

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE- UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS- CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO- UAD

LEONARDO SÓCRATES MARQUES BASTOS

**A DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO EFICAZ PARA FINS
DA REFORMA AGRÁRIA**

SOUSA-PB

2015

LEONARDO SÓCRATES MARQUES BASTOS

**A DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO EFICAZ PARA FINS
DA REFORMA AGRÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande-UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Marques Moreira Veira.

SOUSA-PB

2015

LEONARDO SÓCRATES MARQUES BASTOS

**A DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO EFICAZ PARA FINS
DA REFORMA AGRÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande- UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Marques Moreira Veira.

BANCA EXAMINADORA:

Data da aprovação: ____/____/____.

Prof.^a Dra. Maria Marques Moreira Veira.
Orientadora

Prof. Paulo Abrantes de Oliveira
Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

Dedico este trabalho aos meus pais, Martinho e Neilza, por todo amor dado e pelos sacrifícios feitos ao longo desse meu intento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me guiou e deu sabedoria durante toda a minha jornada até aqui.

Agradeço, e muito, aos meus pais, Martinho e Neilza, por patrocinarem meu sonho e por me incentivar desde o início.

Agradeço a minha esposa, Jéssica, pela paciência nos momentos de estresse, e também por me apoiar nas decisões que tomei durante toda a vida acadêmica.

Em especial, agradeço a minha filha, Lara, pelas tardes dormidas em que pude me dedicar a conclusão desse trabalho.

Enfim, agradeço a todos que fizeram parte dessa conquista, meus familiares, meus amigos e meus colegas de classe.

RESUMO

As instituições políticas foram evoluindo lentamente desde as manifestações primitivas até a idade contemporânea, no qual influenciou as normas de conduta da sociedade. Surgindo, com isso, o processo civilizatório por meio de uma convergência entre o Direito e o Estado, que possibilitou o domínio eminente do poder público sobre a propriedade privada, assegurando por meio de alguns instrumentos jurídicos um melhor cumprimento de sua função social. Assim, as restrições de direito de propriedade foram criadas no intuito de garantir o bem estar da sociedade, reduzindo com isso, o direito individual. Dessa forma, compete a União a intervenção na propriedade, ficando sob os poderes estaduais e municipais a função de policiar e regulamentar de forma administrativa o uso do bem. No caso da reforma agrária, esta visa promover a melhor distribuição da terra, contribuindo com o aumento da produção e a redução das desigualdades. Nesse sentido, o Estado vai intervir sobre o domínio privado, principalmente através da desapropriação de um bem móvel ou imóvel, por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização. Diante desse contexto, esse estudo teve o objetivo geral de proporcionar informações que venham a contribuir para uma melhor compreensão da desapropriação como instrumento jurídico eficaz para fins de reforma agrária. Para tanto, foi utilizado como método de abordagem o indutivo, e como técnica de pesquisa, utilizou-se da revisão bibliográfica. Vê-se, portanto que a desapropriação é estabelecida por meio de atos legislativos, incorporando o bem ao patrimônio público conforme as necessidades e os interesses da população, bem como sobre a função social da propriedade, prevalecendo o bem coletivo. No entanto, a desapropriação para fins de reforma agrária, só cumpre sua função social quando segue alguns critérios e exigências determinadas pela constituição, buscando o aproveitamento racional e adequado do imóvel, bem como dos seus recursos naturais. Diante desses fatos, pode ser compreendido que a desapropriação por interesse social possibilita o melhor aproveitamento do imóvel rural, estimulando o crescimento da economia local e o desenvolvimento regional, além de proporcionar a ocupação equilibrada da terra, reduzindo as desigualdades sociais.

Palavras-chave: Reforma Agrária. Desapropriação. Função Social.

ABSTRACT

The political institutions have been slowly evolving from primitive manifestations to contemporary age, which influenced the rules of conduct of society. Emerging, thus, the civilizing process through a convergence between the Law and the State, which enable the eminent domain of government on private property, ensuring through some legal instruments better fulfill its social function. Thus, the restrictions on property rights were create in intent to ensure the welfare of society, thus reducing, the individual duty. This way, it is the Union's intervention in the property, getting under the municipal powers the function of policing and regulatory administratively using the good. In the case of agrarian reform, it aims to promote better distribution of land, contributing to the increase in production and the reduction of inequalities. In this sense, the State will intervene in the private domain, mainly through the expropriation of a movable or immovable property, for public necessity or use by compensation. In light of this context, this study has the general objective of providing information that may contribute to a better understanding of dispossession as an effective legal instrument for agrarian reform purposes. Therefore, it was used as the inductive method of approach, and as a research technique, were used the bibliographic review. It is seen therefore that the dispossession is established through legislative acts, incorporating the well to public property according to the needs and interests of the population, as well as on the social function property, prevailing is the collective good. However, the expropriation for land reform purpose only fulfills its social function when it follows certain criteria and requirements set by the Constitution, seeking rational and appropriate use of the property and its natural resources. Given these facts, it can be understood that the expropriation for social interest enables the best use of the rural property, stimulating the growth of the local economy and the regional development, and provide the balanced occupation of land, reducing social inequalities.

Keywords: Agrarian Reform. Expropriation. Social Function.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF - Constituição Federal de 1988

LC - Lei Complementar

RA – Reforma Agrária Convencional

RAM – Reforma Agrária de Mercado

MP – Ministério Público

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 O ESTADO E O DIREITO DE PROPRIEDADE	11
2.1 Aspectos relevantes da evolução do Estado e a restrição do Direito da Propriedade Privada	11
2.2 Intervenção administrativa no Direito de Propriedade.....	17
2.3 Instrumentos jurídicos de intervenção do Estado na Propriedade Privada	20
3 A DESAPROPRIAÇÃO E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	22
3.1 Conceitos e Definições	22
3.2 Fontes Normativas, Classificação e Modalidades da Desapropriação.....	28
3.3 Procedimentos e Ações das Desapropriações	31
4 A DESAPROPRIAÇÃO COMO MEDIDA NECESSÁRIA A EXECUÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA	37
4.1 Reforma Agrária: Conceito e Definições	37
4.2 As diferentes perspectivas sobre a desapropriação para fins de Reforma Agrária e demais características	41
4.3 A Reforma Agrária como instrumento realizador de função social e a Atuação do Ministério Público na ação de desapropriação.....	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERENCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

As mudanças sociais influenciaram as pessoas na sua maneira de compreender o Estado e seus serviços prestados, com isso, a população se tornou mais consciente de seus interesses e necessidades, no qual buscou sempre defende-los, obtendo o direito de participação por meio da democracia, com o objetivo de um melhor implemento de função social. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1998 (CF/88) determinou que a União deve interferir nos direitos de propriedade privada, no intuito de atender o interesse coletivo.

O direito à propriedade está previsto no ordenamento jurídico brasileiro através de fontes normativas, bem como constitucionalmente, no qual estabelecem regras para sua execução, garantido atender o bem estar social. Assim, sob interpretação do texto constitucional, a propriedade deixa de ser direito absoluto e individual, uma vez que passou a existir interesses sociais na igualdade humana. Nesse caso, o Estado vai intervir sobre o domínio privado, principalmente por meio da desapropriação de um bem móvel ou imóvel, por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização.

Entres as modalidades da desapropriação, previstas na constituição brasileira, destaca-se a de interesse social para fins de reforma agrária. Sendo esta, objeto desse estudo, principalmente, no que se refere a desapropriação rural como medida necessária a execução jurídica para fins da reforma agrária. Com isso, essa pesquisa se justifica pela importância do tema no contexto federativo e social, uma vez que, o direito a terra deve ser coletivo e comunitário, deixando de ser exclusivo do indivíduo.

Com isso, torna-se relevante mostrar a importância da Reforma Agrária para o desenvolvimento social e econômico do país, já que promove de forma eficaz à Justiça Social e a distribuição de riquezas no país. Além disso, a análise torna-se viável por ser considerada importante cientificamente, além de ser útil e valiosa acerca da expansão do conhecimento para a área socioeconômica, como um todo. Nesse sentido, indaga-se: A desapropriação torna-se um dos instrumentos jurídicos eficaz pra fins de reforma agrária?

Essa pesquisa tem como objetivo geral o de proporcionar informações que venham a contribuir para uma melhor compreensão da desapropriação como instrumento jurídico eficaz para fins de reforma agrária. E como objetivos específicos: identificar os aspectos relevantes relacionado às restrições do direito de propriedade privada; evidenciar as modalidades e ações da desapropriação; caracterizar a desapropriação para fins de reforma agrária como instrumento realizador de função social.

No intuito de alcançar os objetivos já mencionados, foi utilizado como método de abordagem o indutivo, visto que, foi feita uma análise do objeto de estudo para, com isso, chegar a conclusões gerais ou universais. E como técnica de pesquisa, utilizou-se da revisão bibliográfica como meio de fundamentar e assegurar a abordagem do tema proposto, por meio de: livros, leis e material bibliográfico encontrado em meio eletrônico.

O presente trabalho monográfico será desenvolvido em três capítulos. No primeiro será abordado sobre o Estado e o Direito de Propriedade. Evidenciando aspectos relevantes da evolução do Estado e a restrição do Direito da Propriedade Privada, bem como a intervenção administrativa no Direito de Propriedade e os instrumentos jurídicos de intervenção do Estado na Propriedade Privada.

O segundo capítulo discorrerá-se-a sobre a Desapropriação e suas principais características, no qual será apontado os conceitos e suas principais características, além de relacionar as fontes normativas e as modalidades da desapropriação, como também os procedimentos e ações dos mesmos.

No terceiro capítulo, procurar-se-a relatar dados sobre a Desapropriação como medida necessária a execução da Reforma Agrária, conceituando-a, bem como mostrando as diferentes perspectivas sobre a desapropriação para fins de Reforma Agrária, além de ser feitos breves comentários sobre a Reforma Agrária como instrumento realizador de função social e a atuação do Ministério Público na ação de desapropriação.

2 O ESTADO E O DIREITO DE PROPRIEDADE

2.1 Aspectos relevantes da evolução do Estado e a restrição do Direito da Propriedade Privada

As instituições políticas foram evoluindo lentamente desde as manifestações primitivas até a idade contemporânea, no qual influenciou as normas de conduta da sociedade. Surgindo, com isso, o processo civilizatório por meio de uma convergência entre o Direito e o Estado, com início em Roma e na Inglaterra. Destacando-se o reconhecimento e a proteção da liberdade e dignidade individual, além das formas de organização política caracterizada pelo Estado Religioso, com autoridade fundamentada na vontade divina, bem como dos costumes e dos cultos consistentes numa séries de proibições consideradas como tabus jurídicos (MOREIRA NETO, 2003).

Sob a percepção desse autor, só por volta do século XVII, com a redução da predominância religiosa, o Estado se desvinculou do representante da divindade para os príncipes, dando início a separação do que seria público e privado (fatos esses, ocorridos principalmente na Inglaterra, Estados Unidos e França), originando o primeiro modelo de organização política.

Nesse contexto histórico, exsurge que no Estado Brasileiro, no século XIX, aconteceu a transformação do Brasil de colônia portuguesa a Estado independente, ocasionadas por várias mudanças de ordem política, econômica e social, tornando-se uma opção política a centralização das rendas e a união da ex-colônia. Gerando com isso, um novo Estado, no intuito de comprovar como um grupo econômico obteria seu valor político dominante na política nacional (MOREIRA NETO, 2003).

De acordo com Carvalho (2007), o modelo de Estado adotado no Império foi resultado das características políticas existentes na época, que eram derivadas da burocracia estatal. E por esse motivo, a decisão de fazer a independência com a monarquia representativa, bem como de evitar o predomínio militar e de centralizar as rendas públicas, foi uma opção política entre outras possíveis da época.

Andrade (2010) menciona que a constituição do Estado se deu através da classe senhoral, que era formada por uma ampla gama de sujeitos ligados às mais variadas atividades econômicas e, unida por interesses econômicos relacionados com a agricultura escravista de exportação. Evidencia-se que o Estado não era dominado pelos donos de terras, mas sim, pelos interesses de um grupo político. Surgindo grandes heróis que fizeram a Independência e o Estado Nacional, entre eles: Dom Pedro I, José Bonifácio de Andrada e Tiradentes (este por sua vez, foi o herói da Inconfidência Mineira).

Com aporte nessas informações históricas, verifica-se que as mudanças na sociedade tiveram uma influência sobre a maneira como se compreendia o Estado e seus serviços prestados. Nesse sentido, o processo para o desenvolvimento do Estado Nacional, os interesses econômicos da Corte Portuguesa com o Brasil gerou o início do Estado Centralizado.

Infere-se nessa análise que, por volta de 1808, ocorreu o fenômeno ligado ao enraizamento de interesses econômicos da Corte portuguesa no Centro-Sul do Brasil e que permitiu o início do processo de constituição de um Estado Centralizado (ANDRADE, 2010). Sob a percepção desse mesmo autor, em 1822, transformou-se em Estado Nacional, por meio da classe senhoral, desenvolvendo a agricultura no país. Assim, uma análise de um processo evolutivo, verifica-se que antes de 1826, existiam apenas interesses econômicos, logo depois foram se transformando em interesses políticos decorrente da participação política iniciada com a criação do Estado Representativo, especialmente com a abertura da Assembléia-Geral.

Em conformidade com essa realização histórica, em 1831, o estado brasileiro passou a criar grupos socioeconômicos, com a renúncia de Dom Pedro I. Em 1889, houve o início da República, com mudanças significativas no processo político relacionado ao poder. Por volta de 1930, iniciou-se o processo de industrialização brasileira e, com isso surgiu um Estado no qual o poder central destinava-se a impor medidas necessárias a manter a integridade da União (PIMENTA, 1998).

Assim, ainda sob a percepção dessa contextualização histórica, o processo de emancipação política foi estabelecido por diversos grupos que tinham interesses políticos e econômicos, muitas vezes contraditórios, mas que construíram a Independência e o Estado Nacional Brasileiro. No entanto, o Estado Liberal do

século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado Social e econômico do século XX.

Segundo Moreira Neto (2003, p.18), “no Estado do bem-estar social tentou-se chegar a um equilíbrio [...], devolvendo o poder, então maciçamente concentrado no Estado, à sociedade [...]”. Ou seja, a população se tornou cada vez mais afluente e consciente de seus interesses, buscando organizá-los e defendê-los. Surgindo com isso, novas formas de participações políticas por meio da democrática, com direito de participação, bem como de um melhor implemento de função social.

Nesse contexto, de acordo com Alexandrino e Paulo (2008, p. 13), pode-se definir o Estado como:

[...] pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade.

Compreende-se, com isso, que a democracia no Brasil se fundamenta na vontade popular (soberania popular) exercida através de representantes legitimados pelo povo e preparados para gerir as atividades do Estado. Sendo organizado, conforme Casella (2008), por meio da divisão territorial, além da forma de governo e tantos outros que contribuem na organização da Administração Pública, com o objetivo de obter resultados positivos para a sociedade.

Diante desses fatos, completando a abordagem do tema aqui exposto, entende-se que num governo democrático é garantido constitucionalmente o direito de propriedade ao indivíduo, caracterizando-o como aquele que detém o poder de usar, gozar e dispor de uma determinada coisa. Nesse sentido, sob o ponto de vista de Moreira Neto (2003), a propriedade pode ser compreendida como um fenômeno sociológico, que é reconhecido pelo Direito como expressões inerentes as pessoas, com fundamento constitucional.

No entanto, ainda sob a percepção desse autor, existe a possibilidade de domínio eminente do Estado sobre a propriedade privada, assegurado por meio de alguns instrumentos jurídicos. No qual, dispõem ao poder público a intervenção administrativa da relação dominial privada, podendo disciplinar ou desfazê-la conforme interesse público, no intuito de assegurar um melhor cumprimento de sua

função social, bem como da proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, entre outros.

Novas propostas sociais surgiram no Estado, formando modelos autoritários sobre a propriedade privada, buscando a organização da sociedade. Entre essas propostas, destacou-se no século XX, a redução e até a abolição da propriedade privada, que objetivava o bem estar social por meio de ideias coletivas (MOREIRA NETO, 2003).

Observa-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece no seu artigo 5^o, incisos XXII e XXIII, garantias relacionadas ao direito de propriedade, bem como ao atendimento de sua função social. Deflui-se nessa vertente na interpretação do texto constitucional que, nos dias atuais, a propriedade deixa de ser direito absoluto e individual, conforme artigo 170 dessa mesma constituição, consubstancia-se no teor desse dispositivo constitucional, o princípio que busca a igualdade humana e, autoriza o Estado, sempre que necessário, intervir no domínio privado adequando-o seu uso ao interesse coletivo, determinando normas e limites para que se cumpra a função social da propriedade.

Com aporte nessas considerações relativas ao direito de propriedade, verifica-se a existência de restrições do Estado relacionadas a esse, no intuito de atender aos interesses públicos, além das necessidades sociais. Oliveira (2014, p. 521) comenta que o poder público “possui prerrogativa de impor restrições e condicionamentos razoáveis a propriedade alheia para atender ao interesse público”.

Para atender a essas disposições constitucionais o Estado dispõe de vários instrumentos jurídicos para o poder público, promovendo medidas para favorecer o seu comprometimento, tais como: as limitações administrativas; a ocupação temporária; o tombamento; a requisição; a servidão administrativa; a desapropriação e o parcelamento e edificação compulsórios.

Limitações Administrativas - Estabelece obrigações a indeterminados proprietários beneficiando o interesse geral, afetando o caráter absoluto de direito de propriedade. Sem direito a indenizações.

Parcelamento e Edificação Compulsórios - São aplicados ao proprietário que não utiliza adequadamente sua propriedade, atingindo o caráter absoluto e perpétuo (FREIRE, 2012, p. 8).

Para exemplificar a limitação administrativa, Lima (2008) cita o caso da construção de um prédio, pois existe um limite de altura, e com isso, o Estado fiscaliza para que não ultrapasse a altura permitida para determinada construção. Quanto as edificações compulsórias, Vioto (2012) comenta a edificação de uma área urbana não edificada, visando ao uso máximo do potencial de uso e construtivo da propriedade.

Ocupação Temporária - Consiste numa obrigação do proprietário em permitir que se faça ou deixe de fazer algo, dividindo o uso do imóvel com o Estado. Afetando, com isso, a exclusividade do direito de propriedade, mas existe uma indenização, não sobre o valor da propriedade, pois não existe perda nem prejuízo, o uso apenas não gera prejuízo.

Requisição - Sendo um ato administrativo unilateral e oneroso, essa modalidade consiste na utilização de bens ou serviços particulares pela administração pública, no intuito de suprir as necessidades coletivas em tempo guerra ou diante situação de iminente perigo.

Tombamento - Trata-se de uma limitação perpétua ao direito de propriedade, gerando ônus maior do que nas limitações administrativas. Neste caso é necessário que se faça um procedimento administrativo prévio, verificando-se o valor artístico e histórico do bem, devendo ser constatado o valor como patrimônio a ser tombado.

Servidão Administrativa – Impõe ao proprietário a obrigação de suportar ônus parcial sobre determinado imóvel, em benefício de um serviço público com caráter perpétuo, pois transfere a outrem faculdades de uso e gozo

Desapropriação - Refere-se a transferência compulsória da propriedade, mediante indenização. Com o objetivo de satisfazer o interesse coletivo, atingindo diretamente o direito que o proprietário tem sobre dispor da coisa segundo sua vontade. Com caráter irrevogável e perpétuo (VIOTO, 2012. p 23).

A ocupação temporária ocorre quando o poder público utiliza um imóvel particular por um determinado tempo, com a finalidade de realizar serviços e obras públicas, em situações em que não exista perigo público iminente. Esse tipo de modalidade pode ser vinculada à Desapropriação, neste caso o Estado deverá indenizar o proprietário. Podendo ocorrer ainda a indenização, em casos de prejuízo comprovado (TORRENT, 2014).

Vioto (2012) comenta que em regra a requisição administrativa gera a tomada do bem, necessariamente quando este é fungível. Cerezer (2014) explica que a requisição pode ser caracterizada por meio da intervenção estatal na propriedade particular, no qual o setor público se vale de bens imóveis e móveis, além dos serviços privados, pelo fato das circunstâncias em que algo perigoso possa acontecer, ou seja, alguma ameaça possa se concretizar.

O tombamento está relacionado com a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, sendo essa proteção de interesse público, seja ele por estar vinculado a fatos históricos do Brasil ou por seu valor arqueológico, bibliográfico ou artístico (VIOTO, 2012).

Existem algumas características que identificam o tombamento, podendo ser: compulsório ou voluntário; provisório pelo período de duração do respectivo processo administrativo de tombamento ou definitivo, quando tal processo estiver concluído; e ainda quando houver manifestação de vontade expressa do Poder Público, que se dá por meio de ato administrativo do Poder Executivo (CEREZER, 2014).

Já a desapropriação, ocorre quando o poder público retirar de seu proprietário o direito a propriedade assegurado pela constituição federal (VIOTO, 2012). Sendo caracterizada pela forma originária de aquisição de propriedade, com procedimento administrativo que acontece em duas fases: a declaratória (nesse caso, devendo justificar o ato desapropriatório); e a fase executória (na qual não existe fixação da justa indenização). A desapropriação ainda se caracteriza pelo fato de poder ter como objeto quaisquer bens e direitos patrimoniais (CEREZER, 2014).

Tomando-se por base o texto constitucional, a desapropriação pode ser classificada em três modalidades, consoante a forma de indenização prevista: 1) desapropriação mediante indenização prévia, justa e em dinheiro (utilidade pública e interesse social); 2) desapropriação mediante indenização paga em títulos especiais (hipóteses de desapropriação-sanção – reforma agrária e reforma urbana) e 3) Desapropriação confisco (artigo 243 da CR/88) (TORRENT, 2014, p.2).

Quanto à servidão administrativa, está pode ser exemplificada da seguinte forma: instalação de redes elétricas e a implantação de gasodutos e oleodutos em áreas privadas; colocação em prédios privados de placas com nome de ruas e avenidas (LIMA, 2008).

Nesse contexto entende-se que na servidão administrativa o setor público tem o poder de usar um bem particular na execução de obras que tenham interesse coletivo, como no caso de prédios privados que tem placas com os nomes de ruas ou avenidas. Outro exemplo que pode ocorrer é a instalação de redes elétricas dentro de terrenos de propriedade privada.

A Servidão Administrativa [...] autoriza o Estado a usar imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo. [...] Por meio dessa modalidade de intervenção, o Poder Público restringe o uso da propriedade, impondo ao dono do imóvel um *dever de suportar*. Distingue-se da servidão de direito privado (ou servidão civil), pois nessa ocorre a submissão de um bem a outro (ambos particulares), para a consecução de interesse exclusivamente privado. A relação, aqui, que é de direito real, não conta com a participação do Estado como parte. O objeto da Servidão Administrativa é a propriedade de imóvel (particular, ou público) alheio (uma vez que o instituto pressupõe uma relação jurídica entre dois sujeitos) (TORRENT, 2014, p.2).

Di Pietro (2010, p.125) explica que a propriedade é um direito individual, garantindo ao proprietário poderes de uso e gozo de algo de forma absoluta, exclusiva e perpétua. Porém, tais poderes não devem ser ilimitados, uma vez que “coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incumbe ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízos de interesses pessoais”.

Assim, entende-se que as restrições de direito de propriedade foram criadas no intuito de garantir o bem estar da sociedade, reduzindo com isso, o direito individual. Como no caso da ocupação de um imóvel, que estabelece ao indivíduo a obrigação de liberar de forma temporária sua propriedade para uso pelo poder público, já que esta, por sua vez, necessita realizar obras ou serviços relacionados ao interesse coletivo.

2.2 Intervenção administrativa no Direito de Propriedade

A CF/88 determina que a União deve interferir nos direitos de propriedade privada, ficando o policiamento sob a responsabilidade dos municípios, seguindo as normas federais (FREIRE, 2012). Assim, a intervenção na propriedade é realizada pelo Estado, por meios jurídicos que possibilitam disciplinar o domínio privado do bem (MOREIRA NETO, 2003).

A União é quem detêm a competência para intervir na propriedade. O Poder federal regula materialmente o direito de propriedade e os Poderes estadual e municipal exercem apenas o policiamento administrativo e a regulamentação do uso da propriedade, conforme as normas editadas pela

União. O Poder Público intervém na propriedade do particular através de atos que visam satisfazer as exigências coletivas e reprimir a conduta anti-social do particular. Essa intervenção do Estado é instituída pela Constituição e regulada por leis federais que disciplinam as medidas interventivas e estabelecem o modo e forma de sua execução (CASTEJON, 2011, p.1).

Compreende-se que compete a União a intervenção na propriedade, ficando sob os poderes Estaduais e Municipais a função de policiar e regulamentar de forma administrativa o uso do bem, conforme as regras estabelecidas pelo poder federal. Dessa forma, tais ações devem ser executadas por meio de atos que satisfaçam as necessidades coletivas, buscando reprimir condutas do titular quanto ao uso da coisa de forma anti-social. Entende-se ainda que tais medidas interventivas são garantidas constitucionalmente.

Exsurgem das orientações doutrinárias que as intervenções podem ser divididas em dois grupos, que são: restritivas ou brandas; supressivas ou drásticas. O primeiro está relacionado a condições sobre o bem, mas sem retirá-lo do proprietário. Como no caso da ocupação temporária, da requisição e da servidão. Já o segundo grupo, trata de ações mais drásticas, de forma que o titular perde seu bem para o poder público, através da desapropriação, conforme as necessidades sociais da população. E o que se aduz:

a) **Intervenções restritivas ou brandas:** o Estado impõem restrições e condições à propriedade, sem retirá-la do seu titular. Não há consenso doutrinário em relação às modalidades de intervenções restritivas, especialmente em razão da ausência de diploma legal uniformizado as espécies e os respectivos regimes jurídicos. Todavia, é possível elencar as seguintes espécies de intervenção restritiva, servidão, requisição, ocupação temporária, limitações e tombamento.

b) **Intervenções supressivas ou drásticas:** o Estado retira a propriedade do seu titular originário, transferindo-o para seu patrimônio, com o objetivo de atender o interesse público. As intervenções supressivas são efetivadas por meio de diferentes espécies de desapropriação (OLIVEIRA, 2014, p. 522).

Castejon (2011) corrobora com esse pensamento quando acrescenta que na intervenção restritiva o titular (apesar de permanecer com o direito de posse) não pode utilizar sua propriedade de forma exclusiva e conforme seus padrões, devendo subordinar-se as ordens provindas do Estado. Enquanto a intervenção supressiva é

caracterizada pela utilização do princípio da supremacia do interesse público, no qual transfere para o seu poder a propriedade de terceiro.

A intervenção do Estado na propriedade pode se dar de forma restritiva ou supressiva. São modalidades de intervenção *restritivas*: a Servidão Administrativa, a Requisição, a Ocupação Temporária, as Limitações Administrativas e o Tombamento. A desapropriação é a forma *supressiva* de intervenção. Na intervenção *restritiva* o Estado impõe restrições e condicionamentos ao uso da propriedade sem, contudo, retirá-la de seu titular. Já na intervenção *supressiva* o Estado transfere, coercitivamente, para si a propriedade de terceiro, em nome do interesse público (TORRENT, 2014, p.2).

Assim, observa-se que as intervenções das propriedades podem ser limitativas, oferecendo condições ao titular quanto ao uso da propriedade, mas sem retirar seu direito de posse. Podendo também se classificar como drásticas, caracterizadas por meio de ações mais severas, que podem ocorrer transferência da posse para o poder público por meio de desapropriação, como por exemplo, no caso de patrimônio histórico.

Deflui-se, no entanto que, tais intervenções devem obedecer alguns requisitos, tais como: utilidade pública, necessidade pública, interesse social, indenização justa, indenização prévia, indenização em dinheiro. Quanto ao Interesse Social, buscando o melhor uso da propriedade privada e prestigiando certas camadas sociais, o Estado adquire estas propriedades, na forma de desapropriação, buscando atender os interesses de certas camadas sociais (CASTEJON, 2011). Como se infere dos ensinamentos de Freire (2012, p. 1;3;4) que:

A Necessidade Pública - Ocorre em casos de emergência e/ou outras situações anormais, O Estado deve usufruir de bens de terceiros de interesse do domínio público;

A Utilidade Pública – No intuito de atender a situações normais, O Estado deve adquirir, mesmo que temporariamente, o domínio e o uso de bens de terceiros;

Indenização Justa - O valor da indenização deve cobrir o valor real do bem e também os danos emergentes e lucros cessantes causados por esta desapropriação;

Indenização em dinheiro - O ente expropriante deverá indenizar o valor do imóvel em moeda corrente, salvo exceção constitucional que prevê o uso de títulos especiais para pagamento de dívida pública;

Indenização prévia - Ocorre quando o expropriante paga antes mesmo de entrar na posse do imóvel.

Compreende-se que a intervenção de direito na propriedade privada deve agir seguindo alguns requisitos conforme as necessidades e/ou interesse público, gerando ou não indenização ao titular. Nesse sentido, entre as diversas necessidades e utilidades públicas, destaca-se: as situações anormais como as emergências; e o prestígio a certas camadas sociais, por meio da desapropriação do bem. Em ambos os casos, entre outros, pode existir o pagamento indenizatório, no intuito de cobrir o valor real da propriedade, bem como seus lucros cessantes. Podendo ser pago de forma prévia e/ou em moeda corrente.

2.3 Instrumentos jurídicos de intervenção do Estado na Propriedade Privada

Os instrumentos jurídicos relacionados à intervenção do Estado na propriedade privada podem ser classificados por meio dos seguintes critérios: motivo; extensão sobre o objeto; abrangência; onerosidade; duração; exercício; executoriedade; e grau de sacrifício imposto (MOREIRA NETO, 2003).

Exarado nos ensinamentos Freire (2012, p. 8), extrai-se os seguintes critérios:

Motivo - Quando a propriedade está destinada a função social, a mesma não deve causar prejuízos ao interesse geral da sociedade. Nesse sentido o motivo de intervenção pela hipótese de causar danos ao interesse social; ou pela hipótese de que tal propriedade possa atender ao interesse geral.

Extensão sobre o objeto - Nesse caso, trata-se de uma intervenção limitatória ou expropriatória. A primeira refere-se ao comprometimento de alguns aspectos do direito de propriedade, e a segunda envolve todo o objeto de direito.

Abrangência - Nesse caso, aplica-se a intervenção em um caso específico ou se estende de forma geral e universal, a todos os casos do gênero.

Onerosidade - A utilização da intervenção geral não gera ônus a administração, devendo ser realizada de forma gratuita. Na intervenção concreta, considerada como onerosa, cabe uma indenização para o titular da propriedade, pela perda de sua utilização econômica.

Duração - Caracterizada pela intervenção permanente ou transitória. Uma refere-se as regras, já a outra, refere-se a ocupação temporária, requisição de bens inconsumíveis. Podendo ainda ocorrer, nesse caso, a limitação (recuo).

Exercício - De modo geral as intervenções são indelegáveis, podendo com isso, serem executadas pelo estado, de forma centralizada ou até mesmo descentralizada.

Executoriedade - Todos os instrumentos interventivos são executórios, com exceção da servidão administrativa e da desapropriação (pois, ambas demandam o desencadeamento de ação judicial).

Grau de sacrifício imposto - Deve-se classificar a intervenção na propriedade quanto ao grau de sacrifício imposto aos particulares. Ficando a desejar a escolha do critério gradualístico, por existir divergências na intensidade, na permanência e na qualidade do sacrifício.

Com aporte nos conceitos desses instrumentos jurídicos, pode ser compreendido que o motivo está relacionado com o interesse geral da sociedade, de forma que a função social não cause danos. No caso da onerosidade, a intervenção deve ser realizada gratuitamente, pois assim não gera ônus para a Administração Pública, devendo ter uma indenização para o titular, já que existiu a perda do seu valor econômico.

Verifica-se ainda, quanto ao grau de sacrifício imposto, a relevância em classificar a intervenção na propriedade de acordo com o grau de sacrifício estabelecido ao particular. No entanto, a escolha desse critério deixa a desejar, uma vez que existem divergências relacionadas com a intensidade, permanência, bem como com a qualidade do sacrifício.

Outro critério refere-se à extensão sobre o objeto, no qual classifica a intervenção como limitatória ou expropriatória. Uma está relacionada ao comprometimento quanto aos aspectos do direito de propriedade. Outra refere-se ao objeto de direito, respectivamente. Na abrangência, a intervenção deve executada num caso específico ou, de forma mais abrangente, que envolve um caso universal.

Evidencia-se o critério denominado duração, caracteriza-se pela sua forma de intervenção, podendo ser permanente (regras) ou transitória (ocupação temporária ou requisição de bens inconsumíveis). Nesse caso pode haver a limitação, ou seja, recuo. No caso do exercício, sendo este mais um dos ensinamentos, no geral, as intervenções são indelegáveis. Sendo considerada duas formas para execução, a centralizada ou a descentralizada.

Denota-se na executoriedade, como o próprio nome já denomina, suas intervenções são executórios. No entanto, existem dois casos que caracterizam a exceção, pelo fato de demandarem o desencadeamento de ação judicial, são eles: a servidão administrativa e, a desapropriação.

3 A DESAPROPRIAÇÃO E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

3.1 Conceitos e Definições

Sabe-se que o interesse coletivo sobrepõe o individual, ou seja, ao de um cidadão comum, no qual se justifica a ação do poder público na intervenção da propriedade particular, principalmente por meio da desapropriação, garantindo constitucionalmente o interesse social. Com isso, o Estado pode comprar de forma compulsória um bem móvel ou imóvel, conforme sua necessidade pública (TADEU, 2014). O Decreto-lei 3.365/1941 estabelece algumas regras que caracterizam o que seja uma utilidade pública, como pode ser observado em seu artigo 5º:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- h) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

Compreende-se que a utilidade pública pode referir-se a segurança nacional ou defesa do Estado, bem como o atendimento em casos de calamidade, além da criação e melhoria dos centros populacionais e o funcionamento de meios de transportes públicos. Entre outras utilidades que se destacam nesse artigo 5º, tem também a preservação e conservação dos monumentos históricos.

Ainda nesse mesmo decreto, verifica-se a utilidade pública direcionada ao loteamento de áreas que se tornam necessárias a construção ou ampliação de indústrias, bem como revenda e locação de lotes a empresas. Devendo ainda ser desapropriado para a implantação de parcelamento popular, no qual destina-se as classes de baixa renda.

Tadeu (2014, p.8) explica que “na prática, os doutrinadores têm considerado que necessidade pública deve ter o mesmo significado de utilidade pública, para fins de desapropriação”. O autor ainda acrescenta que esse procedimento refere-se a uma forma de aquisição da propriedade, no qual dá plenos poderes ao Estado na comprovação do título constitutivo necessário para o registro da mesma, ficando livre e desimpedido de qualquer ônus.

A desapropriação é uma forma originária de aquisição de propriedade, uma vez que não advém de título anterior, liberando o bem de qualquer ônus e impossibilitando a reivindicação por terceiros. Ainda, àqueles que têm quaisquer direitos sobre o bem a lei assegura a devida indenização (GALMACCI, 2011).

Sob a visão de Oliveira (2014), o Estado interfere numa propriedade alheia transferindo-o para seu patrimônio por meio de processo legal e de acordo com o interesse público. Abagge (2007, p.2), comenta que a desapropriação é “um ato pelo qual o Poder Público, mediante prévio procedimento e indenização justa, [...] despoja alguém de sua propriedade e a toma para si”.

Assim, entende-se que a desapropriação é um direito administrativo que garante ao setor público a imposição sobre a propriedade privada, mediante declaração de necessidade pública, de forma que na perda de um bem, o mesmo será substituído por indenização (DI PIETRO, 2010). No entanto, Abagge (2007, p.1), explica que esse procedimento é unilateral, uma vez que o proprietário de tal bem não poderá discordar sobre a vontade do Estado, opinando apenas sobre os

valores da desapropriação, mas “não dela em si, podendo tal entrave ser resolvido na esfera judicial’.

De acordo com Oliveira (2014), todo bem com valorização econômica pode ser desapropriado, devendo justificar esse ato conforme o princípio da proporcionalidade. No entanto, não deve considerar bens que são facilmente encontrados no mercado e que não tenham singularidade, como no caso de mesas, cadeiras, entre outros. Existente ainda, a impossibilidade de desapropriação em casos de sua natureza ou vedação legal, tipo a impossibilidade material ou jurídica, respectivamente.

Para esse autor (*op cit* 2014), no caso de impossibilidade material refere-se a natureza dos bens, que impede sua desapropriação, por exemplo a moeda corrente ou os direitos personalíssimos (que trata da honra, vida, entre outros). Já a impossibilidade jurídica ocorre quando existe vedação judicial em determinados bens, como a desapropriação rural sancionatória de pequena ou média propriedade.

Desta forma, não podem ser desapropriados, o direito a vida, o direito ao alimento, o direito ao corpo, o direito a liberdade intelectual, o direito a liberdade de invenção, o direito a liberdade civil, o direito a honra, o direito a imagem, dentre outros. Também o dinheiro, ou seja, a moeda corrente do país não pode ser expropriada, todavia, as moedas raras ou a moeda estrangeira são passíveis de desapropriação (TADEU, 2014, p.14).

Nesse sentido, diante do exposto, entende-se que na desapropriação existem alguns regulamentos que representam esse procedimento administrativo, como o sujeito passivo que é representado pelo proprietário do bem e, o sujeito ativo que é o poder público. Com objetivo principal a perda de um bem, por meio da necessidade e utilidade pública ou interesse social, buscando repor o patrimônio do indivíduo através de indenização.

A desapropriação somente poderá ocorrer se houver necessidade pública (hipótese em que existe de risco iminente), utilidade pública (a desapropriação deverá ser conveniente e oportuna ao atendimento do interesse público) e interesse social (objetivo de reduzir as desigualdades sociais). Pode ser objeto de desapropriação bens móveis e imóveis, corpóreos e incorpóreos, bem como os bens públicos. Entretanto, na última hipótese, deve-se observar que a União pode desapropriar bens dos Estados e dos Municípios; e os Estados poderão desapropriar bens de Município, não sendo a recíproca verdadeira (FARINELLI, 2014, p.1).

Compreende-se que deve existir um motivo coletivo para que se ocorra o ato de desapropriação. Devendo ser observado a necessidade e/ou utilidade do bem, seja ele móvel ou imóvel, por meio conveniente e oportuno que atenda a população e até mesmo resolva problemas de desigualdades sociais.

No caso dos bens públicos, esse tipo de ação deve acontecer de forma hierárquica, podendo a União impor sobre os bens estaduais e municipais, bem como o Estado se apropriar de bens do Município, esta última esfera não tem poderes sobre as demais. Como pode ser observado no artigo 2º, § 2 do Decreto 3.365/1941, no qual “os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal [...] poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, [...] ao ato deverá preceder autorização legislativa”. Nesse sentido, o poder público pode ser também considerado um sujeito passivo dessa ação, já que existiu a necessidade de desapropriação do bem público.

Verifica-se que existem quatro formas de desapropriação: Direta (ocorre por necessidade ou utilidade pública); indireta (quando o poder público toma posse do bem, sem obedecer os critérios de indenização); confiscatória (trata do cultivo de plantas não autorizadas) e sancionatória (ocorre quando não existe cumprimento da função social).

É conhecida como desapropriação direta quando tende a saciar o interesse e necessidade pública e o interesse social. Nesta modalidade de desapropriação, a indenização deverá ser prévia, justa e em dinheiro.

É indireta nos casos em que a Administração Pública se apropria de bens particulares sem observar os requisitos da declaração e indenização prévia. Desta forma, cabe ao particular pleitear no prazo máximo de cinco anos seu direito de indenização. Não podendo o bem ser desincorporado do patrimônio público, em função do princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos. (FREIRE, 2012, p.5).

A desapropriação pode ser considerada direta quando existe a necessidade de satisfazer o interesse público e social, possuindo indenização prévia, justa e em dinheiro. A indireta é caracterizada quando o Estado toma posse de um imóvel sem considerar os requisitos da declaração de indenização. Nesse caso o expropriado pode entrar com uma ação de indenização de desapropriação indireta, mas considerando o prazo de cinco anos. Salientando-se que durante o processo tal bem não deve ser incorporado ao patrimônio público.

Moreira Neto (2003) comenta que na desapropriação indireta, o Estado fica sob a posse de um bem sem cumprir os dois requisitos constitucionais essenciais da desapropriação, que são: a declaração e a justa indenização.

Martins (2013, p.10) cita um exemplo de desapropriação indireta, conforme a seguinte hipótese: “o Poder Público ocupa uma área e faz uma escola, [...] sem indenizar o particular. Nessa situação, o expropriado não poderá pedir a reintegração, uma vez que a Administração deu finalidade pública ao terreno desapropriado”. Consigna-se diante dessa situação, que o expropriado poderá ajuizar uma ação judicial visando indenização por perdas e danos.

Destaca-se também as outras duas formas de desapropriação: confiscatória e a sancionatória. Uma trata do cultivo de plantas psicotrópicas. Outra é a sancionatória acontece quando a terra não explora sua função social. Podendo ser subdividido em modalidade rural (tem a finalidade de reforma agrária) e modalidade urbana (quando se trata de imóveis localizadas dentro do Município, buscando atender a política urbana).

A desapropriação confiscatória é a expropriação de terra utilizada para o cultivo de plantas psicotrópicas e não autorizadas, conforme disposição do artigo 243 da Constituição Federal.

Sabe-se por desapropriação sancionatória nos casos em que o proprietário não explora sua propriedade, não dando a mesma finalidade útil, ou seja, quando não há o cumprimento da função social da propriedade. Esta modalidade poderá ser urbana (se a desapropriação é realizada pelo município, visando atender a política urbana. Nesta modalidade a indenização deverá ser prévia, justa e em Títulos da Dívida Pública) ou rural (se a desapropriação recai sobre bens imóveis localizados na zona rural com propósito de reforma agrária (FREIRE, 2012, p.5).

Verifica-se ainda na doutrina, que o proprietário tem o direito de exigir a a devolução e/ou indenização caso o bem não tenha o destino definido no ato da desapropriação, para esse fato dá-se o nome de retrocessão. Oliveira (2014) explica que o expropriado tem o direito de pedir a devolução do seu bem se o mesmo não for utilizado pelo Estado para atender o interesse público.

Di Pietro (2010, p. 185) corrobora com esse pensamento, quando menciona que todo indivíduo tem o direito de solicitar a devolução do seu bem, caso “o mesmo

não tenha o destino para que se desapropriou”. Assim, o direito de propriedade se restabelece em sua totalidade, podendo o expropriado reivindicar seu imóvel.

A retrocessão consiste na obrigação da Administração Pública de oferecer o bem ao antigo proprietário, comprometendo-se este a devolver o valor da indenização devidamente atualizado, caso o bem desapropriado não seja utilizado para o interesse, necessidade ou utilidade pública. O antigo proprietário possui direito de preferência. Se este direito não for respeitado, o expropriado possui cinco anos para ingressar com a ação de retrocessão requerendo perdas e danos (FARINELI, 2014, p.1).

Assim, entende-se que toda desapropriação deve ter um interesse público, de forma única e exclusiva, sempre objetivando atender a necessidade social. Caso esse interesse não seja atendido como utilidade pública, o proprietário tem direito a uma retrocessão, ou seja, tem a preferência sobre tal bem que foi antes desapropriado, devendo obedecer um prazo máximo de cinco anos para rever judicialmente seus direitos sobre o bem móvel ou imóvel.

Na retrocessão não existe regularidade no modo de agir, podendo tal devolução do bem ocorrer sobre três posições, que são elas: direito pessoal; direito real; e direito misto. Conforme comentários de Oliveira (2014, p.573-574):

Não há uniformidade em relação à natureza jurídica da retrocessão:

Primeira posição: direito pessoal. O expropriado pode pleitear indenização, mas não a devolução do bem, tendo em vista o disposto em duas normas: a) art. 35 do Decreto-lei 3.365/1941[...] b) art. 159 do Código Civil [...].

Segunda posição: direito real. O expropriado pode exigir a devolução do bem desapropriado que não foi utilizado para atender o interesse público [...]. portanto, considera-se inconstitucionalmente (nula) a desapropriação, o bem deve ser devolvido ao seu proprietário.

Terceira posição: direito misto. O expropriado pode optar por exigir a devolução do bem (natureza real) ou por pleitear perdas e danos (natureza pessoal).

Aduz-se que o direito pessoal refere-se apenas ao direito de indenização, sem condições de receber seu bem de volta. O direito real trata do direito que o proprietário possui em reaver seu bem, caso o mesmo não seja usado para os objetivos que tinha sido exposto no processo de desapropriação. No direito misto

existe a opção de escolha, no qual o indivíduo tem o direito de receber o bem ou de exigir indenização por perdas e danos.

Contudo, Di Pietro (2010) explica que o direito de retrocessão só é garantido ao expropriado em caso de desvio de poder, ou seja, quando existe o uso do bem com a finalidade contrária a necessidade pública, ou até mesmo quando o imóvel for transferido a terceiros, na qual tal transferência não era possível dentro desse processo. Nesse sentido, a autora explica que se o bem desapropriado não estiver sendo utilizado para fins que já haviam determinado, mas mesmo assim, esteja sendo usado em outra destinação pública qualquer, esse fato não caracteriza uma retrocessão.

3.2 Fontes Normativas, Classificação e Modalidades da Desapropriação

Conforme mencionado anteriormente nesse estudo, umas das fontes normativas é o Decreto-lei 3.365 de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, por meio de regulamentações que tem validade em todo território brasileiro. Verifica-se em seu artigo 4º, que esse procedimento deve abranger a área necessária a que se destina, em consequência da realização do serviço. Com isso, “a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda”.

Outra fonte normativa que destaca-se é o artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), como pode ser observado:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; [...]

Assim, constata-se que na forma constitucional não deve existir distinção de qualquer natureza, sendo garantido o direito de propriedade, bem como que possa atender a função social, permitindo procedimento de desapropriação conforme o interesse público. Ainda conforme a CF/88, em seu artigo 22, inciso II, é estabelecido à União legislar sobre a desapropriação.

A Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962, é outra fonte normativa que dispõe os casos de desapropriação por interesse social e sua aplicação. Em seu artigo 3º, fica determinado o prazo de 2 (dois) anos, “a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado”. Outra lei que se destaca é de número 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece em seu artigo 4º, inciso V, alínea “a”, a desapropriação urbana para cumprimento da função social.

Quanto a retrocessão da desapropriação, a Lei 10.406/02 estabelece em seu artigo 519 que se o bem: “[...] não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriante direito de preferência, pelo preço atual da coisa”. Dessa forma, compreende-se que o expropriado tem direitos sobre seu antigo bem, sendo garantido o direito de preferência da propriedade, com atualização de preço, caso o mesmo não tenha o destino adequado para a necessidade pública.

Quanto a classificação da desapropriação, estas se dividem em 2 espécies: ordinária e extraordinária. A primeira possui indenização prévia, justa e em dinheiro, por não se tratar de uma desapropriação sancionatória. E como finalidade evitar o prejuízo do expropriado, para que não reduza seu patrimônio. Outro fato interessante relacionado a essa espécie é que a mesma está prevista na CF/88, artigo 5º, inciso XXIV (já mencionado anteriormente nesse estudo), que trata da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, bem como por interesse social (GALMACCI, 2011).

A desapropriação ordinária, comum ou geral é aquela que se fundamenta na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, podendo recair sobre qualquer bem, sendo que a indenização deverá ser prévia, justa e em dinheiro. Ademais, poderá ser efetivada pelos entes políticos e por outros órgãos previstos em lei (MARTINS, 2013, p.9).

Nesse contexto, pode-se compreender que a classificação ordinária destina-se a atender as necessidades públicas, considerando qualquer bem móvel ou imóvel, mas com garantias de indenizações, sejam elas prévias, justas e em dinheiro. Podendo ser executada tanto pelo setor público como por outros órgãos determinados na legislação brasileira.

A segunda espécie, denominada de extraordinária (também conhecida como desapropriação sanção), ocorre quando o proprietário não obedece a legislação na qual estabelece o cumprimento de função social, dessa forma caracteriza uma desapropriação sancionatória. Tem como característica a possibilidade de admitir duas expropriações, sendo elas: a de propriedade rural; e de propriedade urbana (GALMACCI, 2011).

Com relação as modalidades da desapropriação, a CF/88 prevê quatro espécies, são elas: desapropriação por necessidade pública ou utilidade pública (artigo 5º, XXIV); desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (artigo 184); desapropriação por interesse social urbana (artigo 182, §. 4); desapropriação/ expropriação das glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas (artigo 243 da CF/88 e, disciplinadas pela Lei nº 8.257/1991).

Na doutrina existem várias nomenclaturas para essas modalidades, como pode ser observado no estudo de Oliveira (2014), sendo elas: desapropriação por utilidade pública, necessidade pública ou interesse social; desapropriação urbanística; desapropriação rural; expropriação confiscatória. No qual, tal autor define e conceitua cada uma delas da seguinte forma:

Desapropriação por utilidade pública, necessidade pública ou interesse social [...] trata-se da desapropriação ordinária que pode ser utilizada por todos os Entes federados, ainda que a propriedade atenda a sua função social, pois não há, aqui, sanção ao particular, mas sim, a necessidade de atender o interesse público.

Desapropriação urbanística refere-se ao imóvel localizado na área urbana que não atende a respectiva função social (imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado). [...] A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, aprovado por lei municipal

Desapropriação rural refere-se ao imóvel rural que não atende a sua função social, conforme dispõe o art. 184 da CRFB. [...] Trata-se de modalidade de desapropriação que sanciona o proprietário que não cumpre a função social do imóvel rural e somente pode ser utilizada pela União com o objetivo único de implementar reforma agrária.

Expropriação confiscatória trata-se da expropriação das glebas, onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, que serão destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei (OLIVEIRA, 2014, p. 547-551).

Di Pietro (2010) comenta que nas modalidades de propriedade urbana e a de propriedade rural o pagamento da indenização é realizado somente por meio de títulos da dívida pública. Sendo uma caracterizada por ser de competência municipal, dependendo da existência de um plano diretor que defina as exigências de ordenação, com notificação averbada no cartório e encaminhada ao proprietário. Enquanto a outra, é de competência da União, no qual o imóvel deve estar sendo utilizado com aproveitamento adequado, com utilização correta dos recursos naturais, não podendo incidir sobre pequena e média propriedade rural, respectivamente.

Verifica-se ainda na doutrina que a desapropriação rural tem a finalidade de reforma agrária, por interesse social, e que busca reduzir as desigualdades econômicas. Já a desapropriação urbanística tem como objetivo adequar determinado imóvel urbano ao plano diretor da sua localidade, no intuito de conformar o bem privado à sua função social urbana. A desapropriação confiscatória não é indenizável (FLORENTINO, 2013).

3.3 Procedimentos e Ações das Desapropriações

Denota-se que a desapropriação é executada através de atos definidos pela legislação, que objetiva incorporar o bem ao patrimônio público. Nesse sentido, o procedimento se divide em duas fases: a declaratória; e a executória (esta, por sua vez, classificando-se de forma administrativa e judicial).

É a desapropriação um procedimento administrativo que desembocará em uma sentença judicial ou em uma Escritura Pública de Desapropriação Amigável. Em quaisquer das duas possibilidades, segue a desapropriação o mesmo procedimento, que subdivide-se em duas fases. A primeira fase é a Declaratória, caracterizada por um decreto onde o Poder Público indica o bem passível de desapropriação seja por necessidade ou utilidade pública, bem como por interesse social. Ainda nesta fase a Administração Pública realiza a avaliação do bem, motivo de vários conflitos e divergências quando da fase seguinte (GALMACCI, 2011).

Sob o entendimento desse autor, a desapropriação ocorre ou por sentença judicial ou por escrituração pública, em ambos os casos o procedimento é o mesmo. No entanto, existem duas fases em que tal procedimento se submete, a declaratória e a executória. A declaratória trata de procedimentos estabelecidos por meio de decreto, que determina se o bem passível de desapropriação é de necessidade ou de utilidade pública, sendo realizado uma avaliação de tal imóvel no intuito de resolver possíveis conflitos e/ou divergências que estejam pendentes.

A primeira é a fase declaratória, onde há a indicação da efetiva necessidade pública ou utilidade, devendo indicar o sujeito passivo da desapropriação, a descrição do bem e o fundamento legal. Essa declaração, chamada expropriatória, poderá ser elaborada pelo Poder Executivo através de decreto ou por meio de Lei pelo Poder Legislativo (VIOTO, 2012).

Sob a visão de Lopes (2009, p.7), essa fase tem a finalidade de justificar por meio de declaração a utilidade pública ou interesse social do bem. Abagge (2007) explica no procedimento declaratório, o poder público deverá fazer uma declaração expropriatória, podendo ser feita pelo Poder Executivo (que tem autonomia de executar medidas, caso necessário, relacionada com a efetivação da desapropriação), através de decreto, ou pelo Poder Legislativo, por meio da legislação brasileira.

Observa-se que, a autorização legal deve ser indispensável nos casos de desapropriação de bens públicos. Assim, tal declaração deve conter características relevantes, tais como: o responsável pela desapropriação; a descrição do bem; a destinação a que se pretende dar ao bem; e os recursos orçamentários.

Conforme esse autor (*op cit* 2007), a declaração pode gerar efeitos de fixar o estado do bem quanto as suas condições, melhoramentos e benfeitorias existentes, bem como o de permitir ao poder público o direito de penetrar no bem, no intuito de

fazer verificações e medições sobre o mesmo. Podendo ainda iniciar o prazo de caducidade da mesma. Nesse caso, a decadência de tal procedimento pode acontecer em cinco anos quando relaciona-se a necessidade e/ou utilidade pública, e de dois anos nos casos de interesse social. No entanto, observa-se que a declaração pode ser renovada após um ano contado da data em que caducou a última declaração.

Infere-se que essa fase declaratória individualiza o bem que será desapropriado, determinando a finalidade pra tal procedimento. Ficando sob a competência dos entes federados, do Poder Legislativo, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), bem como do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) o procedimento da desapropriação (OLIVEIRA, 2014).

Verifica-se que por meio desta declaração não é possível transferir imediatamente a posse do bem ao poder público, assim esse procedimento servi para evitar que a Administração use o título judicial para subjugar o bem. Nesse sentido, mesmo que tal declaração autorize o Estado a penetrar no imóvel, é necessário ainda a permissão do proprietário ou autorização judicial (ABAGGE, 2007).

Constata-se que fase executória é formada pelos atos que promovem a desapropriação através de medidas que execute a integração do bem no patrimônio público. A competência que envolve esse tipo de procedimento abrange as autarquias, fundações governamentais, empresas públicas, sociedade de economia mista, concessionárias e permissionárias de serviços públicos. Essa fase pode ser caracterizada como administrativa quando existir acordo do valor indenizatório entre as partes envolvidas, caso não haja tal acordo, segue o processo judicial (DI PIETRO, 2010).

A segunda fase é a Executória, que tem por fim a transferência do bem ao patrimônio do expropriante. Quando o expropriado concorda com o valor atribuído ao imóvel, a desapropriação dar-se-á amigavelmente, via escritura pública de desapropriação amigável que culmina no registro imobiliário. Inexistindo acordo quanto aos valores, ou mesmo quando por outros motivos não haja consentimento, a expropriante ajuíza ação de desapropriação, a fim de se definir a justa indenização a ser paga ao expropriado e transferir o bem ao seu patrimônio (GALMACCI, 2011).

Lopes (2009) explica que essa segunda fase, chamada executória, refere-se “às providências no plano concreto para a efetivação da manifestação de vontade relativa à primeira fase”. Podendo ser subdividida de forma administrativa, e acontece quando existem acordo entre o poder público e o expropriado, relacionado à indenização e ao ato da desapropriação. Sendo subdividida ainda de forma judicial, no qual ocorre quando a administração solicita ação expropriatória perante o Poder Judiciário.

[...] é feita a fixação do valor da indenização, e a transferência do bem para o domínio do expropriante, ou seja, quando extrajudicialmente ou administrativamente, o particular aceita o valor oferecido, ou ainda judicialmente, o proprietário do bem discorda da indenização oferecida e propõe ação judicial de desapropriação (VIOTO, 2012).

A fase executória trata dos procedimentos legais para transferência do bem, nesse caso, quando o expropriado fica de acordo com o valor estabelecido ao imóvel, o processo de desapropriação é feito amigavelmente, através da escritura pública. Caso contrário, o poder público entra com o processo de ação de desapropriação, no intuito de definir um valor indenizatório de forma justa. Freire (2012, p.2) explica que “A decisão é chamada de executória porque o Estado não necessitada de ordem judicial para subjulgar o bem”.

No processo judicial, que é destacado como subitem da fase executória, caso as partes entrem em consenso quanto ao preço, o juiz apenas homologará o ato, e sua decisão servirá como título para a transcrição no Registro de Imóveis. Não havendo acordo, o valor será fixado pelo juiz, após arbitramento (ABAGGE, 2007). Oliveira (2014) explica que é nessa fase que o poder público poderá oferecer propostas ao proprietário no intuito de adquirir seu bem.

Exsurtem dessas orientações doutrinárias, que o processo de desapropriação ocorre sob duas fases. A primeira destina-se a identificação do bem e a sua efetiva utilidade pública, ou seja, é a fase declaratória, no qual se avalia o imóvel. A segunda fase, busca executar e fixar o valor da indenização já estabelecido anteriormente, sendo realizado um processo de transferência desse bem para o domínio público, podendo ocorrer de forma administrativa ou judicialmente, nesse caso, quando não houver acordo entre as partes sobre o valor oferecido.

Quanto as ações da desapropriação, evidencia-se estas ocorrem em casos de impossibilitadas de acordos administrativos, devendo ser proposto uma nova ação judicial, possuindo algumas peculiaridades, entre elas: a imissão provisória na posse; defesa do réu e extensão do controle judicial; direito de extensão; indenização; desistência da ação de desapropriação.

A imissão provisória permite a posse do bem pelo Estado mesmo que o processo judicial esteja em andamento (OLIVEIRA, 2014). Pode se compreender que a imissão possibilita a posse do bem pelo poder público, mesmo que o processo esteja em andamento. No entanto, esse fato só ocorre se for comprovado urgência e houver o depósito do valor arbitrado e, nesse momento o expropriado pode solicitar o valor integral, e com isso, finalizar o processo.

Nota-se, portanto, que é possível que o juiz autorize a imissão do expropriante na posse do bem durante a tramitação do processo, desde que comprovada a urgência e depositado o valor arbitrado, podendo o expropriado levantar integralmente o valor, resolvendo-se a lide, ou, então, levantar 80% (oitenta por cento) do valor depositado e prosseguir discutindo sobre o preço da indenização (MARTINS, 2013, p.12.).

A defesa do réu e extensão do controle judicial é limitada no processo de desapropriação pela legislação brasileira. Quanto ao direito de extensão, garante ao proprietário a possibilidade de exigir que a desapropriação parcial se transforme em total, evitando com isso a perda da integralidade do bem com o recebimento de indenização parcial (OLIVEIRA, 2014).

A indenização deve ser considerada de forma integral, abrangendo danos emergentes, lucros cessantes, despesas processuais, bem como os juros, a correção monetária e os honorários advocatícios (OLIVEIRA, 2014). Martins (2013), acrescenta que a forma de indenizar vai depender do fundamento da desapropriação. No geral, poderá ser prévia, justa e em dinheiro nos casos de desapropriação comum ou ordinária (quando se classifica por necessidade, utilidade e interesse social). Em casos de descumprimento da função social, o pagamento será feito por meio de títulos da dívida agrária. So ocorrerá indenização através de títulos da dívida pública quando for função social da propriedade urbana. A autora

ainda comenta que na desapropriação confiscatória, não existe o direito de indenização.

Extrai-se quanto a desistência da ação de desapropriação, é garantido ao poder público o direito de desistir da desapropriação, já que a mesma não depende da concordância do réu, gerando a extinção do processo por ausência de interesse processual (OLIVEIRA, 2014). Para que isso ocorra, torna-se necessário a homologação do juiz e, que o expropriado devolva o valor antes recebido referente a imissão na posse (MARTINS, 2013).

Assim, resumi-se que pode haver a desistência, total ou parcial, desde que a quantia seja reembolsável, bem como cobrindo as demais despesas que existir durante esse processo. Os doutrinadores afirmam ainda que esse tipo de desistência pode acontecer também na desapropriação indireta.

4 A DESAPROPRIAÇÃO COMO MEDIDA NECESSÁRIA A EXECUÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA

4.1 Reforma Agrária: Conceito e Definições

A reforma agrária pode ser entendida como a desapropriação de terras, podendo também se considerada como medidas de doação ou regularização fundiária e, ainda como o reconhecimento de assentamentos criados por Estados e Municípios. Sendo, assim, conceitua-se por meio de diferentes concepções, que podem gerar mudanças estruturais na sociedade (COCA, 2013).

Segundo Chacpe (2011, p.3), esse tipo de reforma torna-se um direito social, uma vez que objetiva proteger o homem do campo e “resgatar o direito de todos em detrimento do direito de apenas um”. Foi nesse sentido, que buscou-se reconhecer as desigualdades sociais entre os trabalhadores e os proprietários de imóveis rurais. E como consequência, o direito agrário representou a intervenção estatal, impondo medidas protetivas ao trabalhador rural. Esse autor ainda explica que:

A partir do momento em que a terra rural não é mais vista como um mero bem a ser contabilizado como patrimônio de uma pessoa ou de uma empresa (quase que como se fosse uma extensão de sua personalidade que pode ou não ser utilizada para satisfazer seus interesses pessoais), mas é apresentada como um meio de produção sujeito ao bem comum, ao cumprimento de sua função social, a referência legal deixa de ser o direito civil e passa a ser o direito agrário (CHACPE, 2011, p.3).

Sabe-se que a reforma agrária originou-se da necessidade de se produzir no campo e com isso, proporcionar o bem comum a população, reduzindo as desigualdades sociais entre os trabalhadores. Assim, quando uma terra rural deixa de ser patrimônio privado, já que não satisfaz aos interesses pessoais, mas possibilita um meio de produção com função social, este bem passa a ser reconhecido como um direito agrário.

A Lei 4.504/1964, que representa o código agrário brasileiro, em seu artigo 1º, § 1º, estabeleceu que a reforma agrária pode ser definida como “um conjunto de

medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Nessa mesma lei, em seu artigo sexto, verifica-se que fica sob a responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios unir seus esforços e recursos, no intuito de solucionar problemas de interesse rural que visem a implantação da reforma agrária, bem como à unidade de critérios na execução da mesma. Sendo, determinado em seu parágrafo § 1º, deste mesmo artigo, que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deve representar a União nos acordos, convênios ou contratos multilaterais.

Na seara da desapropriação para reforma agrária, tal competência foi delegada ao Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária – INCRA, nos termos do DL 1.110/70, art. 2º, determinação essa que foi mantida pela Lei Complementar 79/93, no art. 20, *caput* e § 1º, que menciona ser competente para ingressar com a ação o órgão federal executor da reforma agrária. No mesmo sentido, a Lei nº 8.629/93, art. 2º, § 2º, determina caberem à entidade as atribuições concernentes às providências administrativas (MADEIRA, 2005, p.764-765).

Assim, fica explícito que a União se responsabiliza na busca de recursos relacionados ao interesse de imóveis rurais para fins da reforma agrária. No entanto, fica sob responsabilidade do INCRA as atribuições que dizem respeito as providências administrativas, no intuito de representar a União em acordos, convênios ou contratos direcionados a desapropriação da terra para a reforma agrária.

Albuquerque Filho (2000) explica que a reforma agrária busca revisar o regramento das normas brasileiras no intuito de disciplinar a estrutura agrária do país, ou seja, redistribuir as terras para um melhor aproveitamento da produção agrícola. Com o objetivo de valorizar o trabalhador, bem como contribuir com o aumento da produção, por meio da utilização de técnicas adequadas para o melhoramento da população rural.

Podemos caracterizar a reforma agrária como um conjunto sistemático de medidas destinadas a melhorar as condições do homem do campo, por meio da utilização mais racional da terra. Além dos objetivos políticos sociais – permitir acesso à propriedade da terra aos que nela trabalham, eliminar grandes desigualdades e impedir o êxodo rural, fixando o homem no campo –, a reforma agrária tem objetivos econômicos: desconcentrar a renda e elevar a produção e a produtividade do trabalho na agricultura (CRUZ, 2005, p.3).

Dessa forma, a reforma agrária deve ser entendida como ações estatais que tem o objetivo de promover a repartição da propriedade através de intervenções do poder público. Conforme afirma Cruz (2005, p. 2), esse tipo de reforma é constituída por um “conjunto de notas e planejamentos estatais mediante intervenção do Estado na economia agrícola com a finalidade de promover a repartição da propriedade e renda fundiária”, o que a torna importante por permitir a estabilidade econômico-financeira do país.

A reforma agrária deve ser entendida na perspectiva da conquista da propriedade da terra pelos camponeses, ocasionando uma melhora na sua qualidade de vida e conseqüentemente fortalecendo-o enquanto classe social. A conquista da propriedade é entendida tanto para os agricultores sem-terra que são assentados como para os que estão na terra como posseiros (COCA, 2013, p.22).

Corroborando com esse pensamento no artigo 16, da Lei 4.504/1964, fica determinado que tal reforma “visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra”, promovendo a justiça social, bem como o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país.

No Brasil, a reforma agrária tem sido usada por meio de duas espécies: a Reforma Agrária Convencional (RA); e a Reforma Agrária de Mercado (RAM). Podendo ser conceituadas como:

A RA consiste na obtenção da terra quando os donos dos imóveis recebem, parte dos Títulos da Dívida Agrária (TDA's) como indenização do governo. Com isso, o proprietário tem de forma provisória o uso da terra, com acesso a linhas de crédito e programas disponíveis do Governo Federal. Dessa forma, a posse da terra só é caracterizada de fato quando há o cumprimento das cláusulas do contrato, devendo ainda ser comprovado se a família favorecida tenha condições de cultivar a terra, além de ter condições para quitar o título de domínio (com duração de vinte anos para a liquidação da dívida). Já a RAM se origina a partir do incentivo do Banco Mundial, por meio da criação do programa Cédula da Terra em 1996, dois anos depois passa a ser denominada como Banco da Terra. E, tem a finalidade de combater a pobreza no campo, bem como o financiamento e facilidade do acesso a terra, caracterizando assim a Reforma Agrária, sendo instituído pelo Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (CALHAU; MATOS; LIMA, 2013, p.9).

Assim, pode compreender-se que a primeira relaciona-se com as políticas de obtenção de terras, podendo ser caracterizada através da compra, doação, incorporação, desapropriação, entre outras características que originam 20 tipos de assentamentos, entre eles, destaca-se: florestal; agroextrativista; sustentáveis; colonização oficial; Estadual; Municipal; fundo de pasto. A segunda reforma, considerada como RAM, é efetivada através de financiamento para a realização de projetos como: cédula de terra; combate a pobreza rural; agricultura familiar; entre outros (COCA, 2013).

Diante do exposto, pode-se afirmar que a reforma agrária visa promover a melhor distribuição da terra, contribuindo com o aumento da produção e a redução das desigualdades. Para isso, são desenvolvidas medidas que se destinarão a melhorar as condições do homem do campo, objetivando uma utilização da terra, de forma mais racional, e mediante intervenção do Estado na economia agrícola.

Nesse sentido, essa pesquisa objetiva explorar de maneira mais abrangente, nos subitens que seguem, a reforma agrária convencional por meio da desapropriação para fins de interesse social. No intuito de evidenciar as principais características da Reforma Agrária como instrumento realizador de função social, além de buscar dados relevantes sobre a atuação no Ministério Público.

Dessa forma Rocha (2013, p.10) a conceitua a reforma agrária convencional da seguinte forma:

A Reforma Agrária Conservadora, que é uma operação negociada entre antigas e novas forças sociais com o intuito de sanar questões pontuais através da utilização de instrumentos estatais. Na reforma conservadora o Estado tenta evitar ao máximo o conflito com interesses dos capitalistas. Esta reforma foi implementada pelos governos brasileiros ao longo do século XX e nestas primeiras décadas do século XXI.

Sob a percepção desse autor, a reforma agrária convencional pode ser entendida como uma operação negociada entre os poderes sociais no intuito de solucionar questões por meio da utilização de instrumentos estatais, evitando conflitos com interesses capitalistas. Buscando, com isso, alterar o monopólio dos imóveis rurais sem alterar as regras institucionais da sociedade tradicional.

4.2 As diferentes perspectivas sobre a desapropriação para fins de Reforma Agrária e demais características

Existem na doutrina três perspectivas relacionadas com o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária, que são elas: reformista; ambientalista; e a ruralista.

A perspectiva “reformista” é sustentada por aqueles que defendem a reforma agrária como um pilar central do ordenamento pátrio. [...] São objetivos e fundamentos nobres, que, muitas vezes, movem as pessoas envolvidas pela paixão, causando até excessos, como se vê com certa frequência, nas atitudes dos movimentos sociais “reformistas”. [...] Em resumo, [...] questão proposta busca afastar a tese de que o art. 185, II, da CF, concederia autorização para que o proprietário, por obter lucro e produção com seu imóvel rural, pudesse se abster de cumprir a função social da propriedade (BASSO, 2011, p. 10).

A primeira perspectiva refere-se a defesa da reforma agrária como um fator relevante do ordenamento jurídico, envolvendo as pessoas de forma emocional. Mas, que tem como objetivo principal o de afastar a tese estabelecida no artigo 185 da CF/88, no qual concederia ao proprietário da terra uma forma de impedir de cumprir a função social.

A segunda perspectiva, que é a ambientalista, trata do direito fundamental relacionado ao meio ambiente, no intuito de obter um equilíbrio ecológico. Nesse sentido, busca-se criar as normas e regras jurídicas envolvendo a proteção do meio

ambiente. Assim, a função social para fins da reforma agrária deve atender a requisitos que contribuam com a preservação ambiental por meio da utilização adequada dos recursos naturais.

Outro viés por meio do qual a questão posta pode ser avaliada é o daqueles que proclamam a primazia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como já dito, o art. 225 da CF estabeleceu verdadeiro princípio jurídico, garantindo o direito de todos a um meio ambiente em equilíbrio ecológico. [...] No âmbito da ciência do Direito, desenvolve-se uma doutrina “ambientalista” que procura dar amplos significados para as normas jurídicas que visam à proteção do meio ambiente. [...]os “ambientalistas” sustentam que a função social da propriedade é elemento essencial do próprio conceito de propriedade e, assim sendo, esta só se legitima quando aquela é completamente cumprida em todos seus requisitos, dentre os quais se destaca a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II, da CF) (BASSO, 2011, p. 15).

Na dimensão ambiental, leva-se em consideração a utilização adequada dos recursos naturais, uma vez que, sua conservação contribui para o cultivo da terra, sempre realçando que sua exploração deve observar a vocação natural da terra (LOPES, 2013). Por isso, os ambientalistas defendem o direito fundamental ao meio ambiente, buscando um equilíbrio ecológico em conformidade com as normas jurídicas.

O terceiro ponto de vista que resta ser analisado é [...] que aqui denominamos “ruralista”. Trata-se da opinião daqueles que sustentam a completa impossibilidade de que a propriedade produtiva, entendida esta como aquela que obedece aos graus mínimos da Lei n.º 8.629/1993, esteja sujeita à desapropriação para fins de reforma agrária. Com base nisso, tem-se que o direito de propriedade é a regra e a desapropriação é exceção – ainda mais aquela paga em títulos da dívida pública, verdadeira sanção ao proprietário. Assim, quando o art. 185 da Constituição exclui a propriedade produtiva do campo de incidência da desapropriação agrária, está apenas afirmando a regra e restringindo a exceção, que é a possibilidade de desapropriação. Para essa perspectiva, não importa o fato de que é insuficiente a produtividade para que a função social seja integralmente cumprida (BASSO, 2011, p. 17).

A terceira e última perspectiva é a ruralista, na qual trata-se da opinião dos envolvidos que consideram a impossibilidade da propriedade produtiva sujeita a desapropriação. Nesse caso, eles determinam o direito de propriedade como uma regra e, caracteriza a desapropriação como uma exceção, principalmente quando se

refere ao pagamento realizado com títulos de dívida pública. Assim, a CF/88 exclui terras produtivas da incidência da desapropriação agrária.

Conforme Tadeu (2014), não deve ser desapropriada as terras produtivas, nem as pequenas ou médias, se o proprietário não possuir outra. Marins (2009, p.9) explica que CF/88 “não imuniza da desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural em si, ela apenas torna-os insuscetíveis de desapropriação”, nesse caso, considerando que seus proprietários não possuam mais que um imóvel rural. Quanto a propriedade produtiva, “só deve considerar como imóvel produtivo aquele que cumpre a sua função social da propriedade conforme art. 186 e incisos”. No qual, trata do bom aproveitamento dos recursos naturais, bem como preservação do meio ambiente e a utilização racional e adequada do terreno.

No que se relatou é fácil afirmar que todo o imóvel que não cumpra a sua função social específica, nos termos do art. 186 da Constituição Federal, pode ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária. A pequena e a média propriedade rural não estão imunes a esse tipo de desapropriação, mas sim o seu proprietário, (desde que não possua outra), que não pode ser colocado como passivo da desapropriação para fins de reforma agrária (MARINS, 2009, p.5).

É uma determinação da CF/88, artigo 185, na qual impossibilita o ato de desapropriação as terras que produzem e os pequenos ou médios imóveis de qual seu proprietária não possua outras, segundo estabelecido nos incisos I e II desse artigo. No entanto, a lei garantirá um tratamento diferenciado para esses imóveis por meio de normas para o cumprimento dos requisitos relacionados a função social.

Ao interpretar-se o art. 184 da Constituição Federal de 1988, é passível de descrição que o único objeto dessa desapropriação, por interesse social para fins de reforma agrária, seria o imóvel rural que não esteja atingindo a sua função social. [...] De forma indireta o sujeito passível aparece exposto no art. 185, inciso I, e que imuniza a propriedade rural pequena e média “desde que seu proprietário não possua outra”. Fica assim descrito que a pessoa física, proprietária de apenas uma pequena ou média propriedade rural não pode sofrer desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (MARINS, 2009, p.5).

Diante do exposto, entende-se que o único objeto da desapropriação para fins da reforma agrária é o imóvel, sendo este, que não esteja cumprindo a função

social. No entanto a CF/88 isenta as propriedades produtivas e as terras de pequeno e médio porte, desde que seu proprietário não possua outro imóvel rural.

Deflui-se, sob os ensinamentos de Marins (2009), para que ocorra a desapropriação de um imóvel rural deve-se observar dois critérios: a localização e a destinação. A primeira busca identificar o imóvel rural, considerando que será aquele situado fora da área urbana. E, a segunda, tem como objetivo o de investigar se tal imóvel poderá ser destinado a atividade ou exploração agrária. Nessa concepção o autor ainda explica que:

O critério da destinação sinaliza que ela pode ser efetiva ou potencial. A destinação efetiva significa que a exploração agrária está ocorrendo no imóvel no momento considerado. Já a destinação potencial significa que o imóvel pode ser local de exploração agrária futura. Neste momento a localização volta a aparecer como critério objetivo da presunção da destinação do imóvel. Assim sendo, presume-se que o imóvel que não possui exploração alguma, destine-se à reforma agrária, isto se estiver situado na zona rural, e a outro tipo de exploração se aí não estiver situado (MARINS, 2009, p.10).

Com aporte nesse conceito, pode ser compreendido que existem vários critérios que devem ser analisados e obedecidos no ato de desapropriar um imóvel rural. Critérios estes, que vão desde o sujeito passivo ao tipo do imóvel, este, devendo ser considerado sua localização e a forma de utilização, pois só assim, será possível identificar se tal terra está cumprimento as normas da função social.

4.3 A Reforma Agrária como instrumento realizador de função social e a Atuação do Ministério Público na ação de desapropriação

A Lei 4.504/64 define, em seu artigo 18, a finalidade da desapropriação por interesse social, entre elas destaca-se: condicionar o uso da terra à sua função social; promover a justa e adequada distribuição da propriedade; obrigar a exploração racional da terra; permitir a recuperação social e econômica de regiões; efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; entre outras.

O Estado busca, por meio da reforma agrária, um equilíbrio social relacionado a distribuição da propriedade rural, contribuindo, assim, com a economia regional e valorização dos recursos naturais além da valorização do trabalhador, através de obras de renovação e melhoria do meio ambiente.

Souza (2009) comenta que a reforma agrária para fins sociais envolve grandes proprietários de terras, sendo estas consideradas improdutivas e sem destinação social. Com isso, surgiu a desapropriação, no intuito de garantir os direitos do trabalhador e possibilitar o acesso a terra para quem realmente dará uma destinação econômica e social, contribuindo com os interesses da sociedade na produção de bens serviços e na geração de renda.

Frise-se que nem toda desapropriação para fins de reforma agrária será paga em títulos da dívida pública. Esta será tão somente para aquela que não esteja exercendo a sua função social. Entretanto, se a desapropriação para fins de reforma agrária tiver objeto diverso do descumprimento da função social, a indenização será prévia, justa e em dinheiro. Dessa forma, a desapropriação rural ocorre quando o proprietário de imóvel rural não cumpre sua função social, sendo tal área destinada à reforma agrária, ressalvado o caso da pequena e da média propriedade rural e da propriedade produtiva. Tal desapropriação somente poderá ser realizada pela União e seus delegados e a indenização será paga com títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 (vinte) anos (MARTINS, 2013, p.3)

Sob a percepção desse autor, a terra só é destinada para reforma agrária quando a mesma deixar de exercer sua função social, exceto a pequena e média propriedade rural, bem como a propriedade produtiva. Somente a União e seus delegados podem executar uma desapropriação. Quanto a indenização, nesse caso, podem ser pagas com títulos de dívida agrária, sendo resgatas no decorrer de 20 anos.

Cruz (2005) fundamenta quatro setores que constitui, de forma parcial, uma reforma agrária no seu processo de desapropriação, são eles: fundiária; agrícola; rural; e regime das relações de poder. Esse autor conceitua a reforma fundiária como um processo de redistribuição da propriedade determinado pelo Estado, que envolve áreas de agricultura tradicional e pouco produtiva. No qual, se busca redistribuir as terras através de divisão dos latifúndios e grandes fazendas, visando uma distribuição mais justa da propriedade do solo. Com isso, o poder público inclui

as terras de sua propriedade, sejam elas terras da Federação, dos Estados e Municípios.

Na reforma agrícola, está relacionada com as medidas que devem ser executadas no intuito de aumentar a produtividade de terras e da mão-de-obra agrícola, por exemplo: iniciação de técnicas avançadas de cultivo e assistência técnica; crédito fácil e acessível; entre outras. A reforma rural oferece condições e melhorar a utilização da terra, pelas suas maiores possibilidades de atingir grandes mercados e de renovar seus métodos e equipamentos. Já o regime das relações de Poder busca garantir aos trabalhadores métodos de defesa legal, dando-lhes recursos legais para reivindicar os seus direitos (CRUZ, 2005).

Conforme artigo 186, da CF/88, a propriedade rural só cumpre sua função social quando atender alguns critérios e exigências determinadas pela legislação, como pode ser observado:

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

I – aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

A mesma constituição, em seu artigo 184, determina que é de competência da União desapropriar por interesse social, e para fins de reforma agrária, “o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos”, de forma que sua utilização será definida por meio da legislação. Esse mesmo artigo determina que as operações de transferências de imóveis para esses fins, devem ser isentas de impostos federais, estaduais e municipais.

Conforme a Lei 8.629/1993, que regulamenta a reforma agrária no Brasil, artigo 4º, inciso I, conceitua-se um imóvel rural qualquer prédio rústico que tenha área contínua, sem distinção quanto a sua localização, mas que possui

características para uma exploração agrícola ou pecuária, e até mesmo florestal e agro-industrial.

Madeira (2005) comenta que, de acordo com os doutrinadores do século XX, a diferença entre os imóveis estava na sua destinação, caracterizando-o como rurais os que tivessem atividades de campo ou se mantivessem ocultos como as fazendas. Tal autor destaca ainda uma classificação de terra conforme sua localização, sendo considerado rural quando estiver fora dos limites das cidades, sendo estes reconhecidos por lei administrativa.

No entanto, alguns critérios devem ser obedecidos quando se desapropria um imóvel rural, conforme a referida lei 8.629/93, em seu artigo quinto, § 3º, os títulos da dívida agrária devem ser resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, seguindo os critérios estabelecidos no incisos de I a III, desse mesmo artigo, que determinam a indenização de acordo com o tamanho da área, relacionadas aos módulos fiscais e seus anos de emissão. Porém, se houver benfeitorias úteis e necessárias, estas serão indenizáveis em dinheiro.

Ainda em observância a referida lei, verifica-se no artigo 19, que o título de domínio ou concessão de uso da terra desapropriada pode ser concedido tanto ao homem como a mulher, com prioridade os chefes de família numerosa e que estejam dispostos a realizar atividades agrárias na área que lhe for distribuída.

Nesse sentido, de acordo com esse critério, deve ser obedecida uma ordem preferencial, conforme estabelecido nos incisos de I a VI, do artigo citado acima: ao desapropriado, no qual se assegura preferência para a parcela que se situe a sede do imóvel; aos trabalhadores do determinado imóvel que foi desapropriado, tais como os assalariados ou arrendatários; os ex-proprietários de terra, cujo tenha tido área total alienada para quitação de débitos; os agricultores que não possuam a dimensão familiar e/ou que tenham terra insuficiente para o sustento próprio e de seus familiares.

Sob a percepção de Madeira (2005), no caso da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, deve-se levar em consideração se o bem adequasse a tal destinação, devendo o poder público determinar se o imóvel enquadra-se nas situações desejáveis a atender esse objetivo. Em casos positivos,

cabe ao INCRA executar as ações necessárias para o processo de expropriação, por meio de acordos que podem ser intra ou extra-autos.

Uma vez declarado o imóvel como interesse social para fins de reformas agrária e efetuada a vistoria e avaliação, o INCRA disporá de todos os elementos necessários ao ajuizamento da respectiva ação de desapropriação. O procedimento é rito de sumário e está disciplinado pela Lei Complementar n 76/93, com alterações introduzidas pela Lei Complementar n 88/96 (MADEIRA, 2005, p. 773)

Tadeu (2014, p.5), explica que “à desapropriação para fins de reforma agrária devem ser destinadas aos beneficiários no prazo máximo de três anos, contados da efetivação da escritura pública”. Por meio de uma concessão para o seu uso, ou ainda de uma transferência de título de domínio. Esse autor comenta que, em ambos os casos, as terras não poderão ser alienadas ou negociadas, pelo tempo de dez anos.

Quanto à atuação do Ministério Público (MP) nesse processo de desapropriação, verifica-se que o mesmo deve ter conhecimento de toda atuação desde o início da ação judicial, devendo acompanhar cada decisão, bem como das audiências de conciliação, pois só assim, será considerado formalmente regular (MADEIRA, 2005).

[...] a participação ministerial seria resumida, então, à mera fiscalização dos procedimentos adotados no procedimento judicial, sendo vedada a apreciação e a participação do mérito da demanda. [...] a atuação do *Parquet* não necessariamente deva se resumir a uma postura passiva, ainda mais quando se verificar a eminência de deflagração de conflitos sociais em torno da questão agrária. [...] Desta feita, [...] propõem-se uma ampliação da legitimação para a atuação ministerial de modo a se privilegiar a sua postura como agente em detrimento da atuação como interveniente nas ações de desapropriação. [...] o Ministério Público Federal possui legitimidade de parte, na modalidade extraordinária, encontrando seu fundamento no artigo 127 da Constituição Federal de 1988. A Constituição ao incumbir ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais, legitimou-o a atuar, judicialmente ou não, sempre de forma a garantir este direito do cidadão, não sendo legítima qualquer restrição que não tenha sede constitucional (SOUZA, 2009, p.3;5).

Diante desses fatos, compreende-se que a participação do MP na desapropriação resumiu-se na fiscalização dos processos judiciais quanto aos procedimentos que devem ser adotados na execução. Devendo o *Parquet*

acompanhar toda ação executória desde seu início, no intuito de garantir e defender os interesses sociais, como também os direitos do cidadão, conforme estabelece o artigo 127 da CF/88.

Fica estabelecido nesse citado artigo, que MP torna-se uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, com autonomia funcional e administrativa. No qual, destaca-se os princípios que devem orientá-lo: da unidade, da indivisibilidade e da independência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito de propriedade relaciona-se ao cumprimento de sua função social, ficando sob a responsabilidade legislativa o de definir quando determinado bem móvel ou imóvel estará cumprindo tal função. Deste modo, entre os meios de intervenção previstos no ordenamento jurídico, destaca-se a desapropriação para fins de reforma agrária, devendo ser executada conforme o interesse social, desde que o imóvel rural a ser desapropriado não esteja cumprindo sua função social.

Diante dessa contextualização, pode ser compreendido que a reforma agrária visa promover uma melhor distribuição da terra, contribuindo com o aumento da produção e a redução das desigualdades. Entende-se, ainda, que existem necessidades essenciais da população quanto a correta distribuição na desapropriação rural, e com isso promover um melhor crescimento econômico e bem estar da sociedade.

Esse estudo abordou a relevância das informações relacionadas com a desapropriação como instrumento jurídico eficaz para fins de reforma agrária. Na qual, os objetivos aqui mencionados foram alcançados, entre eles o de identificar os aspectos relevantes relacionado as restrições do direito de propriedade privada. Com aporte nas considerações retidas nessa pesquisa, verifica-se que tais restrições buscam atender aos interesses públicos, além das necessidades sociais. Destacando-se: as limitações administrativas; a ocupação temporária; o tombamento; a requisição; a servidão administrativa; a desapropriação e o parcelamento e edificação compulsórios.

Bem como, evidenciou-se as modalidades e ações da desapropriação. Assim, conforme a CF/88, foi estabelecido quatro espécies, tais quais: desapropriação por necessidade pública ou utilidade pública; desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária; desapropriação por interesse social urbana; desapropriação/ expropriação das glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pode ser sancionada quando o proprietário da terra não cumpre a função social referente ao imóvel, possibilitando com isso, a intervenção da União com o objetivo único de

executar a reforma agrária, com pagamento realizado através de títulos da dívida pública. Porém, não pode incidir sobre pequena e média propriedade rural.

Quanto as ações da desapropriação, estas devem observar os atos definidos pela legislação, que objetiva incorporar o bem ao patrimônio público. Ocorrendo em casos de impossibilitadas de acordos administrativos, sendo proposta uma nova ação judicial. Tais ações podem ser identificadas como: a imissão provisória na posse (a posse do bem pelo poder público, mesmo sem a finalização do processo); defesa do réu e extensão do controle judicial (determina limites no processo de desapropriação); direito de extensão (garante a possibilidade de que a desapropriação parcial possa ser total); indenização; desistência da ação de desapropriação.

A desapropriação para fins de reforma agrária, só cumpre sua função social quando segue alguns critérios e exigências determinadas pela constituição, buscando o aproveitamento racional e adequado do imóvel, bem como dos seus recursos naturais. Cumprindo ainda os regulamentos direcionados as relações de trabalho e o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Vê-se, portanto que a desapropriação é estabelecida por meio de atos legislativos, incorporando o bem ao patrimônio público conforme as necessidades e os interesses da população, bem como sobre a função social da propriedade, prevalecendo o bem coletivo.

Assim, percebe-se que a reforma agrária pode ser estipulada por um plano de atuação do Estado, efetivando os valores sociais. De forma que, a desapropriação por interesse social possibilita o melhor aproveitamento do imóvel, por meio de uma justa distribuição de acordo com o interesse da sociedade. E como consequência, estimula o crescimento da economia local e o desenvolvimento regional, com a geração de empregos. Além de proporcionar a ocupação equilibrada da terra, reduzindo as desigualdades sociais da população rural.

REFERENCIAS

ABAGGE, Yasmine de Resende. Breves comentários sobre o instituto da Desapropriação. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 47, nov 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2582>. Acesso em 17 fev 2015.

ALBUQUERQUE FILHO, Clóvis Antunes Carneiro de. A reforma agrária no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/1672>>. Acesso em: 23 fev 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Método, 2008.

ANDRADE, Pablo de Oliveira. **As Elites e o Complexo Processo de Formação do Estado e da Nação Brasileiros**. 2010. Disponível em: http://www.seminariojals.ufop.br/pablo_de_oliveira_andrade.pdf. Acesso em: 22 jan 2015.

ASSIS, Carolina Tavares; GRANADO, Emerson de Moraes. **A função social da propriedade urbana**. Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n.1, p. 382- 393, 1º Trimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/ricc. Acesso em: 25 fev 2015.

BASSO, Joaquim. **Desapropriação para fins de reforma agrária de imóvel rural produtivo com fundamento no descumprimento da função socioambiental da propriedade**. 2011. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7fa732b517cbed14>. Acesso em: 25 fev 2015.

BRASIL. Decreto Lei n. 3.365 de 21 de junho de 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em 10 fev 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 fev 2015.

_____. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Trata novo Código Civil. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10699517/artigo-519-da-lei-n-10406-de-10-de-janeiro-de-2002>. Acesso em: 12 fev 2015.

_____. **Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 12 fev 2015.

_____. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Estatuto da cidade. Disponível em: www.planalto.gov.br/. Acesso em: 12 fev 2015.

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 20 fev 2015.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 20 fev 2015.

CALHAU, Angela Andrade; MATOS, Vanessa Teixeira de; LIMA, Aline dos Santos. **A produção do espaço agrário e a luta pela terra no município de Ubaíra-BA.** 2013. Disponível em: <http://www.uesb.br/eventos/sbga/anais/arquivo/arquivo%2035.pdf>. Acesso em: 01 mar 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem:** a elite política imperial. Teatro de sombra: a política imperial. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASELLA, Daniel Marcelo Alves. **Administração Pública.** 2008. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/7063/1/Administracao-Publica/>. Acesso em: 21 jan 2015.

CASTEJON, Juliana. **Intervenção do Estado na propriedade.** Artigo, 2011. Disponível em: <http://www.artigonal.com/doutrina-artigos/intervencao-do-estado-na-propriedade-4873710.html>. Acesso em: 15 jan 2015.

CEREZER, Rodrigo. **Os Principais instrumentos de intervenção do Estado na propriedade privada e suas características fundamentais**. Jus Navigandi, 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/30956/os-principais-instrumentos-de-intervencao-do-estado-na-propriedade-privada-e-suas-caracteristicas-fundamentais#ixzz3T3SAPISo>. Acesso em: 27 fev 2015.

CHACPE, Juliana Fernandes. Do conceito de imóvel rural como unidade de exploração econômica: conseqüências quanto à forma de elaboração de laudo agrônômico de fiscalização e a classificação fundiária do imóvel para fins de desapropriação para reforma agrária. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10880&revista_caderno=27>. Acesso em: 20 fev 2015.

COCA; Estevan Leopoldo de Freitas. **Debatendo o conceito de reforma agrária: considerações sobre os tipos de assentamentos rurais no Brasil**. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v. 8, n. 16, p. 170-197, ago., 2013.

CRUZ, André Gonzalez. Política agrícola e fundiária e reforma agrária. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VIII, n. 24, dez 2005. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=320>. Acesso em: 22 fev 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição, São Paulo: Atlas, 2010.

FARINELI, Jéssica Ramos. **Desapropriação**. Artigo InfoEscola, 2014. Disponível em: <http://www.infoescola.com/direito/desapropriacao/>. Acesso em: 18 fev 2015.

FLORENTINO, Guilherme Farias. **Análise constitucional da desapropriação indireta**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41825&seo=1>>. Acesso em: 19 fev 2015.

FREIRE, Antônio Rodrigo Candido. **Restrições do Estado sobre a propriedade privada**. Artigo publicado no Portal Jurisway, 2012. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7127. Acesso em: 15 jan 2015.

GALMACCI, Thanyelle. A desapropriação como instrumento de acesso ao Direito à moradia. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10191>. Acesso em: 28 fev 2015.

LIMA, Antonia. **Servidão Administrativa**. Artigo, 2008. Disponível em: http://academico.direito-rio.fgv.br/wiki/Servid%C3%A3o_administrativa. Acesso em: 15 jan 2015.

LOPES, André Luiz. **Desapropriação**. Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.domtotal.com/direito/uploads/pdf/af3053c0e4447330b6444f046d819529.pdf>. Acesso em: 18 fev 2015.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública** – centralizada e descentralizada. 3 ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

MARINS, Aloísio Otávio Marques. **Desapropriação para fins de Reforma Agrária**. 2009. Disponível em: <http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/aloisio-otavio-marques-martins.pdf>. Acesso em: 01 mar 2015.

MARTINS, Luana de Sousa. **Desapropriação no Direito Público**. Monografia (Bacharelado em Direito), oferecido pela Unidade Básica das Ciências Sociais Aplicadas, mantido pelo Centro Universitário de Mineiros, Mineiros-Goiás, 2013. Disponível em: http://www.webartigos.com/_resources/files/_modules/article/article_118107_20140128121206f194.pdf. Acesso em: 26 fev 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª Ed. Revisa, Atualizada e Ampliada. São Paulo: Método, 2014.

PIMENTA, C. C. **A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

ROCHA, Herivelto Fernandes. **Produção territorial das reformas agrárias no Brasil**. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2013. Disponível em:
http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96766/rocha_hf_me_prud.pdf?sequence=1. Acesso em: 28 fev 2015.

SOUZA, Valnei Alves de. A análise das condições da ação na ação de desapropriação para fins de reforma agrária proposta pelo ministério público federal. **Evocati Revista** n. 41, maio 2009. Disponível em:
http://www.evocati.com.br/evocati/interna.wsp?tmp_page=interna&tmp_codigo=325
Acesso em: 24 fev 2015.

TADEU, Leonardo. **Desapropriação**: conceito e principais características. Sistema Educacional Online – JurisWay, 2014. Disponível em:
http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id_curso=537. Acesso em: 10 fev 2015.

TORRENT, Paulo Timponi. **Apontamentos sobre as modalidades de intervenção do estado na propriedade**. Conteúdo Jurídico, Brasil ia: 27 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48808&seo=1>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

VIOTO, Nadia Terra Rosa. **Intervenção do Estado sobre a propriedade privada**. Artigo publicado ViaJus, 2012. Disponível em:
<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=4574>. Acesso em: 18 jan 2015.