indireta. Além de ser objeto

---

<sup>6</sup> O resultado da pesquisa englobou 26 acórdãos relativos à discussão do IPTU Progressivo, dois relativos ao direito de construir e um sobre conflito de vizinhança.

<sup>7</sup> MS 20.585 - DF e MS 20.787 - DF julgados, respectivamente em, 03/09/1986 e 14/09/1988.

de estudo jurisprudencial da Casoteca Latino - Americana de Direito e Políticas Públicas.

Em decorrência das peculiaridades suscitadas na jurisprudência do STF, em primeiro lugar serão analisados separadamente os conflitos resultantes de cada hipótese de desapropriação (desapropriação-sanção e desapropriação indireta), e depois serão objeto de análise conjunta as conclusões referentes a cada uma das hipóteses, bem como as constatações aplicáveis a ambas quanto à aplicação dos requisitos da função social da propriedade.

Dentre os critérios de análise qualitativa dos acórdãos selecionados, escolheram-se os seguintes:

- O tratamento dado ao direito de propriedade, se este possui caráter coletivo ou individual, frente à legitimidade das desapropriações indiretas e o caráter redistributivo da política de reforma agrária.
- A interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade, com o fim de identificar como os Ministros aplicam-no em casos concretos.
- A importância concedida às exigências legais nos votos dos Ministros, vez que o processo de desapropriação está fundamentado em várias fases, desde a vistoria até a propositura de ação judicial de desapropriação.

A análise de tais critérios em cada decisão pode ser conferida no apêndice deste trabalho.

Ademais, por se tratar do julgamento de casos concretos de desapropriação<sup>8</sup>, também foram objeto de análise os efeitos da construção jurisprudencial do STF quanto ao processo de reforma agrária.

---

<sup>8</sup> Com exceção da ADI 2213.

#### **IV – DESAPROPRIAÇÃO DIRETA (SANÇÃO)**

Nesta hipótese, a desapropriação é resultante da formação e desenvolvimento de um processo administrativo, o qual engloba o ato de vistoria da propriedade pelo Incra, ato que visa à análise do cumprimento dos requisitos da função social e a elaboração de um decreto presidencial, com o posterior pagamento da indenização por meio de títulos da dívida agrária.

Para a análise desta hipótese foram selecionados os seguintes mandados de segurança, cujas datas de julgamento estão identificadas ao lado:

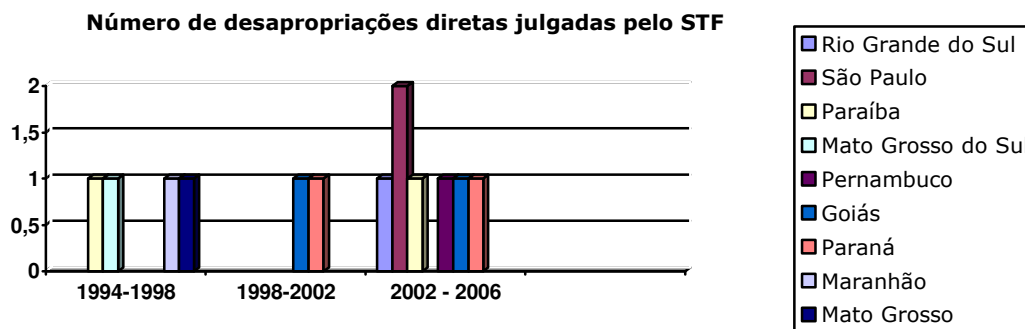
- MS 21.348 – MS (Relator Min. Celso de Mello), 02/09/1993.
- MS 22.164 – SP (Relator Celso de Mello), 30/03/1995.
- MS 22.285 - 9 - SP (Relator Min. Sydney Sanches), 01/04/1996.
- MS 22.319 – SP (Relator Min. Ilmar Galvão), 20/06/1996<sup>9</sup>.
- MS 22.802-4 – PB (Relator Min. Ilmar Galvão), 17/12/1997.
- MS 23.312-9 – PR (Relator Min. Maurício Corrêa), 16/12/1999.
- MS 23.148-4 – SP (Relator Min. Néri da Silveira), 22/04/2002.
- MS 24.488 – DF (Relator Min. Eros Roberto Grau), 21/11/2002.
- MS 24.494 – DF ( Relatora Min. Ellen Gracie), 11/06/2003.
- MS 23.006 – PB (Relator Min. Celso de Mello), 11/06/2003.
- MS 24.503-4 – DF (Relator Min. Marco Aurelio), 07/08/2003.
- MS 24.547 – DF (Relatora Min. Ellen Gracie), 14/08/2003.

O seguinte gráfico apresenta os períodos de julgamentos dos casos de desapropriações diretas selecionadas para o presente trabalho, assim como a localização das propriedades rurais<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Este acórdão não foi obtido por meio da pesquisa inicial, mas por ser um precedente será utilizado na análise.

<sup>10</sup> A distribuição temporal dos casos foi feita conforme os mandatos presidenciais, com o intuito de compará-los. Entretanto, da análise deste quadro não se depreendeu qualquer informação relevante em termos comparativos. O quadro, entretanto, foi mantido, por sua finalidade elucidativa da distribuição dos casos conforme a origem e o seu período.



Por decorrer da instauração de um processo administrativo, a maioria<sup>11</sup> dos mandados de segurança apresenta alegações sobre a existência de vícios de nulidade na instauração do mesmo e, conseqüentemente, do decreto presidencial de expropriação da propriedade, para fins de reforma agrária.

#### **IV.1. O potencial do conceito da função social da propriedade frente à sua falta de regulamentação**

Quando entrou em vigor a Constituição Federal de 1988, os artigos 184, § 3º e 185, inciso I<sup>12</sup> reclamavam do Poder Legislativo a sua regulamentação, a fim de conceituar, respectivamente, o procedimento de defesa e as dimensões informadoras da pequena e média propriedade rural, as quais estão imunes à desapropriação para fins de reforma agrária.

Neste contexto, o problema da falta de regulamentação destes dispositivos foi suscitado no julgamento do MS 21.348, cujo objeto era uma propriedade caracterizada pelo Incra como latifúndio improdutivo, que estava a descumprir a sua função social.

<sup>11</sup> MS 24.488, MS 22.164, MS 24.547, MS 23.006, MS 23.148, MS 23.312.

<sup>12</sup> Art.184 Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

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

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que não possua outra.

Contudo, o Min. Celso de Mello ao julgar o caso declarou a necessidade de ser editado o ato legislativo regulamentar, a fim de legitimar a atuação do Poder Público quanto à desapropriação com fins de reforma agrária “A carga de intencionalidade do preceito em questão (art.185) é irrecusável – condicionar, normativamente, a atividade expropriatória da União, impondo, para esse fim, a necessária edição de ato legislativo”.<sup>13</sup>

Frisa-se que os Ministros que o acompanharam não realizaram uma análise sobre os dados apresentados pelo Incra, os quais caracterizavam a propriedade como latifúndio improdutivo, análise que fundamentaria a necessidade de desapropriar a propriedade.

A regulamentação dos dispositivos foi editada em 1993, com o advento da Lei nº. 86 e da Lei nº. 9.629 (Lei de Reforma Agrária), o que representou a falta de eficácia social do princípio desde 1988 até 1993, a fim de constituir instrumento apto a efetivar a reforma agrária.

A posição do STF frente a esta lacuna legislativa representou uma forte tendência à proteção do direito individual de propriedade, além de impor limites legais ao Poder Público, a fim de invalidar todo um processo de desapropriação, como será discutido adiante neste trabalho.

#### **IV. 2. Notificação prévia**

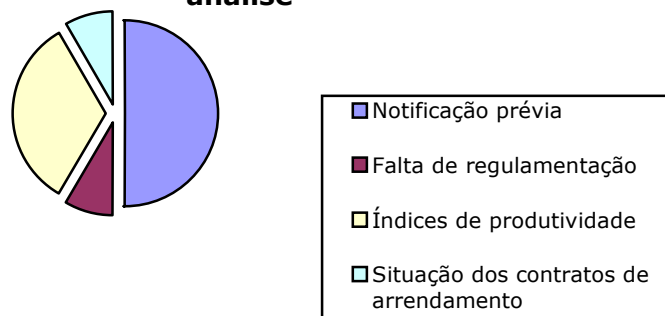
Dentre os casos de desapropriação direta selecionados para o presente trabalho, constatou-se que um dos fatores mais analisados pelos Ministros do Supremo Tribunal, com o fim de declarar a nulidade ou validade do decreto presidencial foi a questão da notificação prévia<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Ministro Celso de Mello, MS 21.348 – MS, RTJ 149/1, p.108.

<sup>14</sup> Outro fator significativo na concessão da desapropriação direta é o índice de produtividade da propriedade. Este fator será analisado no próximo tópico do trabalho. Os demais fatores elencados na figura 2.1 dizem respeito à falta de regulamentação e à situação dos contratos de arrendamento e consistem respectivamente, na análise pelos Ministros sobre a falta de regulamentação de dispositivos constitucionais quanto à aplicação do princípio da função social da propriedade - que já foi tratado pelo presente trabalho no 1º sub-item do capítulo IV - ,e na

**Figura 2.1 - Aspectos preponderantes de análise**



No âmbito do processo administrativo a ser seguido pelo Incra, a exigência legal de ser o proprietário notificado previamente sobre a vistoria a ser realizada - a fim de se constatar o cumprimento ou não da função social -, é objeto de uma controvérsia jurisprudencial sobre a real abrangência da notificação no âmbito do processo de desapropriação.

Neste sentido, formaram-se duas correntes jurisprudenciais, a primeira declara que a notificação prévia é uma exigência legal indispensável à vistoria pelo Incra, visto que é o meio apto para a defesa do proprietário, e consubstancia o devido processo legal, uma garantia constitucional.

Já a segunda corrente, defendida pelo Ministro Ilmar Galvão no julgamento do MS 22.319-7 – SP <sup>15</sup> e pelo Ministro Carlos Ayres Britto, ressalta

---

análise de atos da proprietária quanto ao rompimento dos contratos de arrendamento que, conseqüentemente, interferiu nos índices de produtividade auferidos pela propriedade rural, que por ser de menor relevância não será analisado pelo presente trabalho. Em relação ao número de decisões de cada fatia do gráfico: Notificação prévia: 6; Índices de produtividade: 4; Situação do contrato de arrendamento: 1; Necessidade de regulamentação: 1.

<sup>15</sup> O MS 22.319-7 é um precedente jurisprudencial em que se discute a abrangência da notificação prévia no contexto da desapropriação com fins de reforma agrária. O Ministro Ilmar Galvão ressaltou em seu voto vencido que esta exigência legal tem como fim a não caracterização de violação de domicílio, o ingresso dos técnicos do Incra na propriedade rural, e que é dispensável quando “o órgão público já possui dados atualizados sobre o imóvel, recolhidos de ofício ou por iniciativa do proprietário, para fins de cadastramento” (MS 22.319 – SP, RTJ 162/3, p. 923). Ao fazer uma analogia com os procedimentos presentes no processo judicial de desapropriação, o qual prevê uma vistoria e avaliação do imóvel somente com autorização do juiz, ou seja, sem a necessidade de notificação prévia (§2º do art. 2º da Lei Complementar nº. 76 de 1993), o Ministro realiza a seguinte conclusão sobre esta questão: “Em

que a falta de notificação prévia não é elemento capaz de invalidar todo um processo de desapropriação, ainda mais quando o Incra apresenta informações atuais sobre o descumprimento da função social da propriedade obtidas por outros meios, tais como as prestadas pelo proprietário com fins de cadastramento.

Uma questão interessante que surge dessa discussão jurisprudencial é a relativa aos limites impostos ao Incra sobre a constatação de fraudes à legislação trabalhista na propriedade rural vistoriada, evidenciada no julgamento do MS 24.547-DF.

Na data estipulada para a realização da vistoria - corretamente informada ao proprietário -, o Incra foi impedido de ingressar no imóvel rural devido à formação de obstáculos pelos proprietários de terras na região.

Porém, o Incra vistoriou a propriedade no mesmo mês sem ter notificado o proprietário, obtendo informações sobre as condições da propriedade, como a presença de apenas três funcionários.

Sobre a questão, a Ministra Ellen Gracie fez menção ao poder de polícia administrativa do Incra<sup>16</sup>, o qual legitima a entrada de funcionários deste órgão governamental na propriedade rural para aferir o cumprimento da função social, mas salientou que a hipótese de desrespeito à legislação trabalhista deve ser afastada, visto que a notificação é essencial à defesa do proprietário.

Porém, o Ministro Carlos Ayres Britto ao analisar as informações do Incra sobre presença de poucos funcionários na grande propriedade rural, fez a

---

face da autorização judicial legitimadora da ação do expropriante, não exige a lei, prévia notificação do proprietário, circunstância que permite inferir, sem margem de erro, que a notificação exigida da autoridade administrativa tem também, e tão somente, a finalidade de legitimar a ação dos agentes do órgão fundiário, não havendo razão, portanto, para conferir-se à dita notificação, caráter de formalidade essencial, cuja inobservância possa macular todo o processo expropriatório" (MS 22.319 – SP, RTJ 162/ 3, p. 924).

<sup>16</sup> Art. 2º, § 5º da Lei de Reforma Agrária "No caso de fiscalização decorrente do exercício do poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º".

seguinte indagação “Os proprietários dispensaram os empregados, ou não tiveram tempo de reconvocá-los ou de recrutar alguém que se fizesse de empregado para que o Incra constatasse?”.<sup>17</sup>

Em casos como este do MS 24.547-DF a exigência de notificação prévia do proprietário impede o sucesso da vistoria do INCRA, que também tem por finalidade flagrar fraudes à legislação trabalhista em determinada propriedade.

Neste sentido, o autor do supracitado mandado de segurança fundamentou a lesão a seu direito de defesa ao distinguir a vistoria com fins de desapropriação, da vistoria com fins de fiscalização<sup>18</sup>, que representa o poder de polícia do Incra, não englobando a vistoria com fins de reforma agrária.

Sobre esta alegação, a Ministra Ellen Gracie em seu voto, considerou legítima esta distinção quanto à possibilidade de verificação pelo Incra de fraudes à legislação trabalhista, no momento da vistoria com fins de reforma agrária:

[...] Não é o caso das vistorias regulares para a averiguação da produtividade dos imóveis rurais. Aí o fator surpresa nem se justifica, nem serve à finalidade de obter um levantamento fidedigno, o qual somente pode ser alcançado mediante a participação e subsídios aportados pelo proprietário ou por seus prepostos devidamente qualificados.<sup>19</sup>

Contudo, a própria Constituição estabelece a desapropriação pela União de propriedades que também não observam os direitos trabalhistas e não favorecem o bem-estar dos que nela trabalham.

Outra questão presente no voto vencido do Ministro Carlos Ayres Britto, foi sobre a importância dada à notificação prévia pela maioria do Tribunal,

---

<sup>17</sup> Ministro Carlos Ayres Britto, MS 24.547 – DF, RTJ 191/1, p.197.

<sup>18</sup> MS 24.547-DF, RTJ 191/1, p. 177.

<sup>19</sup> Ministra Ellen Gracie, MS 24.547 – DF, RTJ 191/1, p. 190.



visto que esta exigência legal não afasta outros meios aptos de defesa do proprietário, no âmbito do processo administrativo de desapropriação:

[...] Entendo que o objetivo não foi propriamente assegurar ao proprietário o direito de defesa, o que ele poderia fazer em outro momento, inclusive no momento administrativo, como de fato veio a fazer no caso vertente. O objetivo foi facilitar os trabalhos do Incra e liberar os agentes do Poder Público, desapropriante, para ingressar no imóvel rural objeto da possível desapropriação. Tanto que o Poder Público não fica vinculado à presença do proprietário, seu preposto ou representante, nem vinculado ao que ele disser eventualmente, seja de forma oral, seja de forma escrita. (...) Então, para não se dizer que o Poder Público invadiu propriedade alheia, a lei tratou de habilitar o Poder Público a fazer esse tipo de ingresso, de penetração.<sup>20</sup>

Ademais, para o Ministro é incoerente considerar a vistoria a única fase adequada para a defesa do proprietário frente à possibilidade de desapropriação, já que no desenvolvimento do processo administrativo o proprietário é informado sobre o resultado da vistoria, a qual é pautada em critérios objetivos presentes na Lei de Reforma Agrária<sup>21</sup>, além de ser passível de comprovação.

O STF ao analisar os diversos casos concretos<sup>22</sup>, concedeu maior valor à questão do devido processo legal do que às peculiaridades do cumprimento da função social da propriedade rural, a fim de se evitar a desapropriação fundada no poder arbitrário e ilegítimo do Estado. Nesse sentido, a construção

---

<sup>20</sup>Ministro Carlos Ayres Britto, MS 24.547, RTJ 191/1, p. 194.

<sup>21</sup> Um exemplo seriam os critérios estabelecidos para se averiguar o grau de eficiência na exploração da terra, o qual deve ser igual ou superior a 100%:

Art. 6º... § 2º... I – para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea.

II – para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III – a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

<sup>22</sup> MS 22.164 – SP, MS 22.285-9 – SP, MS 23.319-9 – SP, MS 23.148 – 4 – SP, MS 24.488 – DF e MS 24.547 – DF.

jurisprudencial do STF restringiu-se a questões formais, como explicitar a abrangência da notificação do proprietário prévia à vistoria, no processo de limitação do direito de propriedade, o que propriamente aplicar os requisitos da função social da propriedade.

Esta questão ficou expressa no julgamento do mandado de segurança nº. 22.164 – SP, o qual tratava sobre a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedades localizadas em áreas integrantes do patrimônio nacional.

O Min. Celso de Mello chegou a ressaltar a importância do cumprimento da função social, vez que a propriedade era improdutiva, e havia a possibilidade de ser implementada a reforma agrária no Pantanal, desde que o governo concedesse técnicas agrícolas condizentes com as peculiaridades do local.

Contudo, devido à falta de notificação prévia foi declarada a impossibilidade formal de ser expropriada a propriedade, mesmo com o conhecimento de que esta sempre foi cadastrada como improdutiva no Incra. Fato que demonstrou a proteção do direito individual da propriedade, frente à possibilidade de pequenos agricultores virem a produzir no local, vez que 170 famílias foram despejadas da propriedade e estavam vivendo em condições degradantes.

Neste sentido, o seguinte trecho do voto do Ministro Celso de Mello sobre este caso é representativo, vez que se tornou um precedente jurisprudencial a respeito do conteúdo da notificação prévia em relação à desapropriação-sanção:

[...] O descumprimento dessa formalidade essencial, ditada pela necessidade de garantir ao proprietário a observância da cláusula constitucional do devido processo legal, importa vício radical que configura defeito insuperável, apto a projetar-se sobre todas as fases subseqüentes do procedimento de

expropriação, contaminando-as, por efeito de repercussão causal, de maneira irremissível, gerando em conseqüência, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória.

(...) Não custa enfatizar, por isso mesmo, que a União Federal – mesmo tratando-se da execução e implementação do programa de reforma agrária – não está dispensada da obrigação, que é indeclinável, de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os postulados constitucionais que, especialmente em tema de propriedade, protegem as pessoas e os indivíduos contra eventual expansão arbitrária do poder.<sup>23</sup>

Constata-se que o Ministro ao valorizar o aspecto da notificação prévia no contexto da vistoria da propriedade não realiza, conjuntamente, uma análise do procedimento administrativo ao qual está submetida à desapropriação com fins de reforma agrária.

Visto que, o Incra ao vistoriar a propriedade rural deve analisar critérios objetivos estabelecidos pela Lei de Reforma Agrária, como índices de produtividade<sup>24</sup>. Ademais, o processo administrativo de desapropriação engloba o direito de defesa do proprietário, vez que será proposta uma ação judicial, fase oportuna para a elaboração de novas provas sobre o cumprimento da função social da propriedade.

### **IV.3. Produtividade**

A produtividade é um dos requisitos objetivos para a verificação da função social da propriedade, e é um dos elementos levados em consideração no processo de desapropriação (Figura 2.1), vez que a Lei de Reforma Agrária estabelece índices de produtividade a serem cumpridos pelos proprietários

---

<sup>23</sup> Ministro Celso de Mello, RTJ 164/1, p. 171 e 172.

<sup>24</sup> Dentre outros critérios, analisados no capítulo referente à análise dos dispositivos legais referentes à função social da propriedade, p. 4.

rurais. Um de seus momentos de verificação é a fase de vistoria, e a seguir será avaliado como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o aplica.

É possível diferenciar o posicionamento dos ministros nos casos em que a desapropriação se dá pela falta de produtividade daqueles em que a produtividade estava presente, mas que houve o descumprimento de outros critérios da função social da propriedade, como o do uso racional e adequado como meio de proteção do meio ambiente. Ou seja, foi possível notar tratamento diferenciado dos ministros do STF conforme a demanda tenha sido apresentada pelo Incra com fundamento em decreto de expropriação com base na falta de produtividade ou em outros critérios.

Neste sentido, o mandado de segurança 22.285-SP é expressivo, vez que o Incra alegou que os proprietários não propiciavam a preservação do meio-ambiente e que por ser explorada pela família do único arrendatário, não era fonte de empregos na região. Porém, por serem controversos os índices de produtividade da propriedade, foi anulado o decreto de expropriação. Ou seja, apesar de presente o critério de desapropriação por desrespeito ao meio ambiente, o STF deu prevalência ao critério da produtividade, que no caso, por ser duvidoso, ensejou a anulação da desapropriação.

Circunstância que propicia a constatação de que a análise restrita do atendimento de índices de produtividade pelo STF não representa de forma ideal os fins almejados pelo princípio da função social da propriedade, o qual passa a ter um conceito distorcido quanto ao uso da propriedade a fim de propiciar bem-estar social.

Interessante que o Ministro Celso de Mello ao julgar um caso relativo à desapropriação de latifúndio improdutivo, mas anterior à publicação da Lei de Reforma Agrária de 1993, realizou ponderações diversas sobre a abrangência da função social da propriedade ao frisar a questão da justiça social conjuntamente com o critério da produtividade:

[...] Não se pode ignorar que a mudança – que se visa obter no regime de propriedade, da posse e do uso da terra, com o tríptico objetivo de estimular o aumento da produtividade, atender aos princípios da justiça social e promover o equilíbrio da estrutura fundiária – importa reformular as relações de domínio e dar um novo sentido, em função do próprio interesse nacional, sem, contudo – **porque isso não seria possível** – descaracterizar seu fundamento constitucional elencado entre os direitos individuais.<sup>25</sup>  
(grifo do autor).

Porém, como os ditames constitucionais relativos à caracterização de propriedade improdutiva e suas dimensões físicas ainda não estavam regulamentados, representando uma lacuna legislativa, o Ministro optou pela impossibilidade de ser efetuada a intervenção estatal na propriedade, não sendo questionados os motivos do Incra para declarar o imóvel como grande propriedade improdutiva, ou seja, não foi tratada a possibilidade de outros meios de provas a fim de ser consubstanciada a desapropriação-sanção.

#### **IV.4. Conclusão do capítulo**

É importante salientar que o presente trabalho não se restringe a analisar a desapropriação ou não das propriedades improdutivas, mas sim os fundamentos das decisões do Supremo Tribunal Federal frente à coexistência da proteção da propriedade produtiva e os demais requisitos do princípio da função social da propriedade.

Percebeu-se que devido ao ditame constitucional da impossibilidade de desapropriar propriedades produtivas (art. 185 da C.F. 1988), a aferição dos modos de produção e sua contribuição para o bem-estar da coletividade, dos trabalhadores rurais e preservação do meio ambiente situam-se em posição subalterna na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>25</sup> Ministro Celso de Mello, MS 21. 348 – MS, RTJ 149/1, p. 105.

Neste sentido, a própria implementação da política de reforma agrária fica restrita à observância dos índices de produtividade das propriedades rurais, não representando uma atuação governamental também com o fim de propiciar melhores condições de trabalho e uso adequado das riquezas nacionais.

E, a própria construção jurisprudencial do STF apresenta pontos controvertidos como os relativos à preponderância da notificação prévia do proprietário frente à constatação da falta de produtividade, como ato a propiciar o direito de defesa do mesmo, mas que de forma simultânea protege o descumprimento de outros requisitos informadores da função social da propriedade, e a concentração de terras.

## **V – Desapropriação indireta**

Esta hipótese de intervenção estatal na propriedade privada decorre da existência prévia de conflitos sociais, a envolver famílias sem-terra ou movimentos organizados e os proprietários, condição que resulta na desapropriação com o fim de manter as famílias sem-terra na propriedade rural.

Para a análise desta hipótese foram selecionados os seguintes acórdãos a partir da pesquisa inicial no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, com as respectivas datas de julgamento:

- MS 22.802 – PB (Relator Min. Ilmar Galvão) <sup>26</sup>, 17/12/1997.
- ADI 2.213 – DF (Relator Min. Celso de Mello), 04/04/2002.
- MS 23.759 – GO (Relator Min. Celso de Mello), 24/04/2002.
- MS 24.764-9 – DF (Relator Min. Sepúlveda Pertence), 06/10/2005.

Além, do caso da Fazenda Timboré (MS 22.193-3 - SP) por apresentar posicionamentos dos Ministros pouco explorados nos demais acórdãos sobre os custos da implementação da reforma agrária, frente ao interesse social de implantação de projetos sociais a envolver famílias sem-terra.

Nos casos de desapropriação indireta, várias questões surgem na construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, vez que é preciso conciliar os direitos dos proprietários e as causas que legitimam a manutenção de famílias sem-terra nas propriedades rurais, como o interesse social em se promover o acesso à terra a esta parcela da sociedade.

Quando confrontados com casos de propriedades ocupadas por famílias sem-terras, que posteriormente foram caracterizadas como produtivas, a

---

<sup>26</sup> Este acórdão é um caso de desapropriação direta, mas apresenta posicionamentos relevantes para a análise da hipótese de desapropriação indireta.

jurisprudência do STF gera a seguinte indagação: o que representa maior custo social, o pagamento de indenização para os proprietários ou a retirada posterior das famílias sem-terra?

### **V.1. Fazenda Timboré**

Neste sentido, o caso da Fazenda Timboré apresenta um posicionamento interessante. Cumpre esclarecer que esta propriedade rural, localizada no interior de São Paulo, foi objeto de decreto presidencial em 1986 que declarou o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária, com fundamento nas informações prestadas pelo Incra, sobre sua caracterização como improdutiva. Mas, devido à inércia deste órgão em propor ação judicial de desapropriação – que deveria ser realizado até dois anos após o decreto –, surgiu um forte conflito social a envolver famílias sem-terra e os prepostos do proprietário. Situação que resultou na ocupação do imóvel por famílias sem-terra, e o posterior seqüestro do bem pelo Incra, o qual procedeu à distribuição de lotes entre as famílias.

Porém, com fundamento em laudo pericial do próprio Incra datado de 1990 – que qualificava a propriedade como produtiva –, o proprietário da Fazenda Timboré contestou a edição de novo decreto de expropriação em 1994, perante o Supremo Tribunal Federal<sup>27</sup>.

No julgamento do caso, o Ministro Moreira ao realizar a interpretação do termo “interesse social” partiu da premissa de que a Constituição protege a propriedade produtiva, logo, as desapropriações indiretas poderiam prejudicar o desenvolvimento da produção nacional. Já, que os pequenos agricultores não possuem o mesmo potencial produtivo dos grandes proprietários de terra. Uma passagem representativa desta constatação em seu voto é a seguinte:

---

<sup>27</sup>Cf. Juvelino José Strozake. 2006. Caso da Fazenda Timboré. Disponível em <<http://www.gvdireito.com.br/casoteca/casos> > Acesso em: 18.11.2006.



[...] A Constituição da República declara que os imóveis rurais produtivos são imunes a qualquer projeto de reforma agrária, por uma razão óbvia: é do mais relevante interesse social que haja fazendas capazes de produzir para o abastecimento da população.<sup>28</sup>

Neste contexto, competiria ao Supremo Tribunal Federal fundamentar sua posição quanto à questão da concentração de terras na suposição de que a consecução da reforma agrária viria a afetar o desenvolvimento nacional?

Ademais, para o Ministro quando do julgamento do MS 22.802 - PB, a posterior constatação de que as terras ocupadas eram produtivas, representa uma desapropriação ilegítima, pois não se pautou na aplicação de uma sanção pelo Estado: "se chegou à conclusão de que era produtiva posteriormente, não podendo haver, em consequência, desapropriação sanção, é óbvio que a desapropriação não se fez por interesse social".<sup>29</sup>

A postura adotada pelo Ministro Moreira Alves deixa transparecer a restrição da função social da propriedade ao critério da produtividade, vez que os demais requisitos informadores do princípio em foco e a conjuntura social do acesso à terra não são considerados fundamentos legitimadores da intervenção estatal quanto ao exercício do direito de propriedade.

De modo contrário, no julgamento do MS 22.802 - PB, o Ministro Carlos Velloso defendeu a legitimidade de desapropriações que não estão fundadas no caráter sancionatório da medida estatal, ou seja, quando se comprova posteriormente que a propriedade era produtiva, mas que devido à ocupação da terra por pequenos agricultores e à implantação de um projeto social estariam fundadas no interesse social. Para o Ministro, o interesse social,

---

<sup>28</sup> Ministro Moreira Alves, MS 22.193-3 - SP, p. 2452 (STF na internet).

<sup>29</sup> Ministro Moreira Alves, MS 22.802 - PB, p. 266 (STF na internet).

previsto pela ordem constitucional, não se restringe à proteção de propriedades produtivas:

[...] Se no imóvel está sendo desenvolvido um projeto social de assentamento de agricultores, há interesse público. Não estou dizendo que estaria autorizada a desapropriação para fins de reforma agrária. Ocorreria o pagamento em dinheiro, tendo em vista que não seria razoável fazer-se a restituição do imóvel, face ao interesse social na realização do assentamento, da colônia agrícola. Tem-se, neste caso, interesse social geral.<sup>30</sup>

Já, nos casos em que o proprietário desenvolvia a sua produção de forma regular, mas foi impedido de continuar a produzir devido à invasão promovida por movimentos organizados, é clara a proteção do direito individual de propriedade, vez que não foram apresentados motivos legitimadores de desapropriação, mas sim motivos de força maior como estabelecido na Lei de Reforma Agrária<sup>31</sup>. Trecho significativo da questão é o presente no voto do Ministro Celso de Mello, ao julgar a validade de decreto presidencial fundado na improdutividade de propriedade, a qual resultou de invasão de cem famílias sem-terra:

[...] A **ocupação ilícita** de propriedade imobiliária, **notadamente** nos casos em que esta se faz de modo coletivo, **além de impedir**, injustamente que o proprietário nela **continue** a desenvolver **regular** atividade de exploração econômica, **representa** motivo legítimo **que justifica**, ante o caráter anômalo de tal situação, **a impossibilidade** de o imóvel invadido **atender** os graus mínimos de produtividade **exigidos** pelo ordenamento positivo, em ordem a realizar a função social que lhe é inerente.<sup>32</sup>(grifo do autor).

---

<sup>30</sup> Ministro Carlos Velloso, MS 22.802-4 – PB, p. 266 (STF na internet).

<sup>31</sup> Art. 6º... § 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

<sup>32</sup> Ministro Celso de Mello, MS 23.759-GO, RTJ 187/3 p.187.

## V.2. ADI 2.213

A ADI 2.213, mesmo não tendo como objeto um caso concreto de desapropriação a envolver conflitos sociais – mas sim as modificações estabelecidas por medida provisória na Lei de Reforma Agrária<sup>33</sup> – apresenta questões relevantes quanto à construção jurisprudencial sobre a atuação dos movimentos sem-terra e a legitimidade de suas intervenções no domínio privado.

É importante destacar que dentre os motivos da edição desta medida provisória<sup>34</sup> pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, citadas pelo Ministro Celso de Mello está o de “coibir os excessos praticados por movimentos rurais sem terra seja com relação à invasão de imóveis rurais como a bens públicos”.

Este acórdão trata da possibilidade de vistoria pelo Incra de propriedade invadida por movimentos sociais ou famílias sem-terra somente após o decurso temporal de dois anos, a fim de que o proprietário pudesse restabelecer sua produção, e, por conseguinte, não ser destituído de sua propriedade. No entanto, surge a questão sobre a possibilidade de aplicação deste dispositivo quando se tratar de propriedades improdutivas à época da ocupação. É correto conceder este benefício aos proprietários que não estavam ao menos produzindo?

---

<sup>33</sup> A ADI 2.213, com pedido de medida cautelar, foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG contra dispositivos da medida provisória nº. 2.027-38, de quatro de maio de 2000, a qual estabeleceu as seguintes modificações na Lei de Reforma Agrária: Art. 2º... § 6º O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel. § 7º Na hipótese de reincidência da invasão, computar-se-á em dobro o prazo a que se refere o parágrafo anterior. § 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos”. Os autores alegam que as ocupações de terras, quando promovidas com o objetivo de agilizar o processo de reforma agrária e de viabilizar a expropriação do imóvel rural, não são atos de esbulho possessório, mas sim instrumentos de luta política para compelir o Governo a implementar a reforma agrária.

<sup>34</sup> Exposição de Motivos Interministerial citado no voto do Ministro Celso de Mello, ADI 2213, RTJ190/1, p.162.

Sobre esta questão dois posicionamentos formaram-se na decisão da ADI, um defendeu o direito do proprietário de continuar a produzir<sup>35</sup>, não sendo feita menção às propriedades improdutivas, mas apenas à ilicitude das ocupações de terras, visto que ao governo cabe realizar a reforma agrária, e o prazo de dois anos para a vistoria é uma garantia mínima do proprietário, não representando uma proteção quanto à concentração de terras.

Ademais, sobre esta posição, o Ministro Néri da Silveira evidenciou a superposição da manutenção das relações de produção vigentes, vez que as ocupações de propriedades rurais pertencentes ao domínio privado poderiam representar um sério prejuízo ao sistema econômico, ao diminuir o potencial produtivo da propriedade rural:

[...] Essa norma é hoje norma de contenção do processo social histórico, para evitar que as invasões não só criem um tumulto em termos de ordem pública mas também possam ter conseqüências ainda mais graves em matéria de desordenação do sistema econômico.<sup>36</sup>

Já a outra corrente<sup>37</sup>, evidenciou o caráter proibitivo da realização da desapropriação no prazo concedido aos proprietários, pois a vistoria realizada pelo Incra é o único instrumento cabível para a aferição das condições da propriedade, além de ser constatado pelos Ministros que a ocupação das terras pode não resultar na degradação destas. Neste sentido, o Ministro Sepúlveda Pertence realizou uma análise importante sobre os efeitos do novo dispositivo legal no contexto dos conflitos sociais:

[...] Sancionam-se todos os excluídos da propriedade rural que reivindicam o acesso à terra mediante um prêmio ao proprietário, por menos que a sua propriedade seja produtiva, por mais distante esteja essa propriedade do cumprimento de sua função social, condição constitucional de sua proteção.

---

<sup>35</sup> Posição adotada pelos Ministros Celso de Mello, Nelson Jobim, Maurício Côrrea, Carlos Velloso, Néri da Silveira e Moreira Alves.

<sup>36</sup> Ministro Néri da Silveira, ADI 2213, RTJ 190/1, p. 211.

<sup>37</sup> Presente nos votos dos Ministros Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão e Marco Aurélio.

Premia-se o proprietário com a imunidade e se pune difusamente a quem quer que possa ter a expectativa da expropriação desta propriedade morta, socialmente morta, para fins de reforma agrária.<sup>38</sup>

Muitas questões foram suscitadas a partir deste acórdão sobre qual posicionamento o Supremo Tribunal Federal deveria seguir nas próximas decisões sobre casos de desapropriação indireta, vez que em casos anteriores foi considerada legítima esta hipótese de desapropriação quando realizada em terras improdutivas, frente aos custos sociais de retirar as famílias de propriedades que não cumpriam sua função social.

Sobre este ponto, o Min. Marco Aurélio atentou para o fato de que a concentração de terras no país não se compatibiliza com os fundamentos constitucionais, e a atuação dos movimentos sem-terra é legítima quando realizada em propriedades improdutivas, logo, a declaração de constitucionalidade da norma em questão frustraria a análise dos fatos a envolver as ocupações de terras pelo Supremo Tribunal Federal nos futuros casos de desapropriação.

### **V.3. Conclusão do capítulo**

Constata-se que a posição dos Ministros do Supremo Tribunal Federal quanto à legitimação de desapropriações com fundamento no interesse social, apresenta divergências. Visto que foram encontradas duas correntes de interpretação sobre o conteúdo do termo interesse social, no contexto da Constituição Federal de 1988.

A primeira sustenta que o interesse social se identifica apenas com o dever de sanção estatal, na hipótese de propriedades improdutivas, em prol da manutenção do desenvolvimento do país.

---

<sup>38</sup> Ministro Sepúlveda Pertence, ADI 2213, RTJ 190/1, p.207.

E, a segunda defende que o interesse social também está presente na ocorrência de implantação de projetos sociais que possibilitam a inserção de pequenos agricultores na produção agrícola do país, com a conseqüente redistribuição de renda.

A preponderância do argumento da manutenção das relações de produção agrícola e agropecuária nacional como fator de análise dos casos, a fim de que o proprietário continue a produzir em detrimento da situação de diversas famílias, é uma questão importante na construção jurisprudencial do STF, principalmente na posição do Ministro Moreira Alves, o qual ao interpretar o termo "interesse social", o associando à necessidade de desapropriar apenas propriedades improdutivas, limita o potencial do princípio da função social da propriedade, como instrumento a favorecer o exercício do direito de propriedade em consonância com o bem-estar social.

Porém, no caso da ADI 2213 nem sequer o elemento da produtividade foi considerado como representação do interesse social pela maioria dos Ministros, vez que até as propriedades improdutivas foram protegidas pelo prazo de dois anos quanto à realização da vistoria, após a desocupação dos imóveis rurais. Circunstância que reflete a proteção das propriedades privadas quanto ao cumprimento de sua função social.

Constatou-se que a maioria dos Ministros considerou válido o prazo de dois anos concedido ao proprietário, já que as ocupações de terras por pequenos agricultores não deve representar instrumento legítimo de reforma agrária, por ser de responsabilidade do governo federal.

## **VI – ANÁLISE CRÍTICA**

### **VI. 1. Impactos econômicos da desapropriação indireta**

Em relação à ênfase argumentativa dos Ministros sobre os reflexos prejudiciais no sistema econômico do Brasil, ao se legitimar as desapropriações indiretas, vez que os pequenos agricultores não possuem o mesmo potencial produtivo dos grandes proprietários rurais. Entendemos não ser válido o posicionamento dos Ministros quanto a esta questão.

A agricultura familiar – a englobar a inserção de proprietários, assentados, posseiros e arrendatários ao sistema de produção – obteve grandes avanços, e ocupa posição de destaque quanto à produção agrícola nacional<sup>39</sup>. A realização conjunta de políticas de incentivo de crédito em prol destes pequenos agricultores, como o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - foi essencial para garantir o rendimento destes, além de incentivar o desenvolvimento da região sócio-econômica em que estão inseridos.

Além dos reflexos econômicos positivos que a desapropriação gera para pequenos agricultores, a desconcentração de terra contribui para a redução das desigualdades sociais no país. Segundo dados do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –, os índices de desigualdade em relação à renda decaíram nos últimos anos, mas esta constatação não se deveu ao crescimento econômico do país, mas sim à realização de políticas sociais que incentivaram a inserção de famílias no mercado de trabalho urbano e rural, entre outros fatores como a ação de políticas voltadas à transferência de renda<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup>O setor é responsável por 67% da produção nacional de feijão, 97% do fumo, 84% da mandioca, 31% do arroz, 49% do milho, 52% do leite, 59% de suínos, 40% de aves e ovos, 25% do café, e 32% da soja. A agricultura familiar ocupa 30, 5% da área total dos estabelecimentos rurais, produz 38% do Valor Bruto da Produção (VBP) nacional e ocupa 77% do total de pessoas que trabalham na agricultura. Disponível em <[http://www.pronaf.gov.br/quem\\_somos/perguntas.htm](http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/perguntas.htm)>, Acesso em: 18.11.2006.

<sup>40</sup> “Os resultados apresentados neste relatório são contundentes: a desigualdade de renda no Brasil caiu acentuada e continuamente no período 2001-2004, levando a quedas expressivas também da pobreza e da extrema pobreza. Essa desconcentração não resultou de um único fator determinante, mas de vários, sendo alguns deles especialmente importantes: o

É discutível a posição do STF quanto à legitimidade de intervenção do Estado na propriedade rural, à luz do contexto constitucional em que está inserido o princípio da função social da propriedade. Cabe ao governo eleito adotar determinada política econômica, seja por meio do incentivo à agricultura familiar, ou pela manutenção da presente estrutura fundiária. A promulgação do Estatuto da Terra foi um exemplo, vez que foi adotado pelo Poder Executivo um modelo de desenvolvimento pautado na desconcentração fundiária.<sup>41</sup>

## **VI. 2. Restrição da função social da propriedade a índices de produtividade**

Ao se partir da constatação de que, a construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em relação à aplicação dos requisitos informadores da função social da propriedade ficou restrita ao cumprimento de índices de produtividade e, como estes deveriam ser atestados pelo Incra frente ao direito individual de propriedade, e à garantia constitucional do devido processo legal, é necessário analisar como a interpretação concedida à aplicação deste princípio pode interferir no processo de reforma agrária.

Entendemos que o critério da produtividade não representa um valor absoluto do atendimento da função social da propriedade rural, vez que as condições de trabalho e a proteção do meio ambiente são requisitos importantes, também previstos pela Constituição Federal, que não são observados pelo Incra de modo satisfatório, vez que as disposições legais

---

desenvolvimento de uma rede de proteção social mais efetiva; uma maior integração dos mercados de trabalho locais; e a redução nas desigualdades de rendimentos do trabalho, causada por reduções tanto na desigualdade educacional quanto nas diferenças de rendimentos entre os níveis educacionais". IPEA, in: Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Nota técnica. Brasília, 30 de agosto de 2006, p.9. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas9.pdf>>. Acesso em: 20.11.2006.

<sup>41</sup> Cf. ALMEIDA, Paulo Guilherme de. Aspectos Jurídicos da Reforma Agrária no Brasil, Ed. LTr, 1990, p. 55.



como a notificação prévia, e a interpretação jurisprudencial concedidas às mesmas são obstáculos que diminuem o potencial de aferição do uso da propriedade rural.

Verifica-se que a ordem constitucional estabeleceu como um dos fins a serem cumpridos pelo Estado brasileiro, a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Neste sentido, o princípio da função social da propriedade deve ser aplicado dentro do contexto dos problemas sociais enfrentados pelo país<sup>42</sup>, a fim de que as metas governamentais quando alcançadas, propiciem a diminuição das desigualdades sociais e a promoção do bem-estar social, juntamente com o desenvolvimento econômico.

---

<sup>42</sup> QUADRI. Geovani. *Diritto Pubblico dell' Economia*, Nápoles, SEN, 1977, p. 68. Grau, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 68: "A introdução do conceito de função social no sistema que reconhece e garante a propriedade implica a superação da contraposição entre público e privado – isto é, a evolução da propriedade em sentido social implica uma verdadeira metamorfose qualitativa do direito na sua realização concreta, destinada à satisfação de exigências de caráter social. A propriedade passa, então, a ser vista desde uma visão prospectiva comunitária, e não mais sob uma visão individualista. (Apud. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p.243).

## **VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como foi possível perceber, na hipótese da desapropriação direta, a construção jurisprudencial do STF quanto à abrangência de exigências legais a serem seguidas pelo Incra, representou a imposição de limitações fáticas à administração pública para que esta proceda à desapropriação para fins de reforma agrária, vez que decretos de desapropriação de competência do chefe do Poder Executivo, na esfera federal, foram invalidados devido a não realização da notificação prévia do proprietário.

Já, quanto à hipótese de desapropriação indireta, constatou-se que parcela majoritária do Supremo Tribunal Federal, parte da premissa de que a ocupação de terras por famílias sem-terra não caracteriza o interesse social na desapropriação de propriedades rurais privadas, não sendo objeto de análise os demais limites impostos pela ordem constitucional, quanto ao direito de propriedade, e o caráter redistributivo da reforma agrária.

A aplicação do princípio da função social da propriedade, como instrumento a propiciar justiça social por meio da desconcentração fundiária, ficou em posição subalterna em relação à observância da notificação prévia pelo Incra, cujo fim concedido pela jurisprudência do STF é garantir o direito de defesa do proprietário. Mas, que na realidade apresenta fins dúbios, já que a desapropriação de propriedades rurais pelo governo é pautada em critérios objetivos, e na propositura de uma ação judicial proposta pelo Incra, situação em que o proprietário poderá apresentar todas as informações necessárias à sua defesa. Fato que representa a caracterização da construção jurisprudencial do STF como conservadora quanto à aplicação do princípio da função social da propriedade, privilegiando a proteção do direito de propriedade.

Por fim, não se pretende defender à aplicabilidade da função social da propriedade como instrumento único do Estado para intervir no domínio privado, pelo contrário, a realização conjunta de programas governamentais, que propiciem a produção agrícola familiar é importante. Diante disto, é

necessário que o STF ao julgar os casos a envolver a desapropriação indireta considere a existência de programas direcionados ao desenvolvimento rural, e concilie o interesse social em se desconcentrar a posse da terra e o desenvolvimento econômico e social do país.

## VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Guilherme. *Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Ed. LTr, 1990.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. rev. Ampl. São Paulo: Malheiros, 2006.

REYDON, Bastiaan Philip (coord), *Intervenção estatal no mercado de terra. A experiência recente no Brasil*. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas/ NEA – IEP, 2000.

SEABRA FAGUNDES. *Da desapropriação do Direito Constitucional Brasileiro*, Revista de Direito Administrativo, vol.14.

### - Documentos eletrônicos:

**IPEA**. (30 de agosto de 2006) Sobre a recente queda da desigualdade no Brasil. Nota técnica. <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas9.pdf>. Acesso em: 20.11.2006.

**MENDONÇA**, Maria Luiza. Relator da ONU conclui relatório sobre o Direito à Alimentação no Brasil. <http://www.social.org.br/relatorio2003/relatorio018.htm>. Acesso em: 23.03.2007.

**STROZAKE**, Juvelino José. Caso da Fazenda Timboré. <http://www.gvdireito.com.br/casoteca/casos>. Acesso em: 18/11/2006

## **IX – APÊNDICE (CASE BRIEF)**

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** RTJ 149/1 p.103

**Tema:** Reforma Agrária

**Caso:** Regulamentação de dispositivos constitucionais frente ao conceito da função social da propriedade rural

**Classe e n.º:** Mandado de Segurança , nº. 21.348 -SP

**Relator:** Min. Celso de Mello

**Data do julgamento:** 2 de setembro de 1993

**Partes:** Impetrante: Sérgio Luiz Teixeira; Impetrado: Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Decreto expropriatório de 2 de abril de 1991, que declarou de interesse social o imóvel rural Fazenda Agropecuária São Luiz.

**Fatos:**

O impetrante alega que possui apenas a propriedade rural, objeto do decreto expropriatório, e que a mesma qualifica-se como propriedade produtiva, de tamanho médio. Porém, o Incra apresenta informações sobre a caracterização da propriedade como latifúndio improdutivo, e de que o proprietário nunca teve a preocupação de utilizá-la de modo adequado e conforme a sua função social.

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação direta, vez que o imóvel foi declarado como latifúndio improdutivo pelo Incra, e não estava ocupada por famílias sem-terra quando da expedição do decreto presidencial.

**Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

A imunidade constitucional referente ao poder de desapropriação federal para fins de reforma agrária, concedida à propriedade produtiva e de tamanho médio.

**Fundamentação principal (dispositivos legais):**

Min. Celso de Mello: Devido à proteção constitucional do direito de propriedade, a expropriação reflete uma agressão jurídica ao mesmo. A atuação do Poder Público deve ser regida pelo princípio da legalidade, e deve encontrar seu fundamento em razões de interesse público.

Como a definição de pequena e média propriedade rural (art.185 da C.F. 1988) e a lei complementar definidora do procedimento contraditório especial (exigência do par. 3º do art. 184 da C.F. 1988) ainda não foram promulgadas, não é possível a desapropriação da propriedade rural.

Posição acompanhada pelo Ministro Sepúlveda Pertence.

**Decisão:** Nulidade do decreto.

**Qual o critério do princípio da função social da propriedade foi empregado pelos Ministros?**

Nenhum critério foi considerado pelos Ministros, vez que a aplicação do princípio necessitava de regulamentação.

### **Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

Este princípio está limitado pelas exigências legais como a regulamentação de dispositivos como o tamanho da propriedade imune à desapropriação e procedimento do contraditório especial.

### **O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Foi analisado como um direito individual, pois as informações prestadas pelo Incra, de que a propriedade não cumpria sua função social, não foi objeto de análise pelos Ministros.

### **Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Não foi objeto de controvérsia a questão da notificação.

### **Como a decisão influenciou nas diretrizes da reforma agrária?**

Por exigir a regulamentação dos dispositivos constitucionais, a função social da propriedade ficou sem eficácia social, de forma a não legitimar a atuação estatal em relação às desapropriações.

#### ➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** STF na internet

**Tema:** Reforma agrária

**Caso:** Desapropriação no Pantanal Mato Grossense x Patrimônio nacional

**Classe e n.º:** Mandado de segurança, n.º 22.164-SP

**Relator:** Min. Celso de Mello

**Data de Julgamento:** 30 de outubro de 1995

**Partes:** Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira; Impetrado: Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Decreto expropriatório do Presidente da República, que define a propriedade do impetrante - localizado no Mato Grosso - como área de interesse social.

#### **Fatos:**

A Fazenda Itiratupã foi vistoriada pelo INCRA após prévia notificação do proprietário, a fim de se aferir o cumprimento de sua função social. Constatou-se que a propriedade apresentou índices de produtividade insuficientes (GUT - grau de utilização da terra - de 2,7%, e o GEE - grau de eficiência na exploração - de 71%), logo, foi expedido decreto de expropriação com fundamento na improdutividade. E, também há o fato de haver um conflito social envolvendo 1.500 famílias de trabalhadores rurais, os quais foram despejados da propriedade em foco.

#### **Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação direta, vez que no momento da expedição do decreto as terras não estavam ocupadas por famílias sem-terra, e o fator preponderante foi a improdutividade.

#### **Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

Procedimento administrativo de desapropriação é nulo, devido à ausência de notificação prévia (ampla defesa e contraditório - Art. 5º, LV da CF/88, e

parágrafo 2º do art. 2º da Lei 8.629/1993, a qual dispõe sobre a reforma agrária).

Sua propriedade é imprópria para execução de reforma agrária, vez que se situa em região submetida a freqüentes inundações, e mudanças climáticas, logo, não é viável o assentamento de famílias sem-terra. Além de afirmar que sua propriedade integra área do patrimônio nacional, fato que impossibilita sua expropriação, vez que poderia prejudicar sua função ecológica (art.225, parágrafo 1º, VII).

### **Fundamentação principal (dispositivos legais):**

Por ser a propriedade totalmente improdutivo, ela não cumpre sua função social, assim o decreto é válido. Cita a fundamentação do Presidente da República, a qual destaca que desde a inscrição da propriedade no INCRA, ela sempre apresentou os mesmo índices de produtividade.

O dever público de preservação do patrimônio ambiental, não impede a intervenção estatal no domínio privado com o fim de reforma agrária, vez que a função social da propriedade engloba o critério de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do equilíbrio ambiental, sob pena de desapropriação-sanção (art.184).

Devem ser respeitadas as condições impostas por lei para a preservação do meio ambiente.

Reforça o vício presente na notificação do proprietário, vez que este somente soube da vistoria após sua realização, fato que representa o emprego ilegítimo dos instrumentos de expropriação. Fato que o faz deferir o mandado de segurança, com a invalidação do decreto presidencial.

### **Qual critério do princípio da função social da propriedade foi empregado pelos Ministros?**

Pelo Min. Celso de Mello foi empregado o da produtividade, mas principalmente o da utilização adequada dos recursos naturais por se tratar de propriedade integrante do patrimônio ambiental.

### **Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

Instrumento destinado a efetivar os compromissos do Estado na ordem econômica e social, mas está subordinado ao atendimento do devido processo legal (notificação prévia), mesmo sendo comprovado que a propriedade sempre apresentou os mesmo índices desde sua inscrição no INCRA.

### **O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Ressaltou o caráter individual da propriedade, vez que não foi considerada os conflitos existentes na área e a situação das 1.500 famílias.

### **Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Sim, a falta de prévia notificação foi o fundamento para deferir o mandado de segurança.

Decisão: Invalidação do decreto de expropriação.

### **Como a decisão influenciou nas diretrizes da reforma agrária?**

A decisão reforçou a importância da observância da notificação prévia, contudo não se analisou a questão das tensões sociais e os fins da reforma agrária de modo concreto.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** STF na internet

**Tema:** Reforma agrária

**Caso:** Fazenda Castália, Fazenda Santa Olímpia e Fazenda Sampaio

**Classe e n.º:** Mandado de segurança, n.º 22.285-9/SP

**Relator:** Min. Sydney Sanches

**Data de Julgamento:** 01 de Abril de 1996

**Partes:** Impetrante: Alberto Montenegro; Impetrado: Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Decreto expropriatório do Presidente da República – de 24 de março de 1995 - que define a propriedade do impetrante - localizada no Maranhão - como área de interesse social.

**Fatos:**

A propriedade pertencia ao pai do impetrante, o qual faleceu, fato que resultou na abertura do inventário. Ela é explorada pelo arrendatário José e sua família, e apresenta ótimos índices de produtividade. O INCRA apresentou informações de que desde 1992, parte da propriedade encontra-se arrendada, com o desenvolvimento de atividade pecuária, mas outra parcela significativa encontra-se inutilizada.

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação direta, vez que no momento da expedição do decreto a propriedade não estava ocupada por famílias sem-terra.

**Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

O atendimento da produtividade já é suficiente para a proteção do seu direito de propriedade (art.185 da CF), mas o autor demonstra o cumprimento da função social da mesma, indicando o uso racional e adequado e manutenção dos direitos trabalhistas do arrendatário. Além, de citar que sua produção favorece a circulação de bens e serviços na região, fato que favorece o bem-estar de todos.

“Provado também que tais propriedades obtêm serviços e bens, com o que contribuem para a criação de empregos indiretos e para a circulação de riqueza na região, além de pagarem impostos que determinam a contrapartida do Governo em serviços públicos, não há negar que sua exploração é exercida de modo a favorecer o bem-estar de todos. Mormente se for considerado que o proprietário rural neste país não dispõe de crédito agrícola oportuno e a preço razoável, muito de menos de subsídios governamentais como ocorre em países desenvolvidos e que aqui inexiste uma política agrícola que lhe garanta preços mínimos compatíveis com os custos de produção, conclui-se que sua contribuição para o bem-estar coletivo é expressiva, já por se dispor ao exercício de atividade que lhe exige tantos sacrifícios em vista de tantas adversidades”. Também alega a transgressão ao direito de ampla defesa, a propriedade é cadastrada no INCRA como produtiva, e que a notificação realizada perante o administrador do imóvel não pode ser considerada válida. O decreto não foi assinado pelo Ministro de Estado da Agricultura.



Desrespeito ao art. 5º, inc. LV da C.F. 1988 e § 2º do art. 2º da Lei de Reforma Agrária, vez que não houve direito de defesa.

**Fundamentação principal (dispositivos legais):**

O pedido foi indeferido devido à falta de provas sobre a produtividade do imóvel.

**Qual critério do princípio da função social da propriedade foi considerado pelos Ministros?**

No caso, dados sobre o uso racional e adequado da propriedade não foram apresentados de forma incontroversa pelo impetrante, fato que fundamentou o indeferimento do pedido.

**Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

O atendimento da produtividade não é o único fator preponderante sobre o cumprimento da função social.

**O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Foi analisado como um direito coletivo, pois as informações prestadas pelo Incra e pelo Presidente da República sobre a improdutividade do imóvel, e a não geração de empregos na região foram considerados pelo Ministro.

**Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Foi um dos fundamentos do Ministro o fato de que o administrador do imóvel arrendado foi notificado sobre a vistoria. E, o mesmo poderia prestar todas as informações necessárias. Além do mais, o administrador tornou-se proprietário do imóvel logo após a vistoria.

**Como a decisão influenciou nas diretrizes da reforma agrária?**

Possibilitou que a notificação fosse feita ao administrador do imóvel, conforme acrescentado pelo art. 2º da Medida Provisória n.º 2. 183 -56 de 24/08/2001 "mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante"

**Aspectos da fundamentação discordante:**

Apenas parcela da propriedade encontra-se arrendada, e a exploração se dá em regime familiar, sem empregados (Advocacia Geral da União). Sobre o argumento de que a notificação prévia representa ato imprescindível para o direito de defesa do proprietário, a AGU frisou que o decreto presidencial apenas declarou os imóveis de interesse social, com fins de reforma agrária, não sendo consumada a expropriação. Após a fase declaratória se seguirá a fase executória, nos termos da Lei Complementar n.º 76, na qual se assegura ampla defesa ao proprietário rural.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** STF na internet

**Tema:** Reforma Agrária

**Caso:** O direito de produzir x Interesse social

**Classe e n.º:** Mandado de Segurança, n.º. 22.802-4

**Relator:** Min. Ilmar Galvão

**Data do julgamento:** 17/12/1997

**Partes: Impetrante:** Destilaria Miriri S/A; Impetrado: Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Decreto presidencial de 11/04/1997, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, a Fazenda Santa Helena - localizada no município de Sapé - PB -, imóvel que integrava os domínios de uma antiga Usina, destinada à produção de açúcar e álcool.

**Fatos:** O impetrante arrematou a Fazenda Santa Helena em 07/03/94 por meio de leilão judicial.

Em novembro de 1994 ingressou com pedido de cadastramento no Programa de Diversificação da Produção Industrial das destilarias autônomas de álcool. Em dezembro de 1995 foi elaborado o projeto técnico para o imóvel rural. A classificação do imóvel como grande propriedade improdutivo, foi obtida por meio de informações prestadas pelo impetrante com o fim de se cadastrar no ano de 1995. Esses dados foram confirmados, posteriormente, em 1997 por meio de uma vistoria pelo Incra, pautada em procedimento regular que foi acompanhado pelos impetrantes.

No mesmo ano, os impetrantes apresentaram defesa administrativa fundada na existência de Projeto Técnico de expansão e aproveitamento do imóvel, que seria implementado na ocorrência do término dos contratos de arrendamento (já existentes quando da arrematação do imóvel pelos impetrantes). Porém, devido à inexistência de provas sobre o registro do projeto perante o Ministério da Agricultura - seis meses antes da expedição do decreto presidencial -, os impetrantes não obtiveram resultado.

O laudo do Incra também apresentou informações sobre a existência de desmatamento indevido, utilização inadequada dos recursos naturais e inobservância das leis que regulam as relações de trabalho.

#### **Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Discute-se no caso alguns aspectos da desapropriação indireta, pois a improdutividade da Fazenda não decorreu de ato do recente proprietário, vez que para a implementação do projeto técnico era necessário o término dos contratos de arrendamento.

#### **Qual o posicionamento do Tribunal em relação à desapropriação indireta?**

Apenas para o Ministro Carlos Velloso, este tipo de desapropriação é positiva e legítima perante os ditames constitucionais.

#### **Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

Na propriedade estava sendo implantado projeto técnico, fato que o deixaria imune à desapropriação (Art. 7º da Lei de Reforma Agrária).

Desde 1993 até o segundo período de 1994, a região Nordeste sofre sérias modificações climáticas, que justificariam a improdutividade da Fazenda (situação de força maior - § 7º do art.6º da Lei da Reforma Agrária).

#### **Fundamentação principal (dispositivos legais):**

Min. Ilmar Galvão (acompanhado pelos Ministros Nelson Jobim e Maurício Côrrea): Devido à não implantação do projeto técnico, a desapropriação é válida.

Sepúlveda Pertence: A alegação da estiagem (motivo de força maior) só é válida quando o imóvel estava produzindo, fato que não ocorre no caso.

“Quem compra imóvel improdutivo, até que o torne produtivo, tem título de propriedade de imóvel que não está cumprindo sua função social e, portanto, sujeito à desapropriação para reforma agrária”.

Para os demais Ministros o decreto é válido.

### **Qual o critério do princípio da função social da propriedade foi empregado pelos Ministros?**

A discussão não se pautou nos critérios da função social da propriedade, mas sim na amplitude da desapropriação, ou seja, até que ponto se torna legítima.

### **Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

Para o Ministro Moreira Alves o importante é a manutenção do desenvolvimento do país, pautado na proteção das grandes propriedades. Para ele, o princípio da função social apenas se refere a sancionar as propriedade improdutivas.

### **O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Como um direito individual, vez que os assentamentos de famílias sem-terra podem afetar o desenvolvimento do país, além de não ser considerado um instrumento social com o fim de desconcentrar a propriedade rural. “Mas amor ao país, à sua produção agrícola, porque ele sobrevive economicamente com base principalmente na produção agrícola e fundiária” (Min. Moreira Alves).

Já, para o Ministro Carlos Velloso, o direito de propriedade possui o caráter coletivo: “Se no imóvel está sendo desenvolvido um projeto social de assentamento de agricultores, há interesse público (...) Ocorreria o pagamento em dinheiro, tendo em vista que não seria razoável fazer-se a restituição do imóvel, face ao interesse social na realização do assentamento, da colônia agrícola. Tem-se, neste caso, interesse social geral”. Ao discutir com o Ministro Moreira Alves, o qual declarou a impossibilidade de se desapropriar propriedades, que posteriormente, se tornaram produtivas, vez que a Constituição protege a grande propriedade produtiva.

### **Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Não foi preponderante.

### **Como a decisão influenciou nas diretrizes da reforma agrária?**

A maioria dos Ministros não ressaltou a questão da situação das famílias sem-terra frente à concentração de terras, para o Min. Moreira é preferível a manutenção de uma grande propriedade produtiva, do que se legitimar o assentamento rural, que para ele frustraria o desenvolvimento do país.

### **Aspectos da fundamentação discordante:**

Min. Marco Aurélio: “Tenho a desapropriação para reforma agrária como cercada de contornos punitivos, tendo em vista o fato de não se dar à propriedade o destino social que lhe deve ser próprio”. Ressalta o fato de que os títulos da dívida pública são resgatáveis em até 20 anos. E, como o impetrante adquiriu o imóvel por meio de arrematação em leilão patrocinado pela Justiça do Trabalho, e seria implantado o projeto técnico, com o fim de restabelecer a produção sucro-alcooleira, o decreto presidencial não é válido.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** STF na internet

**Tema:** Desapropriação

**Caso:** A notificação como alegação

**Classe e n.º:** Mandado de Segurança, n.º. 23.312-9

**Relator:** Min. Maurício Côrrea

**Data do julgamento:** 16 de dezembro de 1999

**Partes:** Impetrante: Dirce Britto Gonçalves Pinto; Impetrado: Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Decreto presidencial, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, a Fazenda "Mãe de Deus", localizado no Paraná.

**Fatos:** A impetrante alega que o imóvel rural é produtivo, e que a vistoria não foi precedida de prévia notificação. Porém, a impetrante teve conhecimento prévio das ações do Incra, como também apresentou defesa na esfera administrativa. Também contesta a constitucionalidade da Lei da Reforma Agrária, por ter definido o imóvel produtivo, a pequena e a média propriedade rural.

O Presidente da República prestou informações, a confirmar a improdutividade do imóvel e a constitucionalidade da Lei da Reforma Agrária.

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação direta

**Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

Art. 2º, par. 2º da Lei da Reforma Agrária; art. 185, II, e 186 da C.F./1988.

Decreto n.º 2.250 de 1997 que determina a comunicação de vistoria à entidade representativa da classe produtora.

**Fundamentação principal (dispositivos legais):**

As alegações da impetrante são inválidas, vez que a notificação à entidade representativa da classe produtora à época não era uma exigência legal (foi revogada), e o STF já havia declarado a constitucionalidade da Lei da Reforma Agrária.

**Decisão:** Validade do decreto presidencial

**Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

Atendimento aos índices de produtividade.

**O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Direito individual.

**Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Foi um dos fundamentos da decisão, o fato de que a proprietária tomou conhecimento dos atos do Incra, além de ter exercido defesa na esfera administrativa.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** STF na internet

**Tema:** Imunidade do projeto técnico

**Caso:** Fixação de índices de produtividade pelo Incra

**Classe e n.º:** Mandado de Segurança, nº. 23.148-4 - SP

**Relator:** Min. Néri da Silveira

**Data do julgamento:** 22 de abril de 2002

**Partes:** Impetrante: Maria Helena Malzoni e outros; Impetrado: Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Decreto expropriatório de 2 de abril de 1998, referente à Fazenda Santa Rosa – localizado no Estado de Goiás.

**Fatos:**

A impetrante alega que a fixação dos índices de produtividade pelo Incra é inconstitucional, vez que o art. 185 da C.F. 1988 declara que caberá à lei complementar. No momento da vistoria, técnicos do Incra foram acompanhados por assistentes técnicos das impetrantes.

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação direta

**Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

Na propriedade está sendo implantado projeto técnico, fato que a deixaria imune à desapropriação (art. 7º da Lei de Reforma Agrária). E, ofensa ao direito de defesa.

**Fundamentação principal (dispositivos legais):**

A fixação dos índices de produtividade por órgão federal já foi declarado constitucional pelo STF, vez que são dados que variam com o tempo e condições climáticas, não podendo ser de competência do Poder Legislativo.

Quanto ao projeto técnico, este não havia sido aprovado pelo Incra (exigência legal – com o fim de imunizar a propriedade).

**Decisão:** O pedido foi indeferido.

**Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Foi um dos fundamentos preponderante da decisão, vez que o Ministro frisou que a vistoria foi realizada durante o processo judicial de desapropriação, fato que dispensa a notificação prévia. Mas, citou informações do Incra, que atestavam que agentes do Incra foram assessorados por assistentes técnicos da impetrante, que pôde prestar informações.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** RTJ193/3

**Caso:** Fazenda São José da Barra

**Classe e n.º:** Mandado de segurança, nº. 24.488-DF

**Relator:** Min. Eros Grau

**Data do julgamento:** 19 de maio de 2006

**Partes:** Impetrante: Hércules Gouveia Dalafini e outro; Impetrado: Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Decreto presidencial de 21 de novembro de 2002, contra "Fazenda São José da Barra", localizada no município de Ilha Solteira – SP.

**Fatos:** Após a extinção da sociedade Agropecuária São José da Barra Ltda, o imóvel rural foi dividido entre os dois impetrantes e mais dois irmãos. Contudo,

na matrícula do imóvel não é feita menção à parte cabível a cada um dos proprietários, permanecendo como área única.

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação direta

**Fundamentação principal (dispositivos legais):**

Os proprietários foram comunicados por via postal, sobre a realização de vistoria. Mesmo com a divisão do imóvel, as parcelas representam grandes propriedades, logo, a nulidade do decreto dependeria de novas provas sobre os índices produtividade.

Decisão: Mantém os efeitos do decreto.

**Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)**

Foi, pois o Min. analisou todos os fatos que comprovaram a correta notificação dos proprietários.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** RTJ 191/1 p. 174

**Tema:** Reforma Agrária

**Caso:** Poder de polícia administrativa do Incra x Notificação prévia

**Classe e n.º:** Mandado de segurança n.º 24.547-DF

**Relator:** Min. Ellen Gracie

**Data do julgamento:** 14 de agosto de 2003

**Partes: Impetrante:** Alfredo William Southal e outro; **Impetrado:** Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Decreto expropriatório do Presidente da República de 19 de maio de 2003, que define a propriedade do impetrante – localizada no Município de São Gabriel, RS – como área de interesse social.

**Fatos:** O proprietário recebeu no dia 14/11/2001 as notificações sobre a realização de vistorias nos dias 4 e 6 de dezembro, mas nesta data barreiras de protesto formadas por produtores rurais impediram que os técnicos do Incra vistoriassem a propriedade.

Já, no dia 14 de dezembro a vistoria foi realizada, mas sem qualquer comunicação ao impetrante.

O impetrante propôs mandado de segurança perante o Juízo da 9ª Vara Federal de Porto Alegre, a respeito do qual o Incra alegou que usou do poder de polícia administrativa a ele conferido, vez que as barreiras de protesto o impediram de ingressar no imóvel.

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação direta, já que o motivo de expedição do decreto de desapropriação foi a constatação de que o imóvel rural era improdutivo.

**Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

Houve desrespeito ao devido processo legal, já que o art. 2º, parágrafo 2º da Lei 8.629/93 determina a prévia comunicação escrita ao proprietário para efeito de levantamento de dados e informações.

**Fundamentação principal (dispositivos legais):**

Min. Ellen Gracie (acompanhada pelos demais Ministros): Mesmo com a formação do tumulto nas datas da vistoria, a qual está pautada em critérios

objetivos, não se justifica a tramitação urgente concedida ao caso pelo Incra, vez que acelerar a vistoria para “desaguar no autógrafo presidencial não o torna imune à revisão judicial”.

Devido aos vícios quanto à notificação do proprietário, o qual não pôde apresentar as informações necessárias a vistoria, foi deferida a segurança com o fim de invalidar o decreto presidencial, e todo o procedimento administrativo do Incra.

### **Qual critério do princípio da função social da propriedade foi empregado pelos Ministros?**

O Ministro Carlos Britto frisou que um dos requisitos para o cumprimento da função social é a observância das disposições relativas às relações de trabalho, e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

### **Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

É um princípio constitucional que legitima a intervenção estatal no domínio privado, com o fim de realizar políticas públicas, mas sua aplicação deve estar submetida ao atendimento das exigências legais, como a notificação prévia. (Ministro Carlos Velloso).

### **O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Para o Min. Carlos Britto foi analisado como um direito de caráter coletivo, vez que o seu uso deve propiciar bem-estar social a todos.

Para os demais Ministros foi analisado como um direito individual, pois mesmo que o uso desta propriedade afete o desenvolvimento social da região em que está inserida, a falta da notificação é um fundamento para invalidar todas as fases anteriores à expedição do decreto presidencial.

### **Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Para a Ministra Ellen Gracie, Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Nelson Jobim, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Maurício Côrrea a questão da notificação foi o fundamento de seus votos.

### **Como a decisão influenciou nas diretrizes da reforma agrária**

Frente aos obstáculos impostos pelos proprietários rurais na região em que está localizada a propriedade, com o fim de impedir a vistoria pelos técnicos do Incra, a decisão não procurou enfrentar as limitações deste órgão governamental.

### **Aspectos da fundamentação discordante:**

Min. Carlos Britto: O objetivo da notificação foi facilitar os trabalhos do Incra e liberar seus agentes para ingressar na propriedade. Tanto que a substituição do termo notificação prévia pelo “comunicação escrita ao proprietário, preposto ou representante”, teve como fim evitar problemas quanto à procura do proprietário, que possuísse residência em local distante da propriedade rural.

Por ser a vistoria uma fase pré-jurisdicional, a Lei de Reforma Agrária utiliza o seguinte termo: “fica o órgão federal competente autorizado a ingressar”. Com o objetivo de habilitar o Poder Público a ingressar em propriedade alheia.

A C.F. 1988 afastou o procedimento administrativo em relação à desapropriação de propriedade rural, e somente para a fase relativa ao

processo judicial foi estabelecido por lei complementar o procedimento contraditório especial.

Foi considerado o fato de que no momento da vistoria apenas 3 funcionários encontravam-se na propriedade de 13 mil hectares: " Os proprietários dispensaram os empregados, ou não tiveram tempo de reconvocá-los ou de recrutar alguém que se fizesse de empregado para que o Incra constatasse?". O Min. Procurou analisar as informações prestadas pelo Incra, e constatadas durante a vistoria, e concluiu que problemas em relação aos trabalhadores são determinantes importantes da função social da propriedade.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** RTJ 191/3 p.174

**Tema:** Reforma Agrária

**Caso:** A situação dos contratos de arrendamento

**Classe e n.º:** Mandado de Segurança, nº. 24.494 - DF

**Relator:** Min. Ellen Gracie

**Data do julgamento:** 3 de março de 2004

**Partes:** Impetrante: Maria Alayde Toscano Borges; Impetrado: Presidente da República.

**Ementa:** Reforma Agrária. Decreto declaratório. Não comprovação de motivo de força maior (Lei nº 8.629/93, art. 6º, § 7º). Inexistência de irregularidade no procedimento administrativo. MS indeferido.

**Dispositivos questionados:** Impedir a expedição de decreto expropriatório pelo Presidente da República, ou se já expedido, cassar seus efeitos (Decreto de 21/07/2003).

**Fatos:** A Fazenda Taques, situada no município de Itabaiana-PB durante o período de 1995 a 1999 foi cadastrada no Incra como propriedade produtiva. Porém, em vistorias realizadas em 1997 e 1999 concluí-se pela improdutividade da propriedade, vez que a proprietária rompeu com os contratos de arrendamento em julho de 1997, os quais somente deveriam terminar em 1998. Diante deste fato, surgiu um conflito social na propriedade, a envolver a proprietária e os arrendatários.

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação direta, vez que a propriedade não se encontrava ocupada por famílias sem-terra.

**Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

A autora alegou que a improdutividade se deveu a invasões do MST, e a problemas climáticos que configurariam motivo de força maior suficientes para impedir a desapropriação (art. 6º, § 7º da Lei 8.629 de 1993).

**Fundamentação principal (dispositivos legais):**

O pedido foi indeferido, vez que a alegação de que a improdutividade se deveu a invasões do MST foi contestada pela Ministra, e o estado de calamidade ocorreu em 2001, época em que a propriedade já era improdutiva.

**Qual o critério do princípio da função social da propriedade foi empregado pelos Ministros?**



Foi utilizado o critério da observância das relações de trabalho, vez que a Ministra constatou que as causas da improdutividade da propriedade rural estavam relacionadas ao rompimento dos contratos de arrendamento.

**Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

A Ministra analisou as causas da improdutividade, de modo, a frisar que a proprietária não cumpriu com os contratos de arrendamento.

**O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Foi analisado como um direito coletivo, vez que a Ministra ressaltou o fato de que a propriedade para ser atender à sua função social deve propiciar o bem dos que nela trabalham.

**Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Não, pois a impetrante foi regularmente notificada.

**Como a decisão influenciou nas diretrizes da reforma agrária?**

A situação dos contratos de arrendamento também deve ser considerada pelo Incra.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** STF na internet

**Tema:** Reforma Agrária

**Caso:** Ausência de Provas

**Classe e n.º:** Mandado de segurança, nº. 24.503-4 - DF

**Relator:** Min. Marco Aurélio

**Data do julgamento:** 7 de agosto de 2003

**Partes:** Impetrante: Lindalva Heitor de Mendonça e outro; Impetrado: Presidente da República

**Dispositivos questionados:** Decreto presidencial que declarou de utilidade pública, com fins de reforma agrária a Fazenda Progresso - localizada no Estado de São Paulo.

**Fatos:** A Fazenda Progresso foi desmembrada em cinco partes, que se caracterizam pelo tamanho médio e pequeno, mas é cadastrada no Incra como um único imóvel.

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação direta

**Fundamentação principal (dispositivos legais):**

O pedido foi indeferido, pois o desmembramento da Fazenda não foi comprovado pelo impetrante.

**Qual o critério do princípio da função social da propriedade foi empregado pelos Ministros?**

O Ministro não fez menção ao princípio.

**Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

Os índices de produtividade devem ser contestados na ação judicial, posterior à publicação do decreto presidencial.

**Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Não.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** RTJ 188/2 p. 642

**Tema:** Reforma Agrária

**Caso:** Doação de Imóvel rural x Atuação do Incra

**Classe e n.º:** Mandado de segurança, nº. 23.006

**Relator:** Min. Celso de Mello

**Data do julgamento:** 11 de junho de 2003

**Partes:** Impetrante: Pedro Ramo Cabral e outra; Impetrado: Presidente da República

**Dispositivos questionados:** Decreto Presidencial

**Fatos:** O Decreto expropriatório de 31 de 1996 declarou de interesse social para fins de reforma agrária, a desapropriação da Fazenda Santa Luzia.

Contudo, esta propriedade foi doada aos impetrantes 13 meses antes da edição do decreto, fato que resultou na divisão da mesma nas Fazendas Nossa Senhora da Luz e Fazenda Nossa Senhora do Patrocínio.

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação direta, porque o imóvel rural não estava ocupado por famílias sem-terra.

**Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

A média propriedade rural é imune à desapropriação para fins de reforma agrária, e falta de notificação prévia (art. 2º, § 2º da Lei n.º 8.629/93).

**Fundamentação principal (dispositivos legais):**

Como o imóvel foi dividido e doado aos impetrantes treze meses antes da edição do decreto: "Não será considerada, para os fins desta lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para o levantamento de dados e informações" (§ 4º do art. 2º da Lei de Reforma Agrária). Outro fator considerado é que o levantamento de informações não foi procedido da notificação dos proprietários, cujas propriedades estavam cadastradas no Incra, como média propriedade rural, com o deferimento do mandado de segurança e invalidação do decreto de expropriação.

**Qual o critério do princípio da função social da propriedade foi empregado pelos Ministros?**

Não foi feita menção aos critérios da função social da propriedade.

**O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Como um direito individual, pois não ressaltou o fato de que a doação do imóvel - caracterizado como improdutivo, quando da realização da vistoria pelo Incra -, resultou na imunidade do mesmo em relação à possibilidade de desapropriação.

**Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Foi, vez que os reais proprietários não foram notificados da vistoria, de modo, a apresentar as novas informações.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** RTJ 190/1 p. 139

**Tema:** Ação governamental

**Caso:** Desapropriação indireta x Governo Fernando Henrique Cardoso

**Classe e n.º:** Ação direta de inconstitucionalidade, nº 2213

**Relator:** Min. Celso de Mello

**Data do julgamento:** 4 de abril de 2002

**Partes:** Requerentes: Partido dos Trabalhadores – PT e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG; Requerido: Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Dispositivos da Medida Provisória nº 2.027 -38, de 4 de maio de 2000, que incluíram as seguintes dispositivos na Lei 4.504/64:

“Art. 2º A Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 95 – A. Fica instituído o Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida neste regulamento.

Parágrafo único. Os imóveis que integram o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento”.

E a inclusão dos seguintes dispositivos na Lei de Reforma Agrária:

“Art. 2º (...) §6º O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguinte à desocupação do imóvel.

§ 7º Na hipótese de reincidência da invasão, computar-se-á em dobro o prazo a que se refere o parágrafo anterior.

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º Se, na hipótese do parágrafo anterior, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrução similar”.

**Fatos:**

Dentre a exposição de motivos prestada pelo Presidente da República sobre a edição desta medida provisória, foram citados os seguintes motivos pelo Ministro Celso de Mello:

1. A instituição do Programa de Arrendamento Rural tem como fim atender, em caráter complementar, o acesso à terra pelos trabalhadores rurais integrantes do programa de reforma agrária.
2. Com o fim de coibir os excessos praticados pelos movimentos dos trabalhadores rurais sem-terra, quanto à invasão de imóveis rurais e de bens públicos, os novos dispositivos proíbem a vistoria de propriedades rurais que sejam objeto de invasões, além de vedar a transferência de recursos para entidades que concorram direta ou indiretamente para a prática destes atos.

### **Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Na ADI se discute mais aspectos da desapropriação indireta.

### **Qual o posicionamento do Tribunal em relação à desapropriação indireta?**

Não é um instrumento legítimo de intervenção no domínio privado, vez que cabe ao governo proceder às desapropriações.

### **Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

As ocupações de terras, quando promovidas com o objetivo de agilizar o processo de reforma agrária e de viabilizar a expropriação do imóvel rural, não se qualificam como esbulho possessório, mas traduzam instrumento legítimo para compelir o Governo a atuar conforme o art. 184 da C.F. 1988.

### **Fundamentação principal:**

Min. Celso de Mello: A edição da medida provisória teve como fim neutralizar a atuação de movimentos organizados. Além de instituir instrumentos de defesa do patrimônio público federal.

Quanto ao Programa de Arrendamento Rural, sua criação não fere o princípio da função social da propriedade, vez que os trabalhadores rurais arrendados poderão cumprir seus requisitos. Citou o MS 22.164, com o fim de explicitar que o STF já havia reconhecido múltiplas possibilidades de configuração da função social da propriedade. Sepúlveda Pertence: Por ser um mecanismo de reforma agrária, o Programa de Arrendamento Rural, não tem sentido algum a sua desapropriação após sua destinação, mesmo sendo improdutiva.

Sobre a realização de vistoria somente dois anos após a desocupação do imóvel, é constitucional vez que o proprietário possui o direito de recuperar sua produção (Min. Nelson Jobim).

Néri da Silveira: O prazo de dois anos tem com fim barrar as invasões de imóveis rurais, a fim de que não afete o sistema econômico, logo, afirmou que todas as ocupações de terra são responsáveis pela degradação do imóvel, não se atentando para o estado anterior do mesmo.

Moreira Alves: o fim da norma é evitar a geração de violência na área rural, não considerou a imunidade concedida às propriedades improdutivas.

**Decisão:** Indeferimento da medida liminar, a qual tinha como fim sustar os efeitos dos artigos supracitados.

### **Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

Para o Min. Celso de Mello, o art. 185 não encerra todos os requisitos informadores do cumprimento da função social da propriedade.

“Cumprir ou não a função social por propriedade produtiva e para a pequena e média propriedade é rigorosamente irrelevante para efeitos de reforma agrária” (Min. Nelson Jobim, p. 198)

Frisou – se que o fim da vistoria prévia é o levantamento de dados quanto ao atendimento dos requisitos necessários à aferição da produtividade rural, e, portanto quanto ao cumprimento de sua função social. Houve uma limitação do conceito do princípio a critérios de produtividade.

Já, para o Min. Marco Aurélio o art. 184 da C.F. 1988 (relativo ao poder concedido à União Federal de desapropriar por interesse social) deve ser interpretado conjuntamente com os objetivos principais da República Federativa do Brasil (art. 3º da C.F. 1988).

### **O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Foi analisado como um direito individual, vez que a ocupação de terras impede que o proprietário desenvolva regular atividade de exploração econômica, não foi considerado a situação de propriedades improdutivas, ou que já haviam sido objeto de decreto expropriatório, mas o Incra não prosseguiu com a propositura de ação judicial (remete ao caso da Fazenda Timboré).

Já, o Min. Marco Aurélio frisou o seu caráter coletivo, vez que a concentração de terras no país não se compatibiliza com os fundamentos constitucionais, e a atuação dos movimentos sem-terra é legítima quando realizada em propriedade improdutivas.

### **Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Frisou que o fim da vistoria prévia é o levantamento de dados quanto ao atendimento dos requisitos necessários à aferição da produtividade rural, e, portanto quanto ao cumprimento de sua função social. Houve uma limitação do conceito do princípio a critérios de produtividade.

### **Como a decisão influenciou nas diretrizes da reforma agrária?**

Por ser considerado constitucional o prazo de dois concedido aos proprietários rurais, a decisão reforçou as premissas do governo FHC, de modo a sancionar a atuação de movimentos sem-terra, mesmo quando se trata-se de grandes propriedades improdutivas.

### **Aspectos da fundamentação discordante:**

Min. Ilmar Galvão: O prazo de dois anos só pode ser concedido ao proprietário, quando a invasão teve como fim desorganizar a propriedade. Caso contrário, estaria se impondo uma outra imunidade, a beneficiar o proprietário de latifúndio.

Porém, o Min. Marco Aurélio atentou para o fato de que a vistoria é ato imprescindível para se averiguar os efeitos da invasão, é que a norma em questão proíbe este ato. Logo, o correto seria a análise de cada caso concreto.

O Min. Sepúlveda Pertence (acompanhado pelo Min. Marco Aurélio) frisa que a medida provisória instituiu uma proibição absoluta, de modo a impedir que o Tribunal analise se as ocupações foram responsáveis pela improdutividade da propriedade rural.

Quanto aos obstáculos impostos pela MP sobre a arrecadação de numerários pelos movimentos organizados, o Min. Marco Aurélio considerou o ato uma coerção política, a fim de evitar a ocupação de terras improdutivas.

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** RTJ 187/3 p. 910

**Tema:** Ocupação de terras

**Caso:** A questão dos dois anos x Propriedade improdutiva

**Classe e n.º:** Mandado de segurança, n.º 23.759

**Relator:** Min. Celso de Mello

**Data do julgamento:** 24 de abril de 2002

**Partes:** Impetrante: Isidoro Vilela Coimbra; Impetrado: Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Decreto presidencial de 3 de maio de 2000, que declarou de interesse social, com fins de reforma agrária, a desapropriação da "Fazenda Disco", localizada no Município de Paranaiguara, Estado de Goiás.

**Fatos:** Há controvérsias sobre a caracterização da Fazenda Disco como propriedade produtiva, anteriormente à invasão de movimentos sem-terra.

O autor alegou que sua propriedade era produtiva anteriormente à invasão, mas o Incra informou que esses dados foram prestados pelos proprietários com fins de cadastramento, não sendo comprovados por meio de uma vistoria. Porém, laudo pericial atestou, logo após, o ingresso das famílias sem-terra na propriedade que esta é grande propriedade improdutiva.

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Tratou de alguns pontos relativos às conseqüências da desapropriação indireta.

**Qual o posicionamento do Tribunal em relação à desapropriação indireta?**

Não é um instrumento legítimo de intervenção no domínio privado.

**Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

Devido ao anterior atendimento dos índices de produtividade, sua propriedade apenas poderia ser vistoriada dois anos após o advento das invasões, de modo a possibilitar o restabelecimento da produção.

**Fundamentação principal (dispositivos legais):**

Min. Celso de Mello (acompanhado pelo Tribunal): As invasões de propriedades rurais por movimentos organizados não podem ser considerados instrumentos legítimos de desapropriação. Não foi relevado o fato controverso sobre a anterior produtividade do imóvel: "Não se pode cogitar da expropriação-sanção, em hipótese nas quais razões de força maior tenham impossibilitado o proprietário de tornar efetiva a função social que, até então, vinha sendo atendida".

Decisão: Invalidou o decreto presidencial

**Qual o critério do princípio da função social da propriedade foi empregado pelos Ministros?**

O atendimento a índices de produtividade.

**Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

Sua aplicação está restrita à atuação governamental.

**O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Como um direito individual, que não pode ser contestado pela ação de movimentos organizados sem-terra.

**Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Não foi analisado este ponto.

**Como a decisão influenciou nas diretrizes da reforma agrária?**

Reforçou a imunidade de propriedades rurais que foram alvo de invasões de famílias sem-terra, pois mesmo que a propriedade fosse improdutiva ao tempo da ocupação, ela não poderia ser vistoriada nos dois anos posteriores à desocupação do imóvel (Apresentou alguns questionamentos dos Ministros quando do julgamento da ADI 2213).

➤ **Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Fonte:** STF na internet

**Tema:** Reforma agrária

**Caso:** Fazenda Timboré

**Classe e nº:** Mandado de segurança, nº 22.193-3

**Relator:** Min. Ilmar Galvão

**Data de Julgamento:** 21 de março de 1996

**Partes:** Impetrante: Maria Terezinha Oriente Rodrigues de Moraes;  
Impetrado: Presidente da República.

**Dispositivos questionados:** Decreto expropriatório do Presidente da República, de 1/12/1994, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural "Fazenda Timboré".

**Fatos:**

Em 1986, o INCRA concluiu pela improdutividade da Fazenda Timboré, fato que resultou na expedição do decreto expropriatório em 27 de julho de 1986. Porém, devido a inércia do Incra para propor a ação judicial de desapropriação, instaurou-se na região uma forte tensão social, com a invasão de propriedades na região por várias famílias.

Em 16 de março de 1989, 130 famílias sem-terra entraram em conflito com os prepostos do proprietário da Fazenda Timboré. Fato que resultou na propositura pelo Incra, em 28 de julho de 1989, da ação de desapropriação da Fazenda Timboré. Contudo, a tensão social não foi pacificada, pois as famílias invadiram a propriedade em 19 de agosto de 1989. A ação de desapropriação proposta pelo Incra perdeu seus efeitos, pois sua propositura ocorreu dois anos após a expedição do decreto presidencial.

Em 30 de novembro de 1994, foi expedido novo decreto presidencial, que resultou na propositura de ação judicial de desapropriação pelo Incra em 1995. Este último decreto levou o proprietário a impetrar mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal. (Casoteca Latino-Americana de Direito e Política Pública).

**Trata-se de desapropriação direta ou indireta?**

Desapropriação indireta, vez que no momento da expedição do segundo decreto a propriedade estava ocupada por famílias sem-terra.

**Qual o posicionamento do Tribunal em relação à desapropriação indireta?**

Para o Min. Francisco Rezek e Carlos Velloso é um ato legítimo, vez que o custo social de se retirar as famílias da propriedade não justifica a restituição da propriedade. Além do mais, para efeitos de caracterização do imóvel rural deve ser considerado os índices de 1994, vez que desde 1990 este se encontra ocupado por famílias sem-terra.

#### **Quais são os fundamentos da alegação do autor?**

Laudo pericial do Incra de junho de 1990, que definiu a propriedade como empresa rural, por revelar graus de utilização da terra e de eficiência na exploração da terra, respectivamente, de 88 e 100%.

#### **Fundamentação principal (dispositivos legais):**

O Min. Maurício Côrrea (seguido pelos Mins. Marco Aurélio, Celso de Mello, Octávio Gallotti, Sydney Sanches, Néri da Silveira e Moreira Alves) declarou a nulidade do decreto de desapropriação devido à falta de notificação prévia do proprietário quando da vistoria de 1994 e, a laudo do Incra que comprovava que a propriedade era produtiva em 1990.

A medida estatal para o Min. Celso de Mello "importa em virtual negação ou em injusto sacrifício do direito de propriedade" (p.3).

O Min. Néri da Silveira - mesmo acompanhando o voto do Min. Maurício Côrrea - ponderou para o fato de que a reforma agrária é um dos temas de grande importância para o desenvolvimento nacional, contudo esta deve ser concretizada dentro das exigências legais. Devido à consumação da ocupação da propriedade por famílias sem-terra, que foram distribuídas em lotes pelo Incra, a invalidade do decreto presidencial não irá atingir a situação das famílias, mas deverá ser resolvida mediante o pagamento de indenização em dinheiro ao proprietário.

Já, o Min. Moreira Alves apresentou a questão sobre o sentido do termo "interesse social", o qual se refere ao atendimento de índices de produtividade, vez que é necessário "que haja fazendas capazes de produzir para o abastecimento da população". Não foi considerada pelo Min. a questão da tensão social surgida na área, quando o Incra não procedeu ao processo de desapropriação em 1986.

#### **Qual critério do princípio da função social da propriedade foi empregado pelos Ministros?**

O atendimento a índices de produtividade.

#### **Qual a interpretação concedida ao princípio da função social da propriedade?**

Instrumento que não legitima a desapropriação indireta (para a maioria). Para os demais Min. a função social da propriedade também legitima atos que dão uma destinação social ao imóvel.

#### **O direito à propriedade foi analisado como um direito individual ou de caráter coletivo?**

Para a maioria dos Ministros como um direito individual, que não pode ser objeto de transgressões, mesmo quando improdutivo, e localizado em uma área caracterizada por concentração de terras.

#### **Foi preponderante a análise do devido processo legal (a questão da notificação)?**

Sim, a falta de prévia notificação foi um dos fundamentos para deferir o mandado de segurança.



**Decisão:** Invalidação do decreto de expropriação.

**Como a decisão influenciou nas diretrizes da reforma agrária?**

A decisão reforçou a importância da observância da notificação prévia, contudo não se analisou a questão das tensões sociais e os fins da reforma agrária de modo concreto.

**Aspectos da fundamentação discordante:**

Os Ministros Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Carlos Velloso indeferiram o pedido de anulação do decreto presidencial.

O Min. Francisco Rezek observou que as famílias que ocuparam a propriedade, a exploram de forma organizada desde 1989, logo, o decreto expropriou uma propriedade que não estava mais produzindo devido ao uso do proprietário. "Com maior ou menor produtividade, essas famílias estavam explorando a terra". Qual o objetivo de restituir a terra ao proprietário? Com o fim de que este volte a atingir os índices de produtividade referentes ao laudo do Incra de 1990?".