

**O OLHAR CONSTITUCIONAL BRASILEIRO SOBRE A
PROPRIEDADE RURAL E AGRÁRIA**

THE LOOK OF BRAZILIAN CONSTITUTION ABOUT OF THE
CONSTITUTIONAL PROPERTY AND RURAL LAND

CARLOS EDUARDO SILVA E SOUZA

Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso
Coordenador do Curso de Direito – Campus Pantanal – da Universidade de Cuiabá
Professor da Faculdade de Direito (Graduação e Pós-Graduação) da Universidade de Cuiabá
Advogado do Escritório Silva Neto e Souza Advogados
professorcarloseduardo@gmail.com

RESUMO: O presente artigo objetiva a analisar especificamente a atenção conferida pelo constituinte brasileiro para a propriedade agrária e rural, ao mesmo tempo em que se busca observar, de forma crítica, cada um dos apontamentos e previsões conferidos pela Carta Magna brasileira sobre o assunto, de forma a se averiguar, nesse ponto, a aplicabilidade prática e efetividade da indigitada norma, especialmente considerando a relevância desse tipo de domínio no cenário nacional. Nesse sentido, objetiva-se compreender como a legislação maior brasileira enxerga e delimita a propriedade agrária, a fim de que se possa adequá-la a todas as suas finalidades. Com esse foco, dez perspectivas foram identificadas, as quais são discutidas ao longo do presente trabalho, esperando contribuir para a melhor compreensão da legislação sobre o assunto.

ABSTRACT: This article aims to analyze specific attention given to the constituent Brazilian agrarian and rural property at the same time that we checked in a critical way, each of the notes and predictions given by the Brazilian Constitution on the subject, so to ascertain, at this point, the practical applicability and effectiveness of the nominated standard, especially considering the relevance of this kind in the national domain. In this sense, the objective is to understand how the law sees and defines most Brazilian landed property, so that you can adapt it to all your purposes. With this focus, ten prospects were identified, which are discussed throughout this work, hoping to contribute to a better understanding of the legislation on the subject.

PALAVRAS-CHAVE: Propriedade. Imóvel. Agrariedade. Ruralidade. Constituição.

KEYWORDS: Property, Property; Agrariedade; Rural Affairs; Constitution.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A expressão adotada pela Constituição Federal. 2. Os reflexos constitucionais sobre a propriedade agrária e rural. 3. A impenhorabilidade da pequena propriedade rural. 4. A competência privativa para legislar sobre direito agrário. 5. O imposto territorial rural progressivo. 6. A função social da propriedade agrária. 7. A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. 8. Diretrizes gerais da política agrária. 9. Normas referentes às terras públicas devolutas. 10. Limites referentes à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. 11. A usucapião constitucional agrária. 12. A expropriação das glebas de terras onde forem cultivadas ilegalmente plantas psicotrópicas. Considerações finais.

Introdução

O presente artigo objetiva apreciar a atenção conferida pelo legislador constitucional brasileiro para a propriedade agrária e rural, apreciando a relevância conferida por ele no texto da Carta Magna, bem como apreciando, em síntese, a aplicabilidade prática de suas imposições.

É nesse sentido que, primeiramente, se trata de delinear qual a expressão adotada pela Constituição Federal brasileira, para, em seguida, se apreciar cada um dos reflexos (ou apontamentos) realizados pela Constituição Federal para o aludido imóvel rural.

Realizando-se esse estudo, espera-se compreender o papel desse específico tipo de propriedade no cenário brasileiro, especificamente sobre o norte constitucional, que deve ser o fio condutor de todas as demais legislações existentes, das ações governamentais e do trato que aquela deve receber pelo particular.

1. A expressão adotada pela Constituição Federal

Apreciar o olhar constitucional sobre determinado assunto é de extrema relevância, pois a Carta Magna revela as linhas mestras e fundamentais de determinado povo, sob as quais este deseja viver¹. É assim que se inclina o presente estudo, com o intento de apreciar as normas guias sobre determinado assunto. Antes, porém, reserva-se, em momento inicial, para se verificar qual a expressão que foi adotada para a propriedade, que é o foco do presente trabalho.

Em detida análise do texto constitucional brasileiro, pode-se perceber, sem grandes dificuldades, que o mesmo adotou, ao longo de toda a sua extensão, a expressão “imóvel rural” e “propriedade rural”.

Isso não quer dizer que o sentido da expressão “rural” seja único. Pelo contrário. Ao se deparar com o texto constitucional, o intérprete deve ter o cuidado para averiguar se a Carta Magna brasileira objetiva se referir ao imóvel localizado na zona rural (aqui propriamente se referindo ao imóvel rural) ou àquele que se destina a produção agrícola ou pecuária, que necessariamente não precisa estar localizado na área rural (daí porque, nessa última direção, o sentido empregado está relacionado ao imóvel agrário). Sobre a questão, merece anotação a

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 32.

lição de Gustavo Elias Kallás Rezek:

Sob a mesma designação de “*imóvel rural*”, a legislação brasileira confunde o imóvel *localizado* na zona rural com aquele *destinado* à atividade agrária. Mistura-se, em meio a um emaranhado de contradições, o tratamento jurídico conferido a ambos.²

Assim, o fato do constituinte ter adotado uma única expressão (qual seja, imóvel rural) não implica necessariamente dizer que o sentido da sua utilização seja único, de forma que ora possa estar sendo empregado o elemento da ruralidade e ora o da agrariedade.

2. Os reflexos constitucionais sobre a propriedade agrária e rural

Realizada a observação sobre a terminologia constitucional, é imprescindível anotar que a propriedade³ rural e a agrária tiveram, pelo menos, dez apontamentos realizados pela Constituição da República Federativa do Brasil, o que revela o tamanho da atenção dispensada pelo constituinte em relação a esse específico tipo de domínio.

A noção do que aqui é apontado ganha contornos novos e variados, especialmente quando se tem em vista a lição de Roberto Marquesi:

(...) o exame do direito de propriedade hoje não se pode fazer sob a perspectiva do Direito Privado apenas. Relegado à história jurídica o caráter estritamente individual do domínio, que caracterizou o instituto desde a sua gênese até as teorias de humanização do século XIX, os interesses coletivos não devem ser descurados na pesquisa do instituto, cuja vocação, cada dia mais se compreende, reside no justo equacionamento entre os interesses do proprietário e os anseios da sociedade.

É o fato que o Direito Privado está se impregnado de um conteúdo social, visto que o egoísmo, o individualismo e a patrimonialização, idéias presentes nas raízes do Direito Privado, estão cedendo espaço para novas tendências, dentro as quais se destacam a repersonalização e a funcionalização dos institutos privados. Esse novo modelo, fundado na valorização da pessoa, postula a aplicação de uma principiologia, parte presente no sistema privado, parte gravitando na órbita constitucional. No mundo contemporâneo, a Constituição não tem mais aplicação residual às situações privadas; agora,

² REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 36-37.

³ Abordando a questão da legitimidade da propriedade, Maria Helena Diniz esclarece que *a propriedade foi concebida ao ser humano pela própria natureza para que possa atender às suas necessidades e às de sua família. Por todas essas razões, pela sua função social e pelo serviço que presta às sociedades civilizadas, justifica-se, plenamente, a existência jurídica da propriedade* (DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil: direito das coisas*. v. 4. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 125).

ela é a fonte em que se abebera o aplicador do Direito.⁴

Esses reflexos são especificamente: (i) a impenhorabilidade da pequena propriedade rural (art. 5º, XXVI, CF); (ii) a competência privativa para legislar sobre direito agrário (art. 22, I, CF); (iii) o imposto territorial rural progressivo (art. 153, VI e § 4º); (iv) função social da propriedade agrária (art. 186, CF); (v) desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184, CF); (vi) diretrizes gerais da política agrária (art. 187, CF); (vii) normas referentes às terras públicas devolutas (art. 188, CF); (viii) limites referentes à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros (art. 190, CF); (ix) a usucapião constitucional agrária (art. 191, CF); e (x) a expropriação das glebas de terras onde forem cultivadas ilegalmente plantas psicotrópicas (art. 243, CF).⁵

Nos próximos tópicos, cada um dos mencionados reflexos serão analisados individualmente, a fim de se perceber, ainda que sinteticamente, o olhar constitucional brasileiro sobre a propriedade agrária e rural.

3. A impenhorabilidade da pequena propriedade rural

A pequena propriedade rural⁶ está amparada pela impenhorabilidade de dívidas decorrentes da atividade produtiva que nela é produzida e que eventualmente pudessem recair sobre a mesma, conforme se infere do artigo 5º, XXVI da Constituição Federal:

Art. 5º (...)

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

Note-se que o imóvel aqui pode ser tanto o rural, quanto o agrário, mas que a

⁴ MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos reais agrários & função social*. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Juruá, 2009. p. 98-99.

⁵ Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 119-120.

⁶ John O. Browder expõe interessante relação em o pequeno proprietário de terras rurais e as políticas públicas florestais, senão vejamos: *While Brazilian Amazon development policy has emphasized the expansion of large-scale capitalist enterprises, settlement by small farmers also has been significant in regional development efforts and an important cause of tropical forest conversion. Colonization programs have been motivated by four national concerns: a growing landless peasant class, idled by drought and agro-industrial land consolidation (mainly in the Northeast and South); seasonal labor shortages in the Amazon's growing extractive industries; agricultural subsidies to stimulate domestic and export food crop production; and the military regime's desire to secure national sovereignty in a frontier region sharing undefended borders with seven neighboring nations* (BROWDER, John O. Public policy and deforestation in the Brazilian Amazon. In: REPETTO, Robert & GILLIS, Malcolm. *Public policies and the misuse of forest resources*. Word Resources Institute: Nova Iorque: 1998. p. 278).

impenhorabilidade não é plena, já que ela se refere apenas aos débitos que são oriundos da atividade produtiva nele exercida.⁷

Não há previsão legislativa expressa sobre qual seria a pequena propriedade rural a que o aludido o mencionado dispositivo constitucional faz referência, razão pela qual cabe ao intérprete realizar tal tarefa.

É nesse sentido que surgem três possibilidades para a compreensão do que viria a ser pequena propriedade rural: (i) a primeira seria lançada na previsão contida no Estatuto da Terra, em seu artigo 4º, II, que trata da propriedade familiar⁸; (ii) a segunda estaria relacionada com a noção de pequena propriedade, cuja previsão está relacionada na Lei 8.629/93⁹; (iii) por fim, a terceira se relacionaria com o conceito de pequenas glebas, que se encontra prescrita na Lei 9.393/96¹⁰.¹¹

Colocadas essas possibilidades sobre a análise jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal inclinou-se pela segunda possibilidade, isto é, a impenhorabilidade prevista no indigitado dispositivo constitucional seria direcionada para os imóveis que se encaixassem na prescrição contida na Lei 8.629/93, conforme se infere da seguinte decisão:

DECISÃO - PENHORA - PEQUENA PROPRIEDADE RURAL - DEFINIÇÃO – AGRAVO DESPROVIDO.

1. O recurso extraordinário cujo trânsito busca-se alcançar foi interposto, com alegada base na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Alçada do Estado do Paraná, assim sintetizado: IMPENHORABILIDADE - PEQUENA PROPRIEDADE RURAL - DEFINIÇÃO DE MÓDULO RURAL - INCIDÊNCIA DO ART. 649, X, DO CPC - APELAÇÃO IMPROVIDA.

O módulo do imóvel rural referenciado como impenhorável, segundo o inciso X do art. 649 do CPC, não se confunde com fração mínima de parcelamento de solo, reservada esta a desmembramento da menor parte possível da área agrícola, tendo aquele sua dimensão definida segundo fatores específicos de apuração, entre os quais se enfeixam o de localização,

⁷ Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 121.

⁸ Esse artigo do Estatuto da Terra possui a seguinte redação: *Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: (...) II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;*

⁹ A Lei 8.629/93 prevê, em seu artigo 4º, II, o conceito de pequena propriedade, senão vejamos: *Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se: (...) II - Pequena Propriedade - o imóvel rural: a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais.*

¹⁰ Por sua vez, a Lei 9.393/96 prescreve, em seu artigo 2º, a noção de pequenas glebas, cujo teor é o seguinte: *Art. 2º Nos termos do art. 153, § 4º, in fine, da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a : I - 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense; II - 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental; III - 30 ha, se localizado em qualquer outro município.*

¹¹ Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 121.

tipo de cultura e espécie de exploração rural incidente sobre o imóvel, definidos através da complexa lei agrária (folha 23).

Articula-se com o malferimento do artigo 5º, inciso XXVI, da Carta Política da República, insistindo-se na possibilidade de penhorar-se a gleba em questão. Alude-se ao fato de não encontrar justificativa plausível para os parâmetros utilizados pela Corte de origem relativamente à fixação do módulo mínimo da pequena propriedade rural a ser protegido. Sustenta-se ainda haverem sido desprezados os demais requisitos previstos no preceito para ter-se por impenhorável o imóvel (folha 29 à 34). (...)

2. (...) A norma evocada pela Agravante implica garantia constitucional da parte contrária ao dispor que: A pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento.

Pois bem, cumpre, então, perquirir o que se entende como pequena propriedade rural. A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, define-a com base na área compreendida entre um e quatro módulos fiscais e muito embora tal diploma diga respeito à desapropriação-pena do artigo 185 da Constituição Federal, iniludivelmente, fixa os parâmetros concernentes à pequena propriedade, e esta não pode ser considerada de forma distinta, tendo em conta tratar-se de desapropriação ou penhora. É que está prevista em um mesmo diploma, ou seja, na Constituição Federal e, por isso mesmo, deve ter definição única. Tenho como aplicável à espécie a citada lei, não conferindo à referência à desapropriação eficácia restritiva. De qualquer modo, mesmo que não se adote essa óptica, há de distinguir-se entre pequena propriedade e módulo rural mínimo, definido pela legislação competente. A coincidência não é necessária. As regras concernentes às posturas municipais podem direcionar de maneira a chegar-se a extensão menor que a definidora da pequena propriedade. (...). No artigo 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - estatuto da terra -, alude-se ao módulo rural, definindo-se como propriedade familiar o imóvel que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, absorva-lhes toda a força do trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração e, eventualmente, trabalhado com a ajuda de terceiros. (...).¹²

Assim, resta claro que eventuais dívidas, oriundas da atividade produtiva desenvolvidas na pequena propriedade rural, isto é, aquela compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais, não devem culminar em penhora do imóvel em questão, sob de pena de incorrer violação expressa do texto constitucional.

4. A competência privativa para legislar sobre o direito agrário

Tema sem grande dificuldade de compreensão é o que se encontra prescrito na Constituição Federal, em seu artigo 22, I, isto é, que à União cabe, privativamente, legislar

¹² Brasil. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento n. 220.115/PR. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AI%24.SCLA.+E+220115.NUME.%29&base=baseMonocraticas>>. Acesso em 19 jun. 2011.

sobre o direito agrário, de tal forma que apenas à mesma é que se incumbe tal tarefa, não podendo, ademais, ser delegável.

Apreciando a questão, argumenta Edson Ferreira de Carvalho o seguinte:

(...) sob o ponto de vista formal, foi a EC 10/64 que erigiu o Direito Agrário à condição de ramo específico do Direito, incluindo-o na Constituição ao lado dos demais ramos existentes. Dessa forma, foi consagrada a autonomia legislativa do Direito Agrário. Na Constituição de 1988, o dispositivo é repetido no art. 22, I (...).¹³

Deve-se notar que não se trata de competência exclusiva, na qual haveria a possibilidade de delegação para legislar sobre determinado assunto, ainda que, a princípio, coubesse a algum ente federativo.

5. O imposto territorial rural progressivo

A Lei Maior brasileira, em seu artigo 153, VI, § 4º tratou de prever o imposto¹⁴ territorial rural progressivo, com duplo objetivo, quais sejam: (i) desestimular a propriedade produtiva¹⁵; (ii) conferir imunidade fiscal às pequenas glebas.¹⁶

Deve-se compreender que, nesse imposto, o elemento da ruralidade está presente na incidência, ao passo que o da agrariedade se encontra na progressividade. Isto quer dizer que os imóveis tributados são aqueles que se encontram na zona rural (daí o elemento da ruralidade), mas as alíquotas são distribuídas segundo o grau de utilização (o que faz evidenciar a presença do caráter agrário).¹⁷

É importante observar, entretanto, que o Senado editou a Resolução 9, em junho de 2005, a qual revigora o Decreto-lei 57/1966, no qual se possibilita a imposição do imposto

¹³ CARVALHO, Edson Ferreira de. *Manual didático de direito agrário*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 72.

¹⁴ Para Arnaldo Wald, em visão eminentemente civilista, o *Estado cerceia a plenitude do direito de propriedade por certas emanações de sua soberania, que são a tributação, a desapropriação e a requisição* (WALD, Arnaldo. *Direito civil: direito das coisas*. v. 4. 12ª ed. reform. São Paulo: Saraiva, 2009. p.149).

¹⁵ Edson Ferreira de Carvalho entende a *Constituição Federal de 1988 adotou abordagem bastante estreita, ao estabelecer como objetivo principal do ITR apenas o de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. Lógica que se resume à dimensão economicista da função social da terra, que, como se sabe, não se reduz ao aspecto produtivo* (CARVALHO, Edson Ferreira de. *Manual didático de direito agrário...*, cit. p. 363).

¹⁶ Interessante a advertência de Benedito Ferreira Marques, que argumenta que *consignar o caráter reformista que deve ter a tributação. Infelizmente, em nosso país, essa característica não tem sido levada a sério. Propriedades improdutivas de grande extensão continuam em poder de poucos, e não se tem notícia de que uma tributação pesada tenha sido aplicada, de modo a cumprir os objetivos assinalados no § 4º do art. 153 da Carta Magna do País, no sentido de desestimular a manutenção das propriedades improdutivas* (MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2011. 9ª ed. rev. e ampl. p. 200).

¹⁷ Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 129.

territorial rural ao imóvel agrário que se encontrar na zona urbana.¹⁸

Outra constatação de grande relevância, em relação a esse aspecto, é que a progressividade tem sido verificada até os presentes dias, segundo declaração emitida pelo próprio proprietário, o que, por razões óbvias, faz comprometer as políticas agrária e a fundiária.

Para tanto, é imprescindível a realização de cadastro impecável e fiscalização constante do imóvel agrário. É verdade que essa tarefa não é nenhum um pouco fácil de ser concretizada, mas não há nenhuma dúvida de que ela é necessária, especialmente para que se possa verdadeiramente analisar o cumprimento da função social da propriedade, a implementação das retro citadas políticas, bem como a real aplicação da progressividade no imposto territorial rural¹⁹. Sobre o assunto, observe-se a lição de Gustavo Elias Kallás Rezek:

A construção de uma estrutura fundiária racional e justa, base para o progresso do campo brasileiro, passa necessariamente pela existência e atualização de um cadastro rural e agrário condizente com os reais fatos presentes na vivência diária da terra. O Direito Agrário, desde o seu reconhecimento como disciplina jurídica, sempre se preocupou com a viabilização de um cadastro de imóveis agrários, realizado através de minuciosa fiscalização no campo.²⁰

Solução nesse sentido, proposta há não muito tempo, foi realizada pela Lei 10.267/2001, que instituiu o CNIR – Cadastro Nacional do Imóvel Rural, cuja implementação incumbiria conjuntamente ao INCRA e a Receita Federal. É da indigitada lei, que surgiu a necessidade de utilização do GPS para os casos de parcelamento, desmembramento e remembramento de imóveis rurais, bem como em ações judiciais que versem sobre os limites e confrontações de tais imóveis. A idéia, conquanto bastante interessante, tem surtido efeitos práticos mínimos; constatação essa, aliás, que se faz com suporte no II Plano de Reforma Agrária 2004/2007²¹, onde se concluiu, depois de se apontar inúmeras anomalias e irregularidades, o seguinte:

A importância de um recadastramento de todos os imóveis rurais e da revisão das normas que regem o processo de registro das propriedades é ainda maior quando se observa que as possibilidades de obtenção de terras

¹⁸ Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 130.

¹⁹ Benedito Ferreira Marques adverte que, *embora se compreenda o propósito do legislador – de resto, salutar –, para o doutrinador agrarista as leis editadas que envolvem imóveis rurais – nos quais se realizam as atividades agrárias – devem ser analisadas com o olhar de quem trabalha na terra, de quem produz, de quem faz cumprir a função social* (MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2011. 9ª ed. rev. e ampl. p. 199).

²⁰ REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 152.

²¹ *Ibidem*. p. 154-155.

para Reforma Agrária estão condicionadas por dois indicadores que dependem das informações contidas no Cadastro do INCRA: o módulo fiscal e os índices de produtividade.

Por isso, o Plano Nacional de Reforma Agrária tem como uma de suas prioridades a constituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR de uso múltiplo com a utilização de imagens de satélite e do georeferenciamento de todos os imóveis rurais, que resultará progressivamente num novo mapa fundiário do país e em referência obrigatória para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural.²²

Pelo exposto, a idéia de se ter a progressividade no imposto territorial rural é de extrema relevância, para fins diversos, especialmente o de estimular o cumprimento da função social da propriedade (que será analisada a seguir), mas há que se dar operacionalidade ao objetivo proposto pela lei, a fim de que ela não se afigure na condição de letra morta.

6. A função social da propriedade agrária

A função social²³ da propriedade²⁴ agrária está expressamente prevista na Constituição da República Federativa do Brasil no artigo 186, onde também se prevê os requisitos necessários para que a mesma seja considerada como adimplida, senão vejamos:

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

²² Brasil. II Plano Nacional de Reforma Agrária. Disponível em <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2011.

²³ É interessante a exposição de Fábio Ulhoa Coelho sobre a visão ideológica e ontológica da função social da propriedade. Ele explica que os *pensadores de inspiração liberal tendem a ver a função social como limite ao direito, procurando caracterizá-la como acessória e temporária. Os limites, nessa perspectiva, podem ser flexibilizados ou reduzidos, a fim de que a propriedade ilimitada encontre brechas a reaparecer. De outro lado, os de inspiração neoliberal ou socialista afirmam a função social como elemento da estrutura do direito de propriedade porque a querem definitivamente incorporada ao instituto. Sob o ponto de vista ontológico, isto é, da definição das pautas para nortear a superação dos conflitos de interesses relacionados à matéria, é um tanto indiferente a qualificação dada à função social, se limitação ou elemento estrutural. Nas duas hipóteses, se determinado o uso da propriedade não se admitir por incompatível com a função social, pouco importa se nisso foi extrapolado um limite imposto pela ordem jurídica ou desconsiderada do direito. Tal uso não se admite e pronto* (COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: direito das coisas, direito autoral*. v. 4. 2ª rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 69).

²⁴ Interessante a lição de José Luis Serrano sobre o princípio proprietário, do qual se destaca o seguinte: *la autonomía de lo económico inaugura el principio propietario – aquel en virtud del cual el sistema económico permite la disponibilidad de sus objetos y permite su utilización racional en ventaja de algunos hombres – y, al hacerlo, produce una verdadera mutación antropológica* (SERRANO, José Luis. *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. Madrid: Trotta, 2007. p. 49).

meio ambiente²⁵;

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

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

Deve-se ter em mente que a função social da propriedade²⁶ é princípio primordial do Direito Agrário direcionado ao imóvel rural²⁷, isto é, aquele localizado na zona rural. Há quem entenda, entretanto, que o imóvel agrário que se localizasse na zona urbana deveria atender, simultaneamente, a função social da propriedade urbana²⁸ e rural.²⁹ Impera-se anotar a lição de Gustavo Elias Kallás Rezek sobre o assunto, que explica o seguinte:

(...) podemos reconhecer três preocupações fundamentais do constituinte, ao estruturar a função social do imóvel agrário: a primeira, de ordem econômica, centrada na produtividade de bem, no seu aproveitamento racional e adequado; a segunda, de ordem ambiental³⁰, localizada no respeito ao meio ambiente e na conservação dos recursos naturais; a terceira, de ordem social em sentido estrito, focada no respeito às relações de trabalho, visando o bem-estar de trabalhadores e proprietários.³¹

²⁵ Ricardo Luis Lorezenti denomina essa variante como “função ambiental”, apontando anotações a respeito em relação ao sistema argentino (LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria geral de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 51-53). Para Paulo Affonso Leme Machado, *a função social da propriedade é um princípio que, de forma operante e contínua, emite sua mensagem para juízes, legisladores e órgãos da Administração, além de ser dirigido aos próprios proprietários* (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011. 19ª ed. rev., atual. e ampl. p. 163).

²⁶ Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery recordam que a Constituição Federal *estabelece como garantia fundamental e como princípio da ordem econômica a função social da propriedade. A regra vem do art. 153, in fine da Constituição alemã de 1919* (NERY JÚNIOR, Nelson & NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código civil comentado*. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 938).

²⁷ Com esse posicionamento concorda Edson Ferreira de Carvalho, que leciona também que *a função social da propriedade não se confunde com a afetação de seus caracteres tradicionais (absoluto, exclusivo e perpétuo). Estes, dizem respeito ao exercício do direito pelo proprietário e não, à estrutura interna do direito de propriedade, que está subordinada à funcionalidade social. A função social é intrínseca à propriedade privada, de modo que não basta apenas o título aquisitivo para conferir-lhe legitimidade. Exige-se que seu titular, ao utilizar o feixe dos poderes ínsitos ao direito de propriedade, esteja em conformidade com o dever social imposto pela Constituição Federal* (CARVALHO, Edson Ferreira de. *Manual didático de direito agrário...*, cit. p. 93).

²⁸ A função social da propriedade urbana encontra-se prevista no artigo 182, § 2º da Constituição Federal.

²⁹ Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 123-128.

³⁰ A nosso ver, andou bem o legislador nesse sentido. O direito de propriedade não pode se propor à existência da própria humanidade e, nesse sentido, o meio ambiente possui papel de indiscutível relevância, uma vez que está intrinsecamente ligado à qualidade de vida e da saúde de todos. Assim, pensar-se e prever-se de tal forma, nada mais é do que se observar, com acuidade, que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano fundamental. Essa ilação pode ser obtida no seguinte texto: SOUZA, Carlos Eduardo Silva e. Meio ambiente e direitos humanos: diálogo entre os sistemas internacionais de proteção. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O novo direito internacional do meio ambiente*. Juruá: Curitiba, 2001. p. 13-58. Semelhante posicionamento também pode ser obtido no seguinte texto: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. In: MARQUES, Cláudia Lima, MEDAUAR, Odete & SILVA, Solange Teles da. *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. Para a compreensão da distinção entre direito humano e direito fundamental, vide THEODORO, Marcelo Antonio. *Direitos fundamentais & sua concretização*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 26-28.

³¹ Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 125.

Observação interessante é que o legislador constituinte incorreu em imprecisão terminológica ao tratar da função social da propriedade³², pois, em conformidade com o dispositivo constitucional encontra-se previsto que, para atender a função social, o imóvel deve atender os requisitos ali previstos, mas, em verdade, quem deve atender tais exigências é o titular do domínio.

Por fim, deve-se anotar que, uma vez descumprida³³ a função social da propriedade³⁴, o Poder Público tem à sua disposição mecanismos para exigir a sua observância ou penalizar no caso de sua inobservância, na qual se encontra, entre eles, a própria desapropriação para fins de reforma agrária.

7. Diretrizes gerais da política agrária

O conceito de política agrária encontra-se previsto no Estatuto da Terra, em seu art. 1º, § 2º. Nos termos do indigitado dispositivo legal, a política agrária (ou agrícola) seria um *conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.*

A política agrária encontra-se desenhada pela Constituição Federal no seu artigo 187,

³² Roberto Senise Lisboa lembra que, conforme *o pensamento socialista, a apregoada função social da propriedade a partir das lições de Duguit nada mais é do que uma manobra hábil a esconder a substância da propriedade capitalista, já que legitima o lucro e mantém a propriedade individual, descentralizando a produção de bens e o seu planejamento* (LISBOA, Roberto Senise. *Manual de direito civil: direitos reais e direitos intelectuais*. v. 4. 4ª ed. reform. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 80). Por sua vez, Andréa Vulcanis argumenta que *a função social da propriedade, mais do que mera adaptação do capitalismo, processa alterações externas, mas fundamentalmente internas, de mérito e conteúdo, modificando a estrutura da propriedade de maneira que o reconhecimento e proteção desta passa a estar associado ao imperativo de que o bem se encontra aplicado exclusivamente no cumprimento de sua função social* (VULCANIS, Andréa. *Instrumentos de promoção ambiental e o dever de indenizar atribuído ao Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 247)

³³ Márcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau lecionam que *independentemente de entender-se a função social da propriedade como elemento constitutivo da própria estrutura do direito ou como conseqüência das limitações administrativas ao direito de propriedade, importante compreendê-la como dever imposto ao proprietário, tendente a que atenda não apenas às suas necessidades e aos seus interesses, como também, até certo ponto, às do corpo social* (LEUZINGER, Márcia Dieguez & CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 34).

³⁴ Patryck de Araújo Ayala argumenta que, especialmente em determinadas situações, *a função social da propriedade não pode ser concebida como um ônus exclusivo imposto ao proprietário pelo Poder Público, nem tampouco pode ser o resultado de ações públicas excessivas e arbitrárias. Mas, mesmo que não se trate de ônus exclusivo imposto do proprietário, deve-se enfatizar que subsiste sua condição de dever atribuído primeiro ao proprietário, cuja concretização (e, mais especificamente, defeito de) é passível de controle pelos Poderes Públicos ou de sua execução pelos Poderes Públicos e pelos particulares* (AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e jurisprudencial ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes & LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional brasileiro*. 3ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 420).

onde se prescrevem as suas diretrizes gerais, conforme se depreende da sua redação:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

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

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Importante se notar é que a política agrária brasileira não é construída unilateralmente, pois seu fomento deve ser realizado com a participação dos produtores³⁵, dos trabalhadores, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, de tal forma a tentar se revelar aquela que se encontra mais apropriada para os objetivos que dela são esperados.

8. Normas referentes às terras públicas e devolutas

A Constituição Federal, em seu artigo 188, também demonstrou preocupação com as terras públicas e devolutas³⁶, orientando que sua destinação deveria estar em consonância com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária³⁷.

Deve-se observar, nos termos do artigo 22, I da Lei Maior brasileira, que *as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei* são consideradas bens da União e, aquelas que não se compreendidas a tal ente, são, por

³⁵ Interessante, nesse ponto, observar a exposição de Juliana Santilli, para quem a *participação de representantes dos agricultores em órgãos e conselhos responsáveis por decisões políticas é prevista em alguns instrumentos legais aprovados pelo Brasil*, ressoando, em diversas áreas, a necessidade de sua atuação (SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores*. São Paulo: Petropolis, 2009. p. 342).

³⁶ Vide REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 122.

³⁷ Nos termos da Lei 11.952/2009, art. 3º, IV, as terras devolutas localizadas em faixa de fronteira são passíveis de regularização fundiária, sendo, inclusive, aplicáveis na Amazônia Legal. Sobre o assunto, recomenda-se consulta da seguinte obra: MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro...*, cit. p. 201-210.

consequência, atendendo-se ao que dispõe o artigo 26, IV, pertencentes ao Estado. Edson Ferreira de Carvalho esclarece que

(...) a terra devoluta é uma espécie de terra pública incluída na categoria de bens dominicais, não patrimoniada, porque nunca constou dos registros administrativos do patrimônio da União ou dos Estados.

(...) Ao serem discriminadas e arrecadadas as terras devolutas passam a integrar o patrimônio público disponível, incorporando-se aos bens dominicais ou dominiais.³⁸

Prescreve-se, no artigo 188, § 1º da Constituição Federal, que a alienação ou concessão de terras públicas para pessoas físicas ou jurídicas, ainda que por interposta pessoa, quando contarem com área superior a dois mil e quinhentos hectares, depende de prévia autorização do Congresso Nacional, excepcionando-se, desta condição, aquelas destinadas para fins de reforma agrária.

Impera-se, ainda, anotar que, nos termos da Carta Magna brasileira, em seu artigo 225, § 5º, que são *indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias*³⁹, *necessárias à proteção dos ecossistemas naturais*.

Por fim, anotação relevante é quanto a hipótese de transferência das terras devolutas aos agentes privados se efetivar por intermédio do instituto da legitimação da posse, o qual se encontra devidamente previsto no artigo 29 da Lei 6.383/76, permitindo a aquisição da licença de ocupação, com duração de quatro anos, legitimando a posse de quem a possuir (documento esse, aliás, inalienável), o qual pode conduzir a preferência na aquisição da propriedade, desde que observados os valores mínimos estipulados pelo INCRA.

9. Limites referentes à aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros

Considerando a importância do imóvel rural, a Constituição Federal, em seu artigo 190, prescreveu que os estrangeiros, sejam na condição de pessoa física ou jurídica, necessitam de autorização do Congresso Nacional para a sua aquisição.⁴⁰

A razão de ser dessa limitação é bastante simples. Os aludidos imóveis estão diretamente relacionados com as questões inerentes à defesa da segurança nacional, a

³⁸ CARVALHO, Edson Ferreira de. *Manual didático de direito agrário*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 233-234. O autor em questão também lembra que não existem mais terras públicas municipais.

³⁹ Considerando-se que as terras devolutas são aquelas não inventariadas pelo poder público, tem-se à disposição para a reversão dessa situação o processo discriminatório, que pode ser encartado pela via administrativa ou judicial, além do que se encontra regulamentado pela Lei 6.383/76.

⁴⁰ Vide REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 122.

proteção do território brasileiro, além de ser mecanismo de verdadeira defesa dos meios de produção pelos nacionais⁴¹. Sobre o assunto, importante destacar a lição de Rafael Augusto de Mendonça Lima:

Estas restrições objetivam em primeiro lugar impedir que estrangeiros adquiram imóveis rurais para simples especulação. Além disto, estas restrições objetivam impedir o afluxo excessivo de pessoas estrangeiras para o Brasil, principalmente as jurídicas, com a finalidade de adquirir imóveis rurais, isto é, de bens de produção de bens vitais e de matérias primas. Finalmente, estas restrições visam proteger os nacionais, como é evidente das disposições que vedam a ocupação de mais de ¼ das áreas dos municípios por pessoa estrangeiras, e as que vedam a ocupação de 40% de ¼ das áreas dos municípios por pessoas estrangeiras de uma mesma nacionalidade e esta última restrição visa impedir o excesso de concentração de estrangeiros de uma mesma nacionalidade em uma região determinada.⁴²

Vale dizer que o assunto em questão é também tratado pela Lei 5.709/71, que trata de fixar limites para a aquisição em questão tanto às pessoas físicas, quanto jurídicas. No artigo 3º da mencionada lei, tem-se que, quando permitida, a aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não pode exceder a cinquenta módulos de exploração definitiva, em área contínua ou descontínua (segundo o que o informa o *caput* do indigitado artigo)⁴³, permitindo, porém, livre aquisição, quando o mesmo não ultrapassar 3 (três) módulos (já em conformidade com o parágrafo terceiro do mesmo dispositivo legal)⁴⁴. Já no que se referem às pessoas jurídicas estrangeiras⁴⁵, a lei em comento, em seu artigo 5º, teve o cuidado de restringir-lhes a possibilidade de aquisição de imóveis rurais que fossem *destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários*.

⁴¹ No tocante ao tema em questão, Benedito Ferreira Marques tece a seguinte crítica: *se o que inspirou a legislação restritiva foi a segurança nacional e a proteção dos brasileiros, urge repensar esses motivos, na atual quadra da história, em que se propala a abertura do mercado a todos os setores da economia, inclusive até mesmo na exploração do petróleo* (MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2011. 9ª ed. rev. e ampl. p. 111).

⁴² LIMA, Rafael Mendonça Augusto de. *Direito agrário e colonização*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1875. p. 239.

⁴³ Há, entretanto, a possibilidade de aquisição de extensão territorial maior, no caso de se tratar de *imóvel rural vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País*, nos termos do artigo 12, § 3º da Lei 5.709/71. Outra observação de ímpar anotação é que a aludida limitação não se aplica aos casos de sucessão legítima, como prescreve o artigo 1º, § 2º da mencionada lei.

⁴⁴ A lei esclarece, em seu artigo 3º, § 3º, que a aquisição entre 3 e 50 módulos rurais será regulamentada por norma editada pelo Poder Executivo. Para tanto, editou-se o Decreto 74.965/74, no qual se prescreve que é necessária a aprovação do INCRA, nos termos do artigo 7º, § 2º, bem como liberam os portugueses de tal restrição, como se observa do seu artigo 13, “h”. Importante registrar, ainda, que, inclusive, o arrendamento de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras segue critérios semelhantes, conforme prescreve a Lei 8.629/1993.

⁴⁵ Vale observar que, depois do advento da Emenda Constitucional n. 6, que suprimiu o artigo 171 da Carta Magna brasileira, não há mais qualquer diferenciação entre pessoas jurídicas de capital nacional ou estrangeiro.

Deve-se, ainda, esclarecer que a pessoa física estrangeira residente ou domiciliada no Brasil e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no país estão autorizados a adquirir imóvel agrário no território nacional.⁴⁶

10. A usucapião constitucional agrária

A usucapião⁴⁷ constitucional agrária encontra amparo no texto constitucional, em seu artigo 191 e é prova evidente de que a função social da propriedade é prestigiada em nosso país.

Os requisitos para se alcançar a propriedade, por essa modalidade de usucapião, são extraídos do próprio dispositivo constitucional, isto é, o exercício da posse mansa, pacífica, justa e ininterrupta, pelo prazo de cinco anos, sobre determinado imóvel rural, cuja extensão não seja superior a 50 hectares, devendo o possuidor nele empregar destinação produtiva e habitacional, além de não poder ser proprietário de nenhum outro imóvel na área urbana ou rural.⁴⁸

Cumpridos tais requisitos e manejada a pertinente ação de usucapião, a posse⁴⁹ em questão pode levar o seu titular à condição de proprietário. É evidente, pois, a conotação social contida nessa figura jurídica, isto porque revela, ao mesmo tempo, uma sanção e um prêmio: aquela para o proprietário que descuidou do cumprimento do dever constitucional da função social da propriedade e este para o trabalhador rural que fez o papel que competia ao titular do domínio.⁵⁰

É de se esclarecer que as terras devolutas não podem ser usucapidas, uma vez que estas são consideradas imóveis públicos, os quais, por explícita previsão constitucional (artigo

⁴⁶ Cf. CARVALHO, Edson Ferreira. *Manual didático de direito agrário...*, cit. p. 484.

⁴⁷ O objetivo da usucapião é lembrado por Edson Ferreira de Carvalho, qual seja: *pôr fim à incerteza jurídica que pende sobre a propriedade, assim como, assegurar a paz social, pelo reconhecimento da propriedade em relação à pessoa, que, de longa data, é seu possuidor, nos casos juridicamente admissíveis* (Ibidem. p. 445).

⁴⁸ Sílvia C. B. Optiz e Oswaldo Optiz lecionam que *não é por ser inculta a terra particular que o usucapião especial vai recair; necessário se torna que essa propriedade rural tenha incorporado a si o trabalho do agricultor, que esta a tenha tornado produtiva e que nela tenha sua morada com sua família, célula mater, por excelência, da sociedade. A finalidade da lei é tornar uma realidade a propriedade familiar, consistente no imóvel rural, como tal definido no art. 4º do ET, não superior a 50 hectares, que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-se-lhes a subsistência e o progresso social e econômico* (OPTIZ, Sílvia C. B. & OPTIZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 101).

⁴⁹ Carlos Roberto Gonçalves lembra que *a usucapião especial rural não se contenta com a simples posse. O seu objetivo é a fixação do homem no campo, exigindo ocupação produtiva do imóvel, devendo neste morar e trabalhar o usucapiente. Constituiu a consagração do princípio ruralista de que deve ser dono da terra rural quem a tiver frutificado com o seu suor, tendo nela a sua morada e a de sua família* (GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: direito das coisas*. v. 5. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 262).

⁵⁰ Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 133.

191, parágrafo único), não são óbices a configuração de tal instituto.⁵¹

11. A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária

Como registrado em linhas anteriores, o imóvel rural precisa atender a função social da propriedade e, caso tal exigência não seja satisfeita pelo seu titular, o mesmo pode ser desapropriado⁵² por interesse social e ser destinado para os fins de reforma agrária⁵³, conforme se extrai da Constituição Federal, em seu artigo 184⁵⁴.

Nos exatos termos da Lei Maior, quem deve se encarregar de tal atribuição é a União e, para tanto, deve pagar, previamente, a indenização justa do proprietário, a qual é realizada em títulos da dívida agrária, resgatáveis por até vinte anos, depois do segundo ano de sua emissão, os quais devem ter cláusula de preservação do valor real e observando-se que as benfeitorias devem ser reparadas em dinheiro. Sobre assunto, note-se o seguinte julgado:

A desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, constitui modalidade especial de intervenção do poder público na esfera dominial privada. Dispõe de perfil jurídico-constitucional próprio e traduz, na concreção do seu alcance, uma reação do Estado à descaracterização da função social que inere à propriedade privada. A expropriação-sanção foi mantida pela Constituição de 1988, que a previu para o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (art. 184, *caput*), hipótese em que o valor da justa indenização – embora prévia – será pago em títulos da dívida pública. A exigência constitucional da justa

⁵¹ Sobre o assunto, Rezek argumenta que essa questão é muito polêmica, explicando que, *segundo a posição majoritária de nossos tribunais, não é possível o usucapião em terras públicas, mesmo nas devolutas, apesar da má redação do art. 188, caput, do mesmo texto, o qual prefere separar as terras devolutas das públicas. Em verdade, as primeiras são uma subespécie – dotada de grandes peculiaridades – das segundas, enquanto gênero* (Ibidem. p. 134-135).

⁵² Refletindo sobre a natureza da desapropriação, Sílvio de Salvo Venosa entende que se trata de *modo de aquisição originário da propriedade, porque é desprezado o título anterior* (VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. v. 5. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 269).

⁵³ Para Benedito Ferreira Marques, *do ponto de vista epistemológico, reformar advém de reformare (re + formare), que significa dar nova forma, refazer, restaurar, melhorar, corrigir, transformar. A afirmação de que o Direito Agrário tem um compromisso com a transformação explica-se por sua preocupação primordial com a reforma agrária, cujo sentido maior reside na reformulação da estrutura fundiária. Mas o conceito de Reforma Agrária não se prende apenas ao aspecto da distribuição das terras. É mais abrangente, porque envolve a adoção de outras medidas de amparo ao beneficiário da reforma, que são chamadas de Política Agrícola (...). É perfeitamente compreensível que, em qualquer conceito que se dê à Reforma Agrária, se coloque, em primeiro plano, a modificação da estrutura fundiária, ou como diz o texto legal (...), “modificação do seu regime de posse e uso”, bem como a sua redistribuição, porque, se assim não fosse, não seria reforma. Mas não se pode abstrair a sua finalidade precípua, que o próprio legislador cuidou em determinar: atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade* (MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro...*, cit. p. 129-130).

⁵⁴ Sílvia C. B. Optiz e Oswaldo Optiz orientam que para *tornar possível o acesso do trabalhador rural à terra improdutiva – a CF de 1988 em seu art. 5º, XXIV, permite a desapropriação por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 184. O direito de desapropriação decorre do princípio da função social da propriedade, consubstanciado no art. 170, III da mesma Carta Magna* (OPTIZ, Sílvia C. B. & OPTIZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário...*, cit. p. 101).

indenização representa consequência imediatamente derivada da garantia de conservação que foi instituída pelo legislador constituinte em favor do direito de propriedade. A inexistência das leis reclamadas pela Carta Política (art. 184, § 3º e art. 185, n. I) impede o exercício, pela União Federal, do seu poder de promover, para fins de reforma agrária, a modalidade especial de desapropriação a que se refere o texto constitucional (art. 184). (MS 21.348, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 2-9-93, Plenário, *DJ* de 8-10-1993)⁵⁵

Entretanto, questão interessante, que tem merecido intenso debate nas Cortes brasileiras, é se a desapropriação para tal finalidade pode ser também realizada pelos Estados e Municípios. Numa primeira análise, entende-se que não seria possível essa situação, uma vez que no citado dispositivo constitucional não incluiu os indigitados entes federativos. Entretanto, apreciando a questão, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se favoravelmente às desapropriações realizadas por Estados e Municípios, ainda que destinadas para a reforma agrária, apenas colocando como exigência a necessidade de que a indenização seja realizada em dinheiro, já que os títulos da dívida agrária reservam-se apenas à União.⁵⁶ Note-se o seguinte trecho da decisão:

(...) Encontra ressonância na doutrina e na jurisprudência a competência dos demais entes da Federação para proceder à desapropriação, por interesse social, de imóvel rural, com pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro. Aqui não se cogita se a propriedade é produtiva, se é latifúndio ou não. Não se trata de sanção pelo mau uso da propriedade. Na realidade, o ente estatal, para desenvolver políticas públicas relacionadas com interesse social específico, expropria e paga a devida indenização ao expropriado, como no caso, sem que com isso invada competência própria da União Federal.⁵⁷

Essa possibilidade, entretanto, dos Estados e Municípios realizarem a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária tem merecido críticas, pois haveria séria possibilidade de desvio de poder⁵⁸, ao passo que o titular que tivesse ciência de que seu imóvel poderia ser desapropriado pela União, teria a possibilidade de envidar esforços no sentido de que essa fosse procedida por aqueles, uma vez que, nessa última hipótese, ver-se-ia indenizado em dinheiro e não em títulos da dívida agrária. Entretanto, como se percebe, a

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Desapropriação para a reforma agrária. Brasília: Secretaria de Documentação, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, 2007. p. 23.

⁵⁶ Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 138-139.

⁵⁷ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24.SCLA.+E+2217.NUME.%29&base=baseMonocraticas>>. Acesso em 19 jun. 2011.

⁵⁸ Para José dos Santos Carvalho Filho, *desvio de poder é a modalidade de abuso em que o agente busca alcançar fim diverso daquele que a lei lhe permitiu* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Direito administrativo*. 10ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 31).

indigitada censura não tem guiado as decisões judiciais.⁵⁹

Há que se observar que o argumento da reforma agrária não pode ensejar a desapropriação de imóvel localizado em zona urbana, conquanto muito se argumente de que ela estaria direcionada a imóveis agrários, rurais e rústicos.⁶⁰

Não se deve também entender satisfeita a reforma agrária em sentido mais amplo quando realizada a desapropriação aqui noticiada, pois nesse sentido deve ser compreendida aquela que é desenhada pelo Estatuto da Terra⁶¹, em seu artigo 1º, § 1º, que prescreve ser esta *o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.*

Assim, a reforma agrária que é propiciada pela desapropriação dos imóveis rurais, que não cumprem com a sua função social, deve ser entendida em seu sentido estrito, porém sem perder a sua relevância para tal finalidade⁶².

Grande apologia contrária à indigitada desapropriação é realizada, como se esta fosse uma forma de se findar com a propriedade privada produtiva, o que, na verdade, constitui em inquestionável engodo, pois aquele imóvel que for assim considerado (isto é, for explorado de forma produtiva) encontra-se imune à desapropriação, conforme se depreende do artigo 185, II da Lei Maior brasileira. Há, porém, quem pense que, essa previsão constitucional deve ser repensada, a exemplo de Roberto Marquesi, senão vejamos:

A postura do constituinte deve ser revista. Não se pode conceber que determinados imóveis. Não se pode conceber que determinados imóveis, onde não se observem os demais requisitos da função social, estejam imunes à desapropriação apenas por apresentarem bons índices de produtividade. Não há de descurar da produção de riquezas com o escopo maior de qualquer estrutura fundiária. A política agrícola brasileira, cujas diretrizes foram aprovadas pela Lei 8.171, de 17.01.1991, fundamenta-se, dentre outros, pressupostos, na premissa de que *o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranqüilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico social (art. 2º, inc. IV).*⁶³

⁵⁹ Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 138-139.

⁶⁰ *Ibidem.* p. 136.

⁶¹ *Idem.*

⁶² Sobre o assunto, Edson Ferreira de Carvalho orienta o seguinte: *Para que o imóvel possa ser desapropriado, mister se faz que não esteja cumprindo a sua função social, prevista no art. 186. É na inobservância da função social da propriedade que reside o fundamento primordial da desapropriação por interesse social. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto e que sobre ele pesa relevante hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente, legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada (CARVALHO, Edson Ferreira de. *Manual didático de direito agrário...*, cit. p. 324).*

⁶³ MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos reais agrários...*, cit. p. 176-177

De igual forma, a pequena e a média propriedade rural devem ser consideradas imunes à desapropriação, especialmente se o proprietário não possuir outro imóvel, nos termos do artigo 185, I da Constituição Federal.

Os imóveis devolutos, assim na usucapião, não podem ser objeto de desapropriação, eis que são considerados bens públicos, os quais não se encontram sujeitos às citadas figuras jurídicas.

Comparativamente a usucapião, não há como se negar que a desapropriação, nesses termos, é medida menos gravosa do que aquela, pois ao passo que a primeira vem desacompanhada de qualquer compensação, para a aplicação da segunda tem-se a imprescindibilidade de indenização do proprietário, daí porque muito se questiona sobre o fato da desapropriação ser efetivamente uma indenização.

O procedimento adotado para o processo judicial de desapropriação deve ser contraditório especial, de rito sumário, tal como prescreve a Constituição Federal, em seu artigo 184, § 3º.

12. A expropriação das glebas de terras onde forem cultivadas ilegalmente plantas psicotrópicas.

Os imóveis rurais que se destinarem ao plantio de plantas psicotrópicas estão sujeitas à expropriação⁶⁴, sem direito a qualquer indenização, as quais devem ser destinadas ao assentamento de colonos, especialmente para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, tal como prescreve o artigo 243 da Constituição Federal.

Há quem argumente que esta seria a hipótese de desapropriação-sanção, já que aplicada pelo Poder Público, mas que não daria direito a indenização, razão pela qual se diferenciaria das demais. Em verdade, é justamente pela falta do elemento indenizatório que esta não seria uma hipótese de desapropriação.

Outra denominação corriqueiramente utilizada é que essa seria uma possibilidade de confisco, hipótese esta extremamente restrita e excepcional admitida em nosso ordenamento jurídico. Conquanto esteja denominado no parágrafo único do retro citado dispositivo constitucional, entende-se que a melhor alcunha é, sem sombra de dúvidas, expropriação, a qual representa, sem vícios e senões, a melhor definição para a hipótese em referência.

⁶⁴ Rezek prefere denominar essa hipótese como confisco (Cf. REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário...*, cit. Curitiba: Juruá, 2011. p. 140-141).

Considerações finais

O imóvel agrário e rural possui, sem sombra de dúvidas, grande importância no texto constitucional, de tal forma que, ao longo de todo o seu teor, são apontados regramentos especificamente direcionados ao mesmo.

No presente trabalho, cuidou-se de apontar aqueles que são considerados diretamente relacionados com o imóvel rural e agrário, de tal forma que se impera anotar que há uma série de outros dispositivos constitucionais que tem relação com a citada espécie de propriedade. Exemplo disso é o próprio artigo 3º, I da Constituição Federal, que prescreve que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é construir uma sociedade livre, justa e igualitária, o que, diante dos latifúndios e minifúndios ainda presentes nos presentes dias, certamente não se pode afirmar concretizado, inclusive das falhas contidas na política agrária e fundiária desempenhada pelo nosso país.

Idéia que também deve ser superada é que inexistente qualquer contraposição entre a propriedade familiar e a grande empresa agrária. Em verdade, não há preferência e nem protecionismo de uma ou de outra. A propriedade familiar, como se viu, é impenhorável em relação aos débitos oriundos de sua atividade produtiva e também imune em relação ao imposto territorial rural. Doutra quadra, a grande empresa agrária, se evidentemente produtiva, encontra-se imune à desapropriação e, ainda, à progressividade contida no mesmo tributo anteriormente citado. Mais uma vez, o que falta aqui é ação governamental, a fim de observar, na prática, o mandamento constitucional.

De qualquer ângulo que se veja, percebe-se que o legislador constituinte cuidou de fixar parâmetros diferenciados para o imóvel rural e agrário, de tal forma que vários são os apontamentos que podem ser realizados, sob a sêara constitucional.

O importante a se fixar, entretanto, é de que a função social da propriedade, já que se elegeu o modelo capitalista para se empregar economicamente no Brasil, deve ser fielmente observado, a fim de que se possa, com sabedoria, desenhar e executar as políticas agrária e fundiária, tal como prescreve a Constituição Federal, a fim de que efetivamente todos tenham acesso igualitário à ela e que a renda seja efetivamente distribuída. Não é muito. Em verdade, é muito pouco. Pois, então, que seja assim verdadeira e concretamente.

Referências bibliográficas

AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e jurisprudencial ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes & LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional brasileiro*. 3ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. II Plano Nacional de Reforma Agrária. Disponível em <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento n. 220.115/PR. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AI%24.SCLA.+E+220115.NUME.%29&base=baseMonocraticas>>. Acesso em 19 jun. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24.SCLA.+E+2217.NUME.%29&base=baseMonocraticas>>. Acesso em 19 jun. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). Desapropriação para a reforma agrária. Brasília: Secretaria de Documentação, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, 2007.

BROWDER, John O. Public policy and deforestation in the Brazilian Amazon. In: REPETTO, Robert & GILLIS, Malcolm. *Public policies and the misuse of forest resources*. Word Resources Institute: Nova Iorque: 1998.

CARVALHO, Edson Ferreira de. *Manual didático de direito agrário*. Curitiba: Juruá, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Direito administrativo*. 10ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: direito das coisas, direito autoral*. v. 4. 2ª rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil: direito das coisas*. v. 4. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: direito das coisas*. v. 5. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LEUZINGER, Márcia Dieguez & CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LIMA, Rafael Mendonça Augusto de. *Direito agrário e colonização*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

LISBOA, Roberto Senise. *Manual de direito civil: direitos reais e direitos intelectuais*. v. 4. 4ª ed. reform. São Paulo: Saraiva, 2009.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria geral de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011. 19ª ed. rev., atual. e ampl.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2011. 9ª ed. rev. e ampl.

MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos reais agrários & função social*. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Juruá, 2009.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. In: MARQUES, Claudia Lima, MEDAUAR, Odete & SILVA, Solange Teles da. *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NERY JÚNIOR, Nelson & NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código civil comentado*. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

OPTIZ, Silvia C. B. & OPTIZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2011.

SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores*. São Paulo: Petropolis, 2009.

SERRANO, José Luis. *Principios de derecho ambiental y ecologia jurídica*. Madrid: Trotta, 2007.

SOUZA, Carlos Eduardo Silva e. Meio ambiente e direitos humanos: diálogo entre os sistemas internacionais de proteção. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O novo direito internacional do meio ambiente*. Juruá: Curitiba, 2011.

THEODORO, Marcelo Antonio. *Direitos fundamentais & sua concretização*. Curitiba: Juruá, 2002.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. v. 5. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VULCANIS, Andréa. *Instrumentos de promoção ambiental e o dever de indenizar atribuído ao Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

WALD, Arnaldo. *Direito civil: direito das coisas*. v. 4. 12ª ed. reform. São Paulo: Saraiva, 2009.