



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE ESTUDOS EM DIREITO E SOCIEDADE
FACULDADE DE DIREITO**

REBECCA MENDES SOARES ALVES

**A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO NA
DESAPROPRIAÇÃO: um meio para se garantir o cumprimento da função
social da terra**

Marabá

2023

REBECCA MENDES SOARES ALVES

**A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO NA
DESAPROPRIAÇÃO:** um meio para se garantir o cumprimento da função
social da terra

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito do
Instituto de Estudos em Sociedade da
Universidade Federal do Sul e Sudeste do
Pará, como requisito para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Raimunda Regina
Ferreira Barros.

Marabá

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Biblioteca Setorial Josineide da Silva Tavares

A474s Alves, Rebecca Mendes Soares

A supremacia do interesse público sobre o privado na desapropriação: um meio para se garantir o cumprimento da função social da terra / Rebecca Mendes Soares Alves. — 2023.
58 f.

Orientador (a): Raimunda Regina Ferreira Barros.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2023.

1. Propriedade rural – Aspectos sociais. 2. Desapropriação. 3. Direito de propriedade - História. 4. Reforma agrária - Aspectos sociais. 5. Propriedade – História. I. Barros, Raimunda Regina Ferreira, orient. II. Título.

CDDir: 4. ed.: 342.12473

Elaborado por Miriam Alves de Oliveira – CRB-2/583

REBECCA MENDES SOARES ALVES

A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO NA
DESAPROPRIAÇÃO: um meio para se garantir o cumprimento da função
social da terra

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito do
Instituto de Estudos em Sociedade da
Universidade Federal do Sul e Sudeste do
Pará, como requisito para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Data de aprovação: Marabá (PA), _____ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Raimunda Regina Ferreira Barros
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Olinda Magno Pinheiro
Examinadora Interna

Prof.^a M.^a Rejane Pessoa de Lima Oliveira
Examinadora Interna

RESUMO

O presente trabalho discorre acerca do poder do Estado de limitar o direito de propriedade privada rural, com enfoque no instituto da desapropriação para fins de interesse social, com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Objetiva-se demonstrar como o conceito de propriedade se modificou ao longo da história, e como o advento dos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da terra influenciaram na acepção do que é o direito de propriedade. Além disso, pretende-se demonstrar a legitimidade do Estado em interferir no direito de propriedade, com base na supremacia do interesse coletivo em detrimento do interesse individual, partindo-se do pressuposto de que o direito de propriedade não é absoluto. Por último, o trabalho visa expor a importância da efetivação do princípio da função social da terra em face do contexto agrário brasileiro, ressaltando-se a necessidade da realização de uma verdadeira reforma agrária, em prol da agricultura familiar, em busca da plena justiça social no meio rural.

Palavras-chave: função social da terra; desapropriação; supremacia do interesse público sobre o privado.

ABSTRACT

The following paper discourses about the power of the State when it comes to limiting the right to legal rural private property, with focus on the disownment institute for purposes of social interest, based on the principle of sovereignty of public interest over private. This work intends to demonstrate how the concept of property has been modified throughout history, and how the advent of the principles of human dignity and of the social function of the land have influenced the understanding of what is the right to property. Furthermore, it intends to demonstrate the legitimacy of the State in interfering on the right to property, based on the sovereignty of collective interest over the individual interest, assuming that the right to property is not absolute. Lastly, the present paper aims to expose the importance of establishing the principle of the social function of the land in face of the Brazilian agrarian context, emphasizing the need to carry out a true agrarian reform, in search of plain social justice amidst the rural environment.

Keywords: social function of the land; disownment; sovereignty of public interest over private.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tabela da Participação da agricultura familiar em alguns 52 produtos selecionados. Brasil, 2017-2018.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 O PARADIGMA DA PROPRIEDADE AO LONGO DA HISTÓRIA.....	9
2.1 Antiguidade.....	10
2.2 Idade média.....	13
2.3 A propriedade no brasil colonial e imperial.....	15
2.4 A propriedade no brasil república.....	21
2.4.1 A Constituição de 1988 e o Novo Código Civil de 2022: uma mudança de paradigma.....	23
2.5 A humanização dos direitos reais: função social.....	26
2.6 A propriedade no ordenamento jurídico.....	27
2.6.1 A propriedade rural.....	29
3 INTERVENÇÕES SOBRE A PROPRIEDADE PRIVADA EM PROL DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA.....	31
3.1 Limitações ao direito de propriedade.....	32
3.1.1 Formas de intervenção.....	33
3.1.1.1 Desapropriação.....	36
3.1.1.1.1 Desapropriação para fins de reforma agrária.....	40
3.1.1.1.2 A justeza da indenização na desapropriação pelo não uso ou pelo uso indevido da terra.....	42
3.1.1.1.3 A supremacia do interesse público sobre o privado na desapropriação por interesse social.....	44

4 A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO SOCIAL AGRÁRIO NACIONAL.....	46
4.1 A reforma agrária no Brasil.....	47
4.2 A importância da agricultura familiar no brasil.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

O instituto da propriedade é dotado de grande complexidade, sendo um dos objetos mais discutidos entre os pesquisadores jurídicos. Apesar de ter sido considerado, em um primeiro momento, ramo do Direito Privado, a propriedade necessita ser analisada sob uma ótica interdisciplinar, sendo objeto também de Direito Público.

A concepção da propriedade muito se modificou ao longo da história, conforme os interesses a serem atendidos à época, fossem eles particulares ou públicos. Todavia, a limitação ao Direito de propriedade sempre esteve presente nas sociedades, condicionando o uso da terra pelos indivíduos a determinadas circunstâncias.

Nesse sentido, entende-se que a propriedade privada é um direito fundamental, e o proprietário deve poder usar, gozar e dispor dela, bem como reavê-la de quem injustamente a possui. Porém, esse direito possui limites, sendo necessária a observância, por parte do proprietário, aos princípios que regem tal direito, principalmente ao da função social da propriedade.

Apesar de as limitações a esse direito sempre terem existido em certo nível, na modernidade elas ganharam um caráter social, de preocupação com o bem-estar social e coletivo, partindo do princípio de que a terra possui uma função para a sociedade e deve cumpri-la, para se fazer legítimo o direito à propriedade.

Portanto, o novo ordenamento jurídico brasileiro, marcado pelo advento da Constituição da República de 1988, determinou que a propriedade pressupõe obrigações. A propriedade e suas limitações estão condicionadas aos princípios regidos pela Constituição, quais sejam: a dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a função social da propriedade. Desse modo, torna-se uma

necessidade equilibrar o interesse individual do proprietário, com o interesse coletivo, da sociedade, os quais são, por diversas vezes, conflitantes.

O embate entre o interesse individual e o interesse social acerca da propriedade privada rural será o objeto de estudo do trabalho, a fim de explicitar o porquê de o interesse coletivo se sobressair sobre o privado. Para isso, o presente trabalho realiza uma análise histórica e jurídica da propriedade e de suas limitações, utilizando-se uma metodologia histórica, analítica e interpretativa do direito brasileiro, sendo o conteúdo extraído de pesquisas bibliográficas, e do ordenamento jurídico brasileiro constitucional e infraconstitucional.

Primeiramente, far-se-á uma análise histórica sobre a evolução do direito à propriedade no mundo, desde a antiguidade até a contemporaneidade, especialmente no Brasil, a partir da colonização, explicitando os Códigos e como o instituto da propriedade se alterou ao longo dos séculos.

Em um segundo momento, serão analisadas as limitações legais e constitucionais ao direito de propriedade privada a partir da prevalência do interesse coletivo sobre o individual, com enfoque ao instituto da desapropriação para fins de reforma agrária, em prol do cumprimento da função social da propriedade rural.

Em um último momento, tratar-se-á da relevância do cumprimento da função social da propriedade rural face ao processo histórico de ocupação do território brasileiro, e a importância da realização de uma reforma agrária. Também será tratada a relevância da participação da agricultura familiar na produção de alimentos no contexto nacional.

2 O PARADIGMA DA PROPRIEDADE AO LONGO DA HISTÓRIA

Durante toda a história da humanidade, o conceito de propriedade modificou-se conforme o melhor interesse daqueles que criavam o Direito.

Apesar de que tal fato perdura até o presente dia, é nítido que esse conceito passou por uma evolução positiva ao longo do último século. Vale ressaltar, porém, que todos os marcos históricos possuem algo em comum quanto à propriedade: a limitação. De acordo com Souza (2010, p. 12):

O direito de propriedade foi, seguramente, o instituto que mais sofreu (e continua a sofrer) as maiores transformações em seu conceito e estrutura. Transformações tão amplas e profundas, que exigem da nossa doutrina a reconstrução urgente de sua dogmática, sob pena de incorrerem na imperdoável incoerência de aplicarmos um texto constitucional moderno e arejado, sobre um tecido velho e carcomido, que constituiu a propriedade privada ao longo de quase todo o século XX, sob a ótica do Código Civil de 1916, de índole egoística e patrimonialista.

Visto isso, são essenciais o conhecimento e o entendimento históricos no que se diz respeito à evolução do direito de propriedade. Nas sábias palavras de Chaves (1970, p. 193), em aula inaugural proferida na sessão solene de abertura dos cursos jurídicos, da Faculdade de Direito da USP:

Eis aí, pode-se dizer, o problema dos problemas do Direito das Coisas, pois sem uma colocação exata dos seus termos, sem uma compreensão adequada de como deve ser encarado, não conseguiremos apanhar os fios da meada que hão de nos conduzir a uma visão certa, não estritamente civilística, mas até mesmo política e social, de todos os demais institutos complementares, de sua natureza, de seus fundamentos, de suas finalidades.

Desse modo, a demonstração da evolução dos ideais quanto à propriedade ao longo do tempo muito serve para evidenciar os óbices do passado, ajudando assim a entender a complexidade desse instituto, a fim promover a sua construção e o seu desenvolvimento no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 Antiguidade

Desde a Antiguidade, ao direito de propriedade já eram impostas limitações. Apesar de não haver relatos por escrito de como a sociedade funcionava, sabe-se que a terra era percebida como algo da coletividade: era

indispensável para a sobrevivência da espécie, visto que precisava-se da proteção mútua oferecida pelo bando para defenderem-se de outros grupos e de outros animais, bem como necessitava-se da plena e racional utilização da terra para o cultivo para a subsistência (SALES, 2010, p. 18).

Nas palavras de Marés (2003, p. 12):

A terra e seus frutos passaram a ter donos, um direito excludente, acumulativo, individual. Direito tão geral e pleno que continha em si o direito de não usar, não produzir. Este direito criado pelo ser humano e considera do a essência do processo civilizatório acabou por ser, ele mesmo, fonte de muitos males, agrediu de forma profunda a natureza, modificou-a a ponto de destruição agrediu o próprio ser humano porque lhe quebrou a fraternidade, permitindo que a fome e a necessidade alheia não lhe tocasse o coração.

Desse modo, o modelo coletivo não se sustentou para sempre, e a religião foi um fator determinante para a alteração do conceito de propriedade. Em Roma Antiga, a propriedade passou a ter uma ligação direta com a religião, pois as pessoas nasciam e eram enterradas em suas propriedades; a morte era cultuada mediante banquetes, e a propriedade era indispensável para a sua realização (SALES, 2010, p. 19).

A religiosidade foi um elemento chave para a evolução da propriedade individual, como leciona Coulanges, *apud* Sales (2010, p. 17), em sua obra *A Cidade Antiga*:

Há três coisas que, desde os tempos mais antigos, se encontraram conexas e firmemente estabelecidas na sociedade grega e italiana: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade; três coisas que mostram manifesta relação entre si em sua origem e que parecem terem sido inseparáveis. A ideia de propriedade privada estava implícita na própria religião. Cada família tinha o seu lar e os seus antepassados. Esses deuses podiam ser adorados pela família e só ela protegiam; eram propriedade sua. [...] Cada família, tendo os seus deuses e o seu culto, devia ter também o seu lugar particular na terra, o seu domicílio isolado, a sua propriedade. (COULANGES, 2002, p. 66-68).

Como elucidada Chaves (1970, p. 194):

É com Roma que começa, como em tantos outros setores, o interesse jurídico da matéria. É verdade que, nos primeiros tempos, a propriedade individual quase que desaparecia, diante do poder do "pater famílias", sob cujo império formava-se uma verdadeira comunidade familiar, que não era limitada apenas aos vinculados pelos laços do sangue ou do parentesco afim.

Por esses motivos, na antiga Roma a propriedade era inalienável, afinal, ela mantinha uma linhagem de familiares mortos e cultuados embaixo de seus limites: repassá-la seria como abandoná-los. Observa-se, portanto, uma limitação ao direito de propriedade.

Conforme Coulanges (2002, p. 68), *apud* Sales (2010, p. 20): “já em Roma, a lei fixava em dois pés e meio a largura do espaço mínimo para separar duas casas, e este espaço era consagrado ao deus da cerca”. No pensamento Romano, se as propriedades se encostassem, os deuses de ambas as famílias se confundiriam.

Desse modo, vale mencionar a Lei de Sólon (638-558 a.C.), que permitia a alienação da propriedade a outrem, sob a penalidade de perder os direitos de cidadão. Além disso, em dado momento, houve uma Lei que permitia a alienação sob a condição de que a família alienante pudesse continuar a comparecer à propriedade para realizar o culto fúnebre; tal condição não era negociável com o comprador (SALES, 2010, p. 20).

Nesse sentido, é importante ressaltar que não havia a possibilidade de expropriação, nem por dívidas, muito menos para fins de interesse público, pois a propriedade era considerada um bem de toda a família: o direito ao culto era direito tanto dos vivos quanto dos mortos, sendo que os primeiros deveriam celebrar o banquete para cultuar os familiares falecidos (SALES, 2010, p. 20).

Ainda nesse contexto, o devedor, a princípio, pagava as dívidas mediante castigos corporais. Contudo, posteriormente, tais penas foram suprimidas, e então foi necessário pensar em outras formas de se garantir a prestação de uma

obrigação. Foi nesse momento que passou a existir a possibilidade de se perder a propriedade mediante penhora (SALES, 2010, p. 21).

Apesar do Direito Romano ter sido um importantíssimo marco histórico para a humanidade em diversos sentidos, o Direito não surgiu com os Romanos: antes, existiram outras legislações escritas, como o Código de Hamurabi e o Código de Manu, que também foram de grande relevância no que se diz respeito ao tratamento à propriedade. O Direito Romano é amplamente reconhecido pois buscou o passado para desenvolver o Corpus Iuris Civilis, um ordenamento jurídico avançado e coerente (SALES, 2010, p. 19). Nesse sentido:

O Corpus Iuris Civilis é o código do direito romano, surgido não em Roma mas em Constantinopla, por iniciativa do imperador Justiniano, do Império Romano do Oriente. Parece esquisito, mas a história do Império Romano nos esclarece. Roma elaborou extraordinária civilização e disciplinada cultura. A criação maior do gênio romano foi, porém, o direito, e eles o criaram com elevado grau de perfeição. Fala-se que o direito é a criança que nasceu adulta. Era o maior orgulho dos romanos e foi o legado maior deles aos povos que eles conquistaram (ROQUE, 2011).

Desse modo, foi consagrado o direito de propriedade em Roma de forma absoluta. O proprietário utilizava-se de sua terra com exclusividade, podendo gozar do seu bem da forma que melhor lhe interessasse. Assim, propriedade se tratava de uma proveniência de poder, *status* social e riqueza: não havia o que se falar em função social da propriedade. Havia diferentes classes de propriedade, sendo que cada uma possuía diferentes origens e funções, com a característica em comum de que seu proprietário exercia um direito absoluto sobre a coisa (SOUZA, 2010, p. 15).

2.2 Idade média

Após a queda do Império Romano, em 475 d. C, houve uma reviravolta no contexto econômico e social na Europa, estabelecendo-se um modelo de produção chamado feudalismo. O feudalismo foi uma organização social,

econômica e política pautada na completa descentralização do poder; o território da Europa foi dividido em inúmeros feudos que consistiam em propriedades pertencentes ao senhor feudal.

Nesse ínterim, o sistema feudal possuía uma hierarquia social baseada na posse das terras, sendo o proprietário um nobre, e os trabalhadores, seus servos. Foi um período marcado pela extrema desigualdade entre classes sociais. O senhor feudal explorava a terra conforme seu interesse, e as riquezas produzidas eram direcionadas principalmente ao seu sustento e de sua família, sendo apenas o excedente comercializado com outros feudos próximos. Os servos, por não possuírem a propriedade, deviam inúmeros impostos aos seus senhores pelo uso da terra, e viviam sob péssimas condições.

O senhor feudal era dono exclusivo de suas terras, e podia as explorar da forma que desejasse, sem dar importância para a dignidade e qualidade de vida dos trabalhadores. A propriedade não gerava nenhum dever; apenas os frutos e o direito do senhor feudal de cobrar impostos daqueles que lá residiam. Em vista disso, os feudos eram fonte de todo o poder e riqueza da nobreza à época (SOUZA, 2010, p. 17).

Ademais, os senhores feudais poderiam ampliar ainda mais o seu poder, através da compra de feudos adjacentes, ou através de invasões. Inúmeras guerras ocorreram para esse fim. Essa dinâmica deu origem aos Estados europeus atuais (SOUZA, 2010, p. 17).

Nesse contexto, expõe Sales (2010, p. 23):

Na Alta Idade Média, a soberania dos senhores feudais revelou a concepção privada da propriedade. O uso da terra por senhores e vassalos refletia os poderes políticos e econômicos da sociedade medieval. Na Baixa Idade Média, a propriedade ganhou forças em razão da economia de mercado cada vez mais expandida. Assim, a propriedade como instrumento de poder na Idade Média tornou-se forte retrato das desigualdades sociais. De um lado, os ricos, a nobreza – possuidores da terra – e, de outro, os vassalos que utilizavam a terra da nobreza mediante pagamento.

Com isso, conclui-se que ser proprietário de terra na Idade Média significava reter praticamente todas as riquezas, pois estas provinham da terra. Por isso, o direito à propriedade se manteve, durante todo o período, como um direito absoluto, podendo ser exercido de maneira ilimitada, perpetuando, dessa forma, a injusta hierarquia social.

2.3 A propriedade no Brasil colonial e imperial

O conceito de propriedade no Brasil foi altamente influenciado pelo Direito Português. No momento em que as caravelas Portuguesas ancoraram à costa brasileira, vigoravam as ordenações lusitanas no país colonizador. Nesse sentido, tais ordenações vigoraram desde a colonização, até o ano de 1916. Como leciona Marés (2003, p. 63): “o primeiro documento comprobatório de propriedade privada da terra no Brasil é o título de concessão de sesmaria”. Ainda:

(...) as sesmarias nasceram em Portugal para que o Poder Público dispusesse das terras não trabalhadas, mesmo que de propriedade alheia, para oferecer a quem realmente a quisesse trabalhar, na medida de seu trabalho (...) (MARÉS, 2003, p. 62).

Para o referido autor, tal fato representa uma contradição, tendo em vista que, no Brasil, a concessão similar era negada àqueles que queriam produzir por conta própria, e era dada àqueles que tinham o poder de explorar os trabalhadores, tanto escravizados quanto livres, os quais não possuíam opção, visto que, caso não aceitassem as condições de trabalho, eram mortos ou presos (MARÉS, 2003, p. 62-63).

Nesse sentido, o ideal de fazer da terra fonte de produção não foi implementado na colônia portuguesa, e as sesmarias deram origem em uma estrutura latifundiária das terras no Brasil, gerando terras de especulação do poder dos exploradores, promovendo injustiça e opressão (MARÉS, 2003, p. 63).

Portanto, nos primeiros anos de colonização, a organização jurídica das posses era baseada no sistema Português, assemelhando-se ao sistema feudal. Precisava-se de uma maneira eficiente de se extrair os bens da terra para o enriquecimento do Estado, e, para isso, surgiram as concessões de terra pelo rei, que tinha poder absoluto sobre a posse e poderia retirá-la a qualquer momento, se assim o desejasse.

Em vista disso, vigoraram as capitânicas hereditárias, as quais eram legitimadas através do instrumento da enfiteuse. A enfiteuse servia para que Portugal permanecesse com a propriedade das terras, porém com a concessão da posse aos foreiros, que vinham ao Brasil para produzir na terra e gerar lucro ao país colonizador. O foreiro ou donatário pagava uma taxa anualmente à Portugal, denominada foro. E por não possuírem a propriedade da terra, não poderiam vendê-las ou dividi-las: apenas o Rei possuía tais poderes (SOUZA, 2010, p. 19).

Ainda, conforme Pontes e Bertol (2010, p. 133):

Primeiramente é necessário lembrar que no Brasil, a forma geral de apropriação de bens, desde suas origens, é a da posse e quem assim, foi pela força e o privilégio daqueles que tinham interesses em comum com o “rei”, que se garantiam as primeiras posses oficialmente reconhecidas pelo nome de sesmarias.

Ademais, é de enorme importância ressaltar o caráter das posses instituídas na colônia, que não eram de cunho de ocupação, e sim majoritariamente exploratório. Visava-se extrair o máximo de riquezas possível para repassar à Coroa Portuguesa. Ocorria apenas a extorsão daquilo que a terra tem a oferecer: a terra não era vista como um bem em si (PONTES e BERTOL, 2010, p. 134).

Nesse sentido, leciona Souza (2010, p. 19): “As capitânicas hereditárias deram origem aos antigos feudos, que são, nada mais nada menos que, nos dias de hoje, os latifúndios existentes no Brasil”. Ocorre a perpetuação da alta

concentração de propriedades nas mãos de poucos, que detêm o poder e a riqueza, desde a época colonial. Além disso, a Constituição Brasileira de 1824, a primeira após o fim da colonização, determinou a continuidade das Ordenações até que fosse elaborado o Código Civil, o que aconteceu somente no ano de 1916, quase 40 anos após o fim do Império.

Portanto, o instituto das sesmarias se findou pela sua absoluta incompatibilidade com o sistema jurídico novo, estruturado no final do século XVIII e começo do XIX (MARÉS, 2003, p. 63). Ainda, nas palavras de Marés (2003, p. 63):

Com a independência e com a Constituição Imperial de 1824, ficou definitivamente sepultado o uso do instituto, mas suas consequências na ideologia de terra como concessão do poder político, da supremacia do título de propriedade sobre o trabalho, se mantiveram até nossos dias, fazendo com que a lei insista, até hoje em considerar o documento da terra mais importante que seu produto ou sua função.

Em vista disso, em 1850, na era Imperial, foi instituído um regime proprietário inédito no Brasil, com a chamada Lei de Terras (Lei nº 601 de 1850). A Lei foi inspirada pelas Revoluções que ocorriam do outro lado do mundo, mais especificamente na Inglaterra e na França. A Lei de Terras apresentou alguns requisitos como novidade, tais como: a necessidade de garantia de crédito, como um bem, por exemplo, que assegurasse o pagamento aos credores; a salvaguarda de que o Estado não realizasse o confisco dos bens dos particulares, e; a perspectiva de se poder acumular bens. Contudo, apenas algumas pessoas poderiam usufruir da última possibilidade. (PONTES e BERTOL, 2010, p. 134).

Destarte, a Lei determinou que as posses fossem legitimadas a partir da existência de “ocupação primária ou havidas de primeiro ocupante”. As posses que estivessem sendo exercidas de fato seriam reconhecidas como posses suscetíveis a se obter a propriedade, e também era possível que títulos de posse

de sesmarias fossem convertidas em títulos de propriedade. No entanto, para que tais títulos fossem oficialmente legitimados, era necessário realizar o registro legal, e, em locais que não existisse estrutura para tal, tal registro era feito pela Igreja, de forma oficial. Elucida Marés (2003, p. 67):

Portanto, esse período que ficou impropriamente conhecido no Direito Agrário como “regime de posse” demorou o tempo que a elite precisou para encontrar os caminhos a serem traçados para ocupação territorial brasileira sob o Estado Nacional. Foram 28 anos de profunda discussão acerca do que fazer para evitar, de um lado a livre ocupação, e de outro, respeitar os direitos à livre aquisição de propriedade.

As terras sem ocupação à época do advento da Lei de Terras eram aquelas que não consistiam em sesmarias concedidas antes de 1822 e integralmente confirmadas, nem em sesmarias concedidas antes de 1822 não confirmadas por falta de ocupação. Também não eram glebas ocupadas por simples posse, nem ocupadas para uso da Coroa ou do governo local (MARÉS, 2003, p. 69). As terras consideradas “sem ocupação” eram, muitas vezes, ocupadas por povos indígenas, pessoas escravizadas fugidas ou quilombolas, libertos e homens livres que tiravam da terra a sua subsistência, dentre outros. Essas terras foram, erroneamente, consideradas como “devolutas” pela Lei Imperial, ou seja, devolvidas ao Poder Público brasileiro e disponíveis para serem transferidas ao patrimônio privado (MARÉS, 2003, p. 69). Nesse sentido:

A primeira providência legal foi conceituar juridicamente terras devolutas ou devolvidas pela Coroa Portuguesa à Brasileira. Terras devolutas passaram a ser não as desocupadas como ensinam alguns manuais e dicionários, mas as legalmente não adquiridas. É um conceito jurídico e não físico ou social, Não quer dizer terra desocupada, mas terra sem direito de propriedade definido, é um conceito, uma invenção jurídica. A mera ocupação de fato não gerava domínio jurídico, que exigia o título do Estado ou o reconhecimento, pelo Estado, de um título anterior, ou, ainda, o uso público (MARÉS, 2003, p. 70).

Dessa forma, mesmo que a terra estivesse devidamente ocupada por pessoas, fossem elas indígenas, quilombolas, pescadores e produtores, sem a anuência do Estado, continuaria sendo considerada terra devoluta. Diferentemente das sesmarias, as terras devolutas eram aquelas que nunca haviam sido consideradas propriedade de alguém (MARÉS, 2003, p. 70). Nesse ínterim:

Exatamente aqui reside a pouco sutil maldade do sistema: o que recebe a concessão, não necessitava sequer conhecer a terra, nem mesmo demarcá-la; escolhia a terra correspondente quando quisesse e passava a ter o direito de retirar dela todos os que ali viviam, porque a situação dos não-beneficiários passava a ser ilegal. Para “limpar” poderia usar sua própria força ou a chamada força pública, isto é, a polícia do Estado, como até hoje ocorre (MARÉS, 2003, p. 70).

Em vista disso, a segunda providência do estado foi estabelecer o modo pelo qual seriam realizadas as concessões, e qual o alcance social tais concessões teriam. Por isso, o Art. 1º da Lei de Terras versa o seguinte: “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”. Esse dispositivo foi determinante para afastar completamente os pobres da terra, impedindo-os de adquiri-las devido à falta de recursos financeiros, o que promoveu a concentração fundiária e a miséria (MARÉS, 2003, p. 70).

Ainda, o período foi marcado pela alta incidência de falsificação de documentos. A Lei de Terras, portanto, “resultou em práticas de apropriação e anexação de terras por grandes proprietários via falsificação de documentos de escrituração imobiliária” (PORFÍRIO, 2020). A prática da falsificação era realizada por um método conhecido como “grilagem”:

A grilagem consiste na anexação ou posse de terras com a forja de documentos de escrituração (documentos que comprovam a legítima propriedade da terra a uma pessoa). Os grileiros forjavam os documentos e guardavam-nos em uma gaveta ou caixa com grilos, o que dá ao papel um aspecto envelhecido. Assim muitas terras públicas

foram arrendadas de maneira ilegal por posseiros que afirmavam terem-nas adquirido ou herdado de antepassados (PORFÍRIO, 2020).

Logo, nesse momento, a propriedade se transforma em uma ferramenta de perpetuação de posse da terra nas mãos de poucos, através da transformação das sesmarias em títulos de propriedade, apenas mediante reconhecimento legal. Isso deu ao Estado poder para decidir quem possuía direito legítimo à propriedade. O titular da propriedade, uma vez reconhecido, poderia usar e dar qualquer fim à terra, a depender de sua vontade.

Nas palavras de Pontes e Bertol (2010, p. 135):

Assim, a forma como se estabeleceu o regime proprietário e o quadro institucional que lhe forneceu oficialidade redundou em uma série de questões que mais tarde seriam compreendidas no rol do que atualmente denominamos irregularidade. Os registros foram entregues aqueles que tinham proximidade e a confiança do governo, portanto, outra vez, a questão da terra passou a ser objeto de privilégio. A fiscalização sobre os registros era praticamente inexistente, e somavam-se a esses problemas a dimensão do território brasileiro e a completa falta de tecnologia para assegurar a perenidade de documentos e a precisão sobre as informações neles contidas.

Isso posto, a Lei de Terras provocou uma enorme injustiça no meio rural brasileiro. As irregularidades prevaleceram desde o momento da fabricação dos títulos: havia títulos que não correspondiam a um imóvel; terras que possuíam diversos proprietários, os quais possuíam, por sua vez, títulos registrados em comarcas distintas; áreas que não correspondiam com a descrição posta nos documentos, e com limites que em algum momento deixaram de existir, dentre outras ocorrências (PONTES e BERTOL, 2010).

Tudo isso, juntamente com as incontáveis fraudes, a violência por parte dos posseiros, motivada pela vontade de se apropriar das terras, concessões públicas sem registro, e medidas do Governo de colonização que não asseguraram a manutenção, nem dos títulos, nem da permanência dos possuidores nas áreas antes não exploradas, contribuiu para a continuação da injustiça no Brasil, a qual reverbera até a contemporaneidade.

2.4 A propriedade no Brasil República

É perceptível a influência das Ordenações portuguesas no pensamento do legislador brasileiro pelos séculos que se seguiram. Por muito tempo, o conceito de propriedade se manteve próximo do ideal de que a propriedade deveria ser exercida de maneira absoluta, em que as limitações só existiam para beneficiar os proprietários (SALES, 2010, p. 22).

Por esse ângulo, elucida Souza (2010, p. 19), que “A propriedade foi tratada nas diversas Constituições brasileiras com enfoque para o direito individual e absoluto e um direito subjetivo do proprietário”.

Conseqüentemente, após o fim do período colonial, foi promulgada a Constituição de 1891, a qual não se distanciou do pensamento anterior, e perpetuou uma visão individualista do direito à propriedade, tratando-o como um direito absoluto e subjetivo do proprietário. Enfim proclamada a República, a Constituição de 1891 formulou o Estado Federal, e transformou as Províncias em Estados, providos de alguma autonomia e competências. Uma das competências consistia em regulamentar a concessão de terras devolutas, que passaram ao domínio estadual (MARÉS, 2003, p. 76). Nesse sentido:

Todas as Constituições Federais que lhe seguiram mantiveram esta natureza estatal das terras devolutas, impondo exceções, reservando algumas terras à União Federal, especialmente as de faixa de fronteira. (...) Assim, no momento em que a Constituição de 1891 transferiu as terras devolutas para os Estados, entregou o poder de distribuição, exatamente, para as elites fundiárias, que tinham interesse na manutenção do status quo (MARÉS, 2003, p. 77).

O Código Civil de 1916 foi amplamente influenciado pelo pensamento liberal da época e pelo Código Napoleônico (1804). Em seu art. 524, dispunha que: “A lei assegurará ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”.

Nesse sentido, o dispositivo, em conjunto com a falta de uma disposição acerca de possibilidades de limitações à propriedade em prol do interesse

coletivo, cedia ao proprietário o direito absoluto sob a terra, independentemente de esta última estar ou não cumprindo a sua função social.

O Código de 1916 se preocupou em atender aos interesses da classe dominante, e pouco se preocupou com questões sociais e coletivas. Nas palavras de Martins-Costa (2002), *apud* Dall'Alba (2004):

O Código traduz, no seu conteúdo: liberal no que diz respeito às manifestações de autonomia individuais, conservador no que concerne à questão social e às relações de família -, a antinomia verificada no tecido social entre a burguesia mercantil em ascensão e o estamento burocrático urbano, de um lado, e, por outro, o atraso mais absolutamente rudimentar do campo, onde as relações de produção beiravam o modelo feudal.

Todavia, apesar do conteúdo individualista, patrimonialista e egoístico do Código Civil de 1916, este se manteve em vigor por 86 anos, sendo revogado apenas com o advento do Código Civil de 2002.

A Constituição de 1934, por sua vez, embora tenha conservado a concepção das pretéritas, se diferenciou ao passo em que trouxe para o ordenamento a questão da função social da propriedade, a qual deveria se sobrepor ao direito individual do proprietário (SOUZA, 2010, p. 19), especificamente em seu art. 113, que dispôs que a propriedade não poderia ser exercida contra o interesse social ou coletivo.

Apesar das poucas mudanças, tal Constituição foi de inegável importância para embasar os Códigos que se seguiram, os quais foram desenvolvidos sob um viés mais coletivista. Esse ideal foi mantido nas constituições seguintes, vinculando o exercício ao direito de propriedade ao cumprimento de sua função social.

2.4.1 A Constituição de 1988 e o Novo Código Civil de 2022: uma mudança de paradigma

A Constituição Cidadã, promulgada em 1988, após o fim da ditadura militar, rompeu com a visão liberal adotada pela legislação anterior, através da socialização do direito e dos institutos jurídicos, em especial quanto à propriedade privada. A questão da importância social da propriedade já era uma matéria discutida no ordenamento, como por exemplo na Constituição de 1946, a qual dispunha, em seu art. 147, que: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”.

A nova Constituição incluiu os direitos fundamentais em seu conteúdo, conforme os princípios fundamentais da República, consagrou os direitos individuais e coletivos. Todavia, permeou uma visão liberal sobre o direito de propriedade, tendo em vista que o equipara ao direito à vida, ainda que tenha condicionado o direito à propriedade privada ao cumprimento da função social (MARQUES, 2011, p. 148).

Cumprir ressaltar que a nova Constituição e, conseqüentemente, o Novo Código Civil, foram amplamente influenciados pelas regras de direito internacional surgidas no século XX, em especial pelo código de Direito Internacional Americano, o qual foi ratificado pelo Brasil em 1929, e pela Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, ou Pacto de San José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil em 1992. Ambos os dispositivos mencionam a importância da utilidade pública e o interesse social.

Desse modo, a Constituição de 1988 garante a inviolabilidade do direito à propriedade aos cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no país, em seu Art. 5º, *caput*. Todavia, condiciona o exercício do direito ao cumprimento da função social.

Em liame, a função social da propriedade ganhou *status* de princípio ao ser inserida na CRFB/1988, em seu capítulo I, Título VII. *In verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Portanto, observa-se que o referido dispositivo trouxe a competência de tutela do direito de propriedade para a Constituição. Desse modo, a propriedade não poderá estar subordinada apenas ao Direito Civil: passou a ter caráter e fundamento constitucionais. Destarte:

(...) em verdade, o regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Esta garante o direito de propriedade, desde que ela atenda à sua função social (art. 5^a, XXII e XXIII). (...). Significa isso que o Direito Civil já não disciplina mais a propriedade, mas tão somente regula as relações civis a ela pertinentes. Assim, Só valem no âmbito das relações civis as disposições do Código Civil que estabelecem as faculdades de usar, gozar e dispor de bens (art. 524), a plenitude da propriedade (art. 525), o caráter exclusivo e ilimitado do domínio (art. 527), etc. (SILVA, 2003, p. 62, apud SOUZA, 2010, p. 13).

Não somente, faz-se mister mencionar o inciso XXIV, do Art. 5^o da CRFB/1988, o qual dispõe que:

Art. 5^o (...)

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, o direito de propriedade deixou de possuir caráter individualista e privatista, e passou a ser um direito privado de interesse público, com base nos pretextos constitucionais, não tratado privativamente pelo Código Civil. Logo, não é um direito absoluto, e sim condicionado ao bem-estar social. Seu exercício passou a ser regulamentado pelos Direitos público e privado. *In verbis*:

Para isso, os poderes públicos devem encontrar meios para promover condições de igualdade efetiva e real, para a construção de uma sociedade que seja realmente solidária e justa, buscando a

concretização da igualdade social. Para tanto, é necessário que haja uma política administrativa e legislativa que adote normas especiais tendentes a corrigir anomalias, no tocante ao tratamento entre os desiguais (FARIAS, FARIAS e ANDRADE, 2011, p. 79).

Desse modo, o Novo Código Civil (2002) foi norteadado pelo princípio da função social da propriedade, o qual se solidificou no ordenamento jurídico a partir da promulgação da Constituição de 1988. Destarte, o texto constitucional, juntamente com o novo ordenamento civil, reflete a realidade social brasileira com muito mais precisão e impõe os limites à propriedade privada, em prol do interesse comum. É a chamada “propriedade função”, uma vez que o seu exercício está condicionado ao seu uso consciente, em consonância com a sua função social (SOUZA, 2010, p. 14).

Assim, o novo código mudou a estrutura do direito brasileiro profundamente, visto que foi abandonada a visão absoluta do direito de propriedade, na qual o proprietário poderia usar, gozar e dispor de sua propriedade sem qualquer limitação. Passou-se a perceber o direito de propriedade como um direito condicionado ao exercício em conformidade com as finalidades econômicas e sociais, de modo a beneficiar a coletividade, bem como à preservação do meio ambiente, do patrimônio histórico e artístico (SOUZA, 2010, p. 21). Além disso, o Novo Código Civil passou a determinar que o proprietário pode ser privado do exercício de sua propriedade em caso de necessidade pública.

Nesse contexto, é nítida a escolha do poder constituinte originário de colocar a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental na Constituição de 1988. Assim, o Estado tem o dever de, necessariamente, empreender todos os esforços para garantir a efetivação do princípio mencionado, e assegurar aos cidadãos uma vida digna. Portanto, a partir do advento do novo código, o direito de propriedade é protegido desde que o titular o utilize em benefício de toda a sociedade, afinal, a “propriedade função” se

fundamenta no bem estar social, principalmente, e não apenas nos direitos individuais (SOUZA, 2010, p. 22).

2.5 A humanização dos direitos reais: função social

Durante os séculos XVII e XIX se manteve uma visão liberal acerca da propriedade, fazendo com que tal instituto fosse analisado sob uma ótica puramente patrimonialista, não considerando que a propriedade poderia e deveria ser utilizada para o bem comum de toda a sociedade, atendendo às necessidades do ser humano. (FREITAS, 2011, p. 172). A propriedade servia apenas para afirmar a relação de poder entre o proprietário e a terra, sendo que aquele poderia fazer com essa o que bem entendesse.

Nesse ínterim, conforme explicitado no capítulo anterior, os novos dispositivos normativos transformaram essa visão liberalista e patrimonial acerca da propriedade, e trouxe uma abordagem humanista, determinando que a propriedade que atenda à função social deve ser protegida.

Contudo, ainda havia um problema a ser solucionado: a falta de definição legislativa acerca do significado de “função social da propriedade” (FREITAS, 2011, p. 172). Afinal, sem uma definição clara, seria dificultoso e até mesmo injusto determinar qual proprietário estaria ou não cumprindo com função social de sua terra. Além disso, a indeterminação do termo provocaria uma insegurança jurídica, tendo em vista a margem para decisões pautadas em conceitos genéricos. Nas palavras de Freitas (2011, p. 173):

Ficaria a cargo do aplicador concreto da norma, em regra o juiz, definir, no caso específico judicializado, a ocorrência de descumprimento de uma pretensa função social e, na pior das hipóteses, estabelecer parâmetros genéricos de atendimento a uma normatização urbanístico-ambiental, em detrimento das reais necessidades sociais. Abre-se margem, em face de tal conceito indeterminado, a diversas interpretações e ativismos judiciais de toda ordem.

Desse modo, percebe-se a importância de se denominar o que é função social, e as hipóteses de descumprimento da mesma. Assim, houve uma despatrimonialização do Direito privado, em face da constitucionalização dos direitos civis. Elucida Sarmiento (2008, p. 91) *apud* Freitas (2011, p. 173), que a despatrimonialização implica na realização de que os bens patrimoniais não constituem um fim em si mesmos, e por isso devem ser abordados sob uma visão humanitária, como meio para atender às necessidades do ser humano dentro de uma sociedade.

Os velhos paradigmas jurídicos dos séculos XIX e XX foram questionados justamente por serem baseados na liberdade individual e contratual, como fundamento da propriedade, de forma absoluta. “O primeiro passo de mudança se deu exatamente em atribuir à propriedade da terra uma condição de produtividade” (MARÉS, 2003, p. 14). Assim, começou-se, mesmo que de forma tímida, a abandonar a visão de que o direito de propriedade seria um direito absoluto.

2.6 A propriedade no ordenamento jurídico

Para Bobbio (1998, p. 1021) *apud* Garcia (2016), o termo “propriedade” tem sua definição na origem etimológica, de modo que:

O substantivo Propriedade deriva do adjetivo latino *proprius* e significa: “que é de um indivíduo específico ou de um objeto específico (nesse caso, equivale a: típico daquele objeto, a ele pertencente), sendo apenas seu”. O conceito que daí emerge é o de “objeto que pertence a alguém de modo exclusivo”, logo seguido da implicação jurídica: “direito de possuir alguma coisa”, ou seja, “de dispor de alguma coisa de modo pleno, sem limites”.

Nesse sentido, segundo Nunes (1979, p. 710-711), *apud* Cunha (1998), “a propriedade é o poder jurídico de usar, gozar e dispor da coisa, de maneira exclusiva, com as restrições que a lei estabelece”. Ainda, de acordo com Souza (2021):

(...) propriedade é o direito que a pessoa física ou jurídica tem de usar (servir-se diretamente da coisa, utilizando-a como lhe convir), gozar (servir-se indiretamente da coisa, retirar os frutos e utilizar os produtos), dispor (alienar ou consumir, fazendo o que quiser com a coisa) e de reaver de seu bem (reivindicar) de quem injustamente o possua.

Tal conceito não pode ser confundido com o de posse, o qual, por sua vez, está determinado no Art. 1.196 do Código Civil: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.” Ainda, a aquisição da posse, está expressa no Artigo 1.204 do Código Civil: “Adquire-se a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade.”

Por conseguinte, o possuidor pode exercer os poderes inerentes à propriedade, porém não é proprietário. O proprietário pode controlar e dispor, com exclusividade, daquilo que se é titular, de maneira absoluta, exclusiva e perpétua, tendo o direito de usar, gozar, dispor e reaver o bem (SOUZA, 2021). No presente estudo, é o instituto da propriedade que está em enfoque.

Nesse sentido, a propriedade é um direito fundamental, legitimada pelo artigo 5º, XXII, da Constituição de 1988. Ainda, no mesmo artigo, constam as suas diretrizes constitucionais, nos incisos XXIII e XXIV, que dispõem sobre o cumprimento à função social e a prévia e justa indenização no caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, respectivamente. Nota-se, portanto, a vontade do legislador constituinte em determinar que o direito de propriedade está condicionado ao interesse público.

Ademais, no título VII da Constituição Federal de 1988, estão dispostos os princípios da atividade econômica, citando a propriedade e a função social (art. 170, II e III). Portanto, fica claro que a propriedade individual não é mais concebida como um meio para atender aos interesses individuais do proprietário

(MELO, 2011, p. 207). Dessa forma, a propriedade passa a ser legitimada pelo cumprimento de sua função social.

Nesse sentido, elucida Remígio (2011, p. 245):

(...) pode-se afirmar que a propriedades tratada pelo art. 5º da Constituição Federal de 1988, é todo patrimônio que pertence a alguém, o qual irradia ao proprietário um direito de uso, gozo, fruição, disposição e reivindicação sobre ele (direito de propriedade), mas o exercício desse poder deve se adequar à sua função social. A coisa, ou bem, integrante do patrimônio, necessita representar um valor econômico, compreendendo os corpóreos, incorpóreos, móveis ou imóveis.

É fato que o regime jurídico do direito de propriedade varia conforme a realidade social vigente. No contexto brasileiro, tal direito possui um caráter social, regido pelo princípio da função social, indo de encontro com a anterior ideia liberal e individualista que pairava nos séculos XVIII e XIX. O direito de propriedade deixou de ser visto como uma relação entre o indivíduo e a coisa, e passou a considerar a existência de uma relação jurídica entre o proprietário e a coletividade, sendo oponível *erga omnes*, desde que a propriedade esteja cumprindo a função social (REMÍGIO, 2011, p. 255).

2.6.1 A propriedade rural

Para compreender melhor a questão da função social da propriedade, é importante diferenciar a propriedade urbana da propriedade rural, tendo em vista que a função social que cada uma deverá exercer é distinta. Conforme o artigo 4º, inciso I, da Lei nº 4.504/64, imóvel rural é “o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.

Nesse diapasão, o Decreto nº 55.891/65, em seu artigo 5º, estendeu o conceito para “prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios, que se

destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada”.

Logo, observa-se a preferência pelo critério da destinação ao da localização para a definição do imóvel rural. Também, vale mencionar o disposto na Lei 8.629/93, a qual regulamenta os dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária, e em seu artigo 4º, inciso I, conceitua o imóvel rural de forma muito similar ao Estatuto da Terra. Para a referida lei, imóvel rural é “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial”.

Em vista disso, pode-se reconhecer quatro elementos constitutivos dentro do conceito de imóvel rural, quais sejam: prédio rústico, área contínua, irrelevância da localização e destinação.

Sendo assim, os requisitos para o cumprimento da função social da terra em imóvel rural são distintos daqueles exigidos para a propriedade privada urbana. O Art. 186 da Constituição Federal de 1988 dispõe o que segue:

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.

No caso de descumprimento dos requisitos elencados no referido artigo, caberá a atuação do Estado para limitar o direito de propriedade do indivíduo proprietário.

3 INTERVENÇÕES SOBRE A PROPRIEDADE PRIVADA EM PROL DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Em conformidade com o disposto na CRFB/88 e demais legislações supramencionadas, a propriedade privada deve ser protegida e garantida, desde que cumprida a sua função social. Acerca do tema: “O direito de propriedade constitucionalmente definido, garante que dela ninguém poderá ser privado, arbitrariamente, somente será permitido no caso de interesse social, utilidade pública ou necessidade pública” (FARIAS, FARIAS e ANDRADE, 2011, p. 80).

Portanto, há diversos modos de intervenção Estatal com relação à propriedade privada. De acordo com Cabral (2011, p. 191):

A intervenção do Estado na propriedade ocorre por meio de limitações ou restrições, consistentes em obrigação de fazer ou de não fazer, ou, ainda, de suportar, não resultando, de regra, em pagamento de indenização por parte do poder público.

Há discordância doutrinária no que se diz respeito à legitimidade de tais limitações. Alguns doutrinadores argumentam que o proprietário deve utilizar e dispor de seu bem imóvel conforme o seu único e exclusivo interesse. É o pensamento da corrente Neoliberal.

Por outro lado, a doutrina majoritária entende que tal direito não é absoluto, e que pode sofrer limitações em prol do interesse coletivo, tendo o bem de servir toda a coletividade, e não somente o interesse individual do proprietário. Portanto, apesar de ser um direito fundamental, o direito à propriedade pode ser limitado pela atuação do Estado.

Nos ensinamentos de Harvey (1998), *apud* Zibetti (2005, p. 45): “A intervenção estatal é considerada uma solução justa para problemas surgidos com o Progresso”. Ainda que haja uma corrente neoliberal afirmando o contrário, a ideia de que é papel do Estado, por meio de estatutos e reformas, regular a distribuição de terras, e impor limites quantitativos para a propriedade

da terra e condições acerca da legitimidade da propriedade privada, em conformidade com o interesse social, é predominante.

Sendo assim, conclui-se que o interesse público deve ser priorizado em detrimento do interesse privado e individual. Nas palavras de Bezerra e Marques (2011, p. 154): “A propriedade é garantida ao passo que se observa duas limitações, a primeira é a obrigação do seu uso e a segunda é que ela deve estar destinada ao bem estar geral”.

3.1 Limitações ao direito de propriedade

Os requisitos para o cumprimento da função social da terra em imóvel rural estão previstos no art. 186 da Constituição Federal de 1988. São eles: 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.

Desse modo, ao descumprir qualquer um dos requisitos, a propriedade não está obedecendo ao princípio da função social. Nesse caso, a consequência mais comum é a da desapropriação, disposta no art. 184 da Carta Magna: a propriedade se tornará passível de desapropriação para fins de reforma agrária.

Assim, o Estado poderá intervir na propriedade privada através do poder de polícia, impondo limites com base nos princípios constitucionais, para condicionar o uso da terra para servir a coletividade (CABRAL, 2011, p. 194). O intervencionismo se tornou muito mais presente em resposta à mudança de perspectiva acerca da propriedade privada no Brasil, a qual passou a ser vista sob o enfoque do princípio da função social.

A Constituição de 1988 abriga normas com relação à ordem econômica e social, norteando a sociedade em busca da justiça social plena, por meio dos princípios. Nas palavras de Cabral (2011, p. 194):

Assim é que princípios como justiça social, valorização do trabalho e de contenção ao poder econômico vieram para promover alterações nas relações econômicas, salientando Sunfeld que tal tendência inevitavelmente atingiria a questão da propriedade, uma vez que ela é o cerne do modelo capitalista.(...) Ressalta mais o citado autor, que o princípio da função social da propriedade representa um compromisso entre a ordem liberal e a ordem socialista, incorporando à primeira certos ingredientes da segunda (SUNFELD, 1987, p. 02).

Nesse sentido, o poder de polícia mencionado é a competência administrativa de disciplinar o exercício da autonomia privada, para garantir direitos fundamentais e da democracia, em conformidade com os princípios da legalidade e da proporcionalidade (JUSTEN FILHO, 2006, p. 393, *apud* CABRAL, 2011, p. 194).

Desse modo, o poder de polícia é de competência administrativa, e se trata de uma atividade para limitar a autonomia privada, tendo por finalidade permitir a operação dos direitos fundamentais, tornando assim possível a harmonia social da coletividade. Além disso, o poder de polícia é pautado nos princípios constitucionais e legais, indissociáveis do Estado democrático de Direito, e seu exercício deve estar em conformidade com os limites do ordenamento jurídico. Ademais, sendo uma limitação de direitos por parte do Estado, é necessária que tal atuação ocorra em consonância com o princípio da proporcionalidade, de forma que a providência adotada deve ser a de menor potencial restritivo para o indivíduo (CABRAL, 2011, p. 194).

3.1.1 Formas de intervenção

Há diversas modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada, por meio de leis ou atos normativos. De acordo com Filho, 2008, p. 723, *apud* Cabral (2011, p. 195), as formas básicas de intervenção do Estado sobre a propriedade são: i - intervenção restritiva; ii - intervenção supressiva. O autor considera a requisição, a ocupação temporária, as limitações administrativas e o tombamento formas e intervenção restritiva e, por outro lado,

considera a desapropriação uma intervenção supressiva, pois o Estado, por meio dela, transfere a propriedade para o seu patrimônio de modo coercitivo (CABRAL, 2011, p. 195).

Nesse sentido, o Estado pode impor uma restrição ou limitação à propriedade como forma de intervenção (CABRAL, 2011, p. 195). Ressalta-se que não há um consenso na doutrina acerca da diferença entre as duas modalidades. Portanto, não há uma fronteira clara entre os dois conceitos. Dessa forma, Silva (2005, p. 281-282), *apud* Cabral (2011, p. 195), conceitua limitação como fator condicionante que afeta as características do direito à propriedade, e alterou a ótica absoluta e exclusiva pela qual era visto esse instituto.

O autor esclarece, ainda, que a função social não pode ser confundida como uma forma de limitação. Deve ser vista como uma estrutura que integra indissociavelmente o direito de propriedade, enquanto as limitações são gênero, e têm influência sobre os caracteres do direito de propriedade, e podem se fundamentar tanto no Direito público quanto no privado (CABRAL, 2011, p. 195). Acerca disso: “As restrições, servidões e desapropriação são espécies de limitação, afetando o caráter absoluto, o caráter exclusivo e a perpetuidade da propriedade, respectivamente (SILVA, 2005, *apud* CABRAL, 2011, p. 195).

Conforme esclarece Sales (2006, p. 65), *apud* Uchoa (2011, p. 31), os termos desapropriação e expropriação são por vezes considerados sinônimos, e ambos são utilizados pela legislação para se referir ao mesmo instituto, como por exemplo no Decreto-lei nº 3.365/41 (Lei Geral das Desapropriações). Todavia, para De Plácido e Silva (1963, p. 506), *apud* Uchoa (2011, p. 31), os dois institutos não se confundem, pois na desapropriação não há a privação da propriedade nem diminuição do direito de propriedade, visto que há uma indenização. Portanto, há uma conversão da propriedade em dinheiro ou em títulos.

Por outro lado, a expropriação incorre em perda ou diminuição do patrimônio em razão de ato do expropriado. Pode significar venda forçada ao Poder Público ou privação da propriedade (DE PLÁCIDO e SILVA, 1963, p. 664, *apud* UCHOA, 2011, p. 31). Nesse contexto, cabe explicitar o instituto da expropriação, o qual tem o condão de sancionar o mau uso da propriedade, relacionado ao cultivo de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho análogo à escravidão, e está disposto no art. 243 da Constituição Federal:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

Portanto, a expropriação possui natureza confiscatória, não importando qualquer indenização ao proprietário expropriado. De acordo com Costa (2006, p. 111), *apud* Uchoa (2011, p. 36), a expropriação pode ser definida como um confisco substancial ou total da propriedade privada, sendo esta absorvida pelo Estado, sem qualquer indenização ao proprietário.

No presente trabalho, será dado enfoque ao instituto da desapropriação, pois é uma forma de limitação direcionada à satisfação do Direito público (DI PIETRO, 2008, p. 117, *apud* CABRAL, 2011, p. 196), e não possui caráter sancionatório, importando em indenização prévia e justa ao proprietário da terra desapropriada.

3.1.1.1 Desapropriação

A desapropriação é o ato pelo qual o Poder Público se apossa do bem de um particular, de modo compulsório, adquirindo a propriedade do bem antes alheio, tolhendo do antigo *dominus* o direito de propriedade, a fim de fazer que o imóvel atenda ao interesse público, por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, fundamentado no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, no caso de incompatibilidade (MELLO, 2009, p. 858, *apud* PONTES e LIMA, 2011, p. 264).

Nas palavras de Pinto (2013, p. 81), é o ato involuntário de perda da propriedade privada, por intervenção do Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, adquirindo-o, mediante prévia e justa indenização.

O instituto da desapropriação está disposto na Constituição Federal de 1988, no art. 5º, XXIV, que determina que:

Art. 5º (...)

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;

Além disso, o art. 184, *caput*, do mesmo dispositivo, dispõe que:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis em um prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Desse modo, diferencia-se a desapropriação urbana da desapropriação rural. A desapropriação urbana ocorre quando o imóvel não está cumprindo a sua função social no meio urbano. Já a desapropriação rural ocorre quando o bem imóvel rural não está cumprindo com a sua função social, inclusive para os

fins de reforma agrária, sendo de competência da União, e será objeto de análise no presente trabalho.

Nesse sentido, conforme a interpretação de Cunha (1998, p. 08): “a desapropriação, que limita o caráter perpétuo da propriedade é uma das formas mais importantes de perda da propriedade”. Portanto, a desapropriação rural deve servir ao interesse social.

Ao mesmo tempo, deve haver prévia e justa indenização ao proprietário, em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, no caso de imóvel rural, em conformidade com o art. 182, §3º, da CRFB/88. Por fim, vale ressaltar que é um instrumento constitucional, porém deve ser estabelecido mediante lei, de acordo com o art. 5º, XXIV, da CRFB/88.

Assim, elucida Pontes e Lima (2011, p. 264): “A necessidade pública se dá quando o Poder Público está diante de uma situação de emergência, necessitando respostas rápidas e urgentes para superar com eficiência a situação”. Nesses casos, a desapropriação serve para solucionar urgentemente as situações emergenciais que passa a Administração pública.

Por outro lado, a utilidade pública se dá quando a desapropriação do bem é conveniente para o Poder Público, embora não seja extremamente necessário. E, por último, o interesse social ocorre quando a transferência de titularidade é necessária para o “melhor aproveitamento, utilização ou produtividade” do bem em prol da coletividade (PONTES e LIMA, 2011, p. 264).

No mesmo sentido, o art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41 elenca as possibilidades de desapropriação por utilidade e necessidade pública. Vale mencionar que o Decreto-Lei não faz diferença entre os institutos de utilidade pública e necessidade pública. Vejamos:

- 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;

Já as hipóteses de desapropriação por interesse social estão previstas no art. 2º da Lei 4.132/62:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

- I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
- II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;
- III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;
- IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;
- V - a construção de casa populares;
- VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;
- VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.
- VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

Faz-se mister mencionar que, no caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, há uma entrega do patrimônio desapropriado para o domínio público. Já no caso de desapropriação por interesse social, o bem não necessariamente será revertido ao patrimônio público. Existe a possibilidade de o bem ser repassado para terceiros, credenciados para receber o patrimônio objeto de desapropriação, conforme o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal.

Sobre o tema, "ao promover a desapropriação, o Poder Público, condiciona a legalidade de tal intervenção à efetiva utilização, conforme a destinação consentânea com o interesse público" (UCHOA, 2011, p. 37). Ainda, o art. 35 do Decreto-lei nº 3.365/41 dispõe a impossibilidade de reivindicação dos bens já incorporados à Fazenda Pública, sendo qualquer ação judicial fundada em nulidade do processo resolvida em perdas e danos. Nas palavras de Uchoa (2011, p. 37):

No caso de ilegalidade apurada pelo Poder Judiciário, ao invés de ensejar o retorno do bem ao expropriado, serão os danos causados na desapropriação tão somente indenizados, e o bem continuará sob o domínio do Poder Público, isto porque, segundo José Carlos de Moraes Salles, "um valor mais alto irá sobrepor-se ao próprio direito do expropriado, decorrente de ação anulatória: o interesse da coletividade" (SALLES, 2006, p. 751).

Vale ressaltar que, todavia, uma destinação diversa, alheia à utilidade pública ou ao interesse social, poderá justificar o retrocesso do bem expropriado à propriedade do particular. Dessa forma, se ocorrer um desvio de finalidade, a desapropriação resta inconstitucional: o bem deve necessariamente ser destinado ao atendimento de uma finalidade pública. Por isso, a propriedade que permaneça sem destinação social poderá regressar ao particular (UCHOA, 2011, p. 37).

Todavia, apesar de legal o pleito de reaver do Poder Público o bem desapropriado, por parte do antigo proprietário, no caso de desvio de finalidade, há o risco de que o proprietário torne a não dar uma utilidade à sua terra, incorrendo em descumprimento da função social. Portanto, muito mais seguro e justo seria, no caso de o Estado falhar em dar à propriedade um fim social, repassar a posse e a propriedade da terra para os pequenos produtores, focando na promoção da agricultura familiar e promovendo a justiça social no meio rural.

3.1.1.1.1 Desapropriação para fins de reforma agrária

A desapropriação para a reforma agrária é a que tem maior impacto social, pois é um instrumento do Poder Público para cumprir com a política agrária (PONTES e LIMA, 2011, p. 267). A política de reforma agrária consiste no conjunto de medidas, por parte do Estado, com o objetivo de “promover a distribuição de terras entre trabalhadores rurais, atendendo aos princípios de justiça social e aumento da produtividade, conforme disposto na Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra)” (BRASIL, 2020).

Além de promover cidadania, proporcionar a desconcentração e democratização da estrutura fundiária e gerar renda no campo, a Reforma Agrária favorece: A produção de alimentos básicos; O combate à fome e à pobreza; Promoção da cidadania e da justiça social; A interiorização dos serviços públicos básicos; A redução da migração campo-cidade; A diversificação do comércio e dos serviços no meio rural. (BRASIL, 2020).

Conforme visto anteriormente, o art. 184 da Constituição Federal determina que a União é competente para desapropriar por interesse social os imóveis rurais que não cumprem com a sua função social, mediante pagamento prévio e justo da indenização por meio de títulos da dívida agrária. Além disso, o art. 185 do mesmo dispositivo dispõe que as pequenas e médias propriedades (área de um a quatro módulos rurais, e áreas superiores a quatro e iguais ou menores que quinze módulos rurais, respectivamente) não podem ser objeto de desapropriação, desde que o proprietário não tenha outro imóvel rural (PONTES e LIMA, 2011, p. 267). De acordo com Luz (2016):

O conceito de módulo rural deriva do conceito de propriedade familiar, constituindo uma unidade de medida, expressa em hectares, que busca exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico.

Em outras palavras, o módulo rural constitui uma unidade de medida que permite estabelecer uma comparação mais adequada entre os imóveis rurais, pois leva em consideração não só a dimensão do imóvel, mas vários outros atributos próprios da região do imóvel.

Ademais, não podem ser desapropriadas as terras consideradas produtivas. Conforme o art. 6º da Lei nº 8.629/93:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

Nesse sentido, é notável o intuito do instituto da desapropriação para fins de reforma agrária no contexto brasileiro. Objetiva-se promover o cumprimento da função social, a produção de alimentos e a garantia de renda para os produtores rurais pequenos e médios, diminuindo dessa forma a concentração de terras nas mãos de poucos e o seu mau uso. Além disso, visa-se combater o latifúndio, que são enormes propriedades de terra, em sua maior parte improdutivas, pertencentes a somente um proprietário.

Portanto, como forma de proteger o pequeno e médio produtor rural, os bens que podem ser desapropriados para atender à política de reforma agrária são aqueles imóveis, considerados grandes (latifúndios), que não cumprem com a sua função social, em desacordo com o disposto no art. 186 da CRFB/88. Muitas vezes, os latifúndios são destinados à monocultura, que consiste na produção de um único produto agrícola, a fim de abastecer o mercado externo (SOUSA, 2019). Os latifúndios também são objeto de especulação imobiliária, que, de acordo com Vezzali (2006):

Isso acontece porque a terra tem importância por seu valor de mercado. Ganha-se produzindo em uma propriedade rural, mas também ganha-se deixando-a parada, esperando a especulação imobiliária cumprir seu papel aumentando o valor do hectare. O que

pode vir a ocorrer com a instalação de infra-estrutura pelo governo ou mesmo da expansão da frente agrícola.

No mesmo contexto, a política agrária nacional também visa combater o minifúndio, o qual consiste em:

(...) uma propriedade rural com pequenas dimensões. Normalmente, pertencem a uma família que por meio da agricultura e pecuária de subsistência tira dela seu sustento. Geralmente é praticada a policultura com finalidades de suprir as necessidades básicas dos produtores, bem como abastecer o mercado interno (SOUSA, 2019)

Os minifúndios são impróprios para o desenvolvimento da agricultura familiar, devido à sua pequena extensão, impedindo a eficiência da produção e a manutenção da propriedade familiar (SOUSA, 2019).

Em vista disso, de acordo com Pontes e Lima (2011, p. 268), a desapropriação, quando utilizada para fins de reforma agrária, tem um viés social, e tem por objetivo diminuir a concentração da terra no âmbito rural, e promover a agricultura familiar, garantindo o acesso ao campo da parcela mais necessitada da população, para que possam ter renda. A política nacional de reforma agrária visa garantir a produção de riquezas, através do uso adequado das terras, gerando assim empregos e renda no meio rural, além de fomentar a produção de alimentos à população.

3.1.1.1.2 A justeza da indenização na desapropriação pelo não uso ou pelo uso indevido da terra

Acerca da indenização ao expropriado pela limitação ao seu bem imóvel, Uchoa (2011, p. 40) afirma que, em qualquer espécie de desapropriação, é justo que haja a indenização. Segundo Kelsen (1997, p. 117), *apud* Uchoa (2011, p. 40), existe a justiça distributiva, a qual se baseia no princípio de dar a cada um o que lhe é devido, de forma a tratar de forma desigual os desiguais, a fim de se obter uma equidade, para se alcançar a justiça plena e garantir a todos uma vida digna.

Nesse sentido, existem quatro tipos de desapropriação: a direta, prevista no art. 5º, XXIV da CRFB/88; a indireta, a qual consiste em uma desapropriação irregular, na qual o Poder Público “se apropria do bem particular sem observar os requisitos da declaração de utilidade pública e da indenização prévia. Cabe ao particular requerer na Justiça o seu direito de indenização decorrente do ato ilícito”; a confiscatória, que é a expropriação de terra utilizada para o cultivo de plantas psicotrópicas e não autorizadas; e a sancionatória, que “ocorre quando o proprietário não dá finalidade útil ao bem, ou seja, quando não há o cumprimento de sua função social” (LACERDA, 2021).

A desapropriação sancionatória é aquela pela qual o Poder Público pode tomar para si o bem a fim de lhe dar uma melhor finalidade. Na desapropriação por interesse social, o Poder Público pode tanto realizar o processo expropriatório de forma consensual, ou pela via processual, no caso de se não chegar em um consenso com o proprietário acerca do valor do bem (UCHOA, 2011, p. 42).

Apesar de ser apelidada de “desapropriação sancionatória”, ainda cabe ao Poder Público indenizar o particular pela perda da propriedade. Porém, cabe analisar se a indenização ao proprietário pelo mau uso ou pela não utilização do bem é realmente justa. Afinal, ao proprietário cabe contestar o valor monetário da avaliação do bem pela Administração Pública, pois o valor pago pelo imóvel deve ser o bastante para que ele possa adquirir outro de qualidade semelhante (UCHOA, 2011, p. 40).

Desse modo, um proprietário mal intencionado, que não utiliza de seu imóvel para produzir, para fins de especulação imobiliária, e que venha a ser desapropriado de seu bem, deve ser indenizado com juros compensatórios, para que, no mínimo, possa adquirir um novo imóvel com qualidade similar. Assim, nada impede que o proprietário repita as mesmas atitudes egoísticas para benefício próprio. Portanto, não parece sancionatória uma medida que permite

que o “sancionado” torne a repetir o mesmo ato. Acerca disso, elucida brilhantemente Marés (2003, p. 107):

A desapropriação utilizada nos casos de descumprimento da função social, porém, alimenta dois enormes defeitos e injustiças: primeiro, remunera a mal usada propriedade, isto é, premia o descumprimento da lei, porque considera causador do dano e obrigado a indenizar, não o violador da norma, mas o Poder Público que resolve pôr fim à violação; segundo, deixa a iniciativa de coibir o mau uso ao Poder Público, garantindo a integridade do direito ao violador da lei.

Desse modo, a terra que esgota seus recursos naturais, não produz, e inviabiliza o seu uso pelas gerações futuras, não pode ser considerada produtiva (MARÉS, 2003, p. 133). Assim, o proprietário deve ser responsabilizado pelo mau uso da terra, com o intuito de não haver a possibilidade de que ele realize o mesmo feito, por meio de aquisição de mais terras para fins indevidos, através da indenização pela desapropriação por interesse social.

3.1.1.1.3 A supremacia do interesse público sobre o privado na desapropriação por interesse social

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é essencial para o convívio em sociedade. Nas palavras de Mello (2013, p. 99) *apud* Mendes (2018), o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é inerente a qualquer sociedade, sendo “a própria condição de sua existência”. Portanto, quando existe um conflito entre o interesse público e o privado, aquele deve prevalecer, em prol do bem estar-social e da coletividade, respeitadas as garantias e os direitos fundamentais e individuais previstos na CRFB/88 (MENDES, 2018).

Justificado por esse princípio, o Estado pode tomar atitudes de forma unilateral, constituindo obrigações aos particulares. Tais obrigações impõem sanções na hipótese de não cumprimento. Nesse sentido, Figueiredo (2005, p. 36-37) *apud* Uchoa (2011, p. 29), define o interesse público como “aquele que

deve ser curado com prevalência e, para tanto, com a outorga de titularidade de poder à Administração, cujo conteúdo reflete prerrogativas especiais”. Assim, o Poder Público é investido de prerrogativas especiais para tutela de certos interesses predominantes, e a norma qualificou esses interesses como inalienáveis (UCHOA, 2011, p. 29). Logo, o interesse público pode ser definido como “o bem jurídico de interesse coletivo que, por lei, deve ser perseguido pela administração, cuja consecução do ato a ele pertinente se mostra atrelada aos conceitos jurídicos de conveniência e oportunidade” (FIGUEIREDO, 2005, p. 180, *apud* UCHOA, 2011, p. 29).

Ainda, elucida Meirelles (2005, p. 101-102), *apud* Uchoa (2011, p. 29), que o interesse público corresponde ao interesse de toda a coletividade, da totalidade dos cidadãos. Portanto, “houve uma evolução do absolutismo liberal para o relativismo social”.

Nesse sentido, a desapropriação é um exemplo da aplicação da supremacia do interesse público sobre o privado. “É um procedimento de natureza administrativa - a princípio - que compulsoriamente retira de alguém o direito de propriedade, revela essa supremacia (...)” (UCHOA, 2011, p. 30). Afinal, não é necessária a vontade do proprietário para que ocorra a desapropriação do bem, apenas a vontade do Estado, baseada em necessidade ou utilidade pública ou interesse social. A desapropriação é uma ação unilateral do Poder Público, ainda que haja a necessidade de indenização.

De acordo com Uchoa (2011, p. 30), há duas teorias que buscam explicar o fundamento da desapropriação, são elas: a teoria da colisão de direitos e a da função social da propriedade. A primeira teoria versa que a desapropriação é fundamentada na superioridade do Direito Público sobre o privado, e desse modo, o direito de propriedade do indivíduo particular deve acatar a vontade pública diante da superioridade da vontade coletiva. Já a segunda diz que a propriedade não cumpre com sua função social quando não utilizada ou

subutilizada, ou ainda se utilizada de forma abusiva, não atendendo aos dispostos constitucionais.

Portanto, “a desapropriação corresponde a um sacrifício de direito, pois o interesse público, ao se sobrepor ao privado, choca-se com os interesses individualizados e concretos do expropriado” (ZANCANER, 2001, p. 249, *apud* UCHOA, 2011, p. 30). Desse modo, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado fundamenta a desapropriação, pois o direito do indivíduo não pode prevalecer quando contrário ou menos benéfico à coletividade.

4 A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO SOCIAL AGRÁRIO NACIONAL

O espaço rural possui modos distintos de vida, além de direitos e legislação própria (ZIBETTI, 2005, p. 49). Para Zibetti (2005, p. 49), a terra deve cumprir três funções: a econômica, a social e a ecológica. Essas três dimensões são interdependentes e indissociáveis.

Conforme o disposto no Art. 186 da CRFB/88, o proprietário tem a obrigação de cultivar o bem produtivo na terra de sua propriedade, cumprindo assim o seu fim econômico. Além disso, deve melhorar a propriedade para aumentar a sua produtividade, promovendo maior eficiência, ao mesmo passo em que deve manter o ambiente ecologicamente equilibrado (ZIBETTI, 2005, p. 25). O descumprimento de qualquer desses requisitos acarretará na atuação do Estado para limitar o direito à propriedade. Nesse sentido, elucidam Neto e Neto (2013, p. 196):

Esses requisitos são facilmente identificáveis na regra da função social da propriedade rural. Em primeiro lugar, as condutas necessárias (art. 186 da Constituição) para cumprir o fim desejado (art. 5º, inc. XXII, da Constituição) são meticulosamente descritas pelos dispositivos da norma. O fim almejado é a obediência da função social, que é atingido por meio do respeito ao aproveitamento racional da propriedade, da adequada utilização dos recursos naturais, da observância à legislação

trabalhista e do favorecimento ao bem estar de proprietários e trabalhadores.

Ainda, quanto à função social da terra, Zibetti (2005, p. 49) leciona:

Quando se trata deste assunto, tem-se, dentro da função social da terra, como uma pequena parte, o tema da função social da propriedade rural. Observa-se, então, que a função social da terra é muito mais abrangente, incorporando muitos outros aspectos; não somente a concepção da propriedade em termos de direito privado, mas também os sentimentos de solidariedade e de justiça social.

Desse modo, o proprietário não pode ser visto somente como dono de terra, e sim como parte de uma engrenagem, que é a sociedade, e, portanto, tem o dever de resguardar e defender o interesse coletivo. Nesse sentido, “a própria função de produção alimentar é exercida no intuito de satisfazer as necessidades vitais de toda a população” (ZIBETTI, 2005, p. 49). O princípio da função social, elencado no art. 5º da CRFB/88, busca assegurar a todos uma existência digna, de forma complementar ao princípio da dignidade humana.

Por isso, o Estado deve interferir na propriedade rural improdutiva, desapropriando-a para servir ao interesse social. A propriedade obriga, e portanto deve ser utilizada por aqueles que vão dela tirar proveito, para sustento próprio e da sociedade. O pleno aproveitamento das terras rurais brasileiras é essencial para a economia e para o bem-estar social.

4.1 A reforma agrária no Brasil

Reforma Agrária consiste, basicamente, na redistribuição fundiária em um Estado (PORFÍRIO, 2020). Visa, principalmente, promover a correta e eficiente utilização da terra, por meio da redistribuição dos chamados latifúndios, grandes propriedades no meio agrário pertencentes a uma só pessoa, para indivíduos que desejam tirar da terra proveito, para a própria subsistência e de maneira a produzir riquezas. Nas palavras de Porfírio (2020):

Os latifúndios fazem com que a terra não tenha seu valor social cumprido e acarretam a desigualdade social ao servirem apenas como fonte de enriquecimento para especuladores de imóveis. A reforma agrária visa, em sua essência, a uma distribuição fundiária mais justa que contemple os agricultores menores e menos poderosos, que, em geral, praticam a agricultura e a pecuária familiar.

Portanto, a Reforma Agrária se trata de uma “reforma de base”, pois visa uma reestruturação que acarretará, diretamente, em uma profunda mudança nas bases da sociedade (PORFÍRIO, 2020) de maneira positiva, pois objetiva diminuir a concentração de grandes porções de terras nas mãos de poucos e fornecer oportunidades àqueles que realmente desejam nela produzir.

No Brasil, as concentrações fundiárias se iniciaram no momento da colonização. Em 1530, formaram-se as capitânicas hereditárias, as quais eram doadas pela Coroa aos capitães donatários para fins de produção de riquezas e colonização. As capitânicas hereditárias dividiram o território brasileiro em faixas de terra dominadas pelos capitães, os quais deveriam explorá-las e pagar o equivalente a um sexto da produção em impostos à Coroa Portuguesa (PORFÍRIO, 2020).

Como exposto em capítulo anterior, o advento da Lei de Terras em 1850, após a independência do Brasil, acentuou ainda mais a injustiça social no meio rural, pois os mecanismos utilizados pela Lei impediam a aquisição de terras pela parcela mais pobre da população, e permitiu a falsificação de documentos para legitimar posses fraudulentas dos chamados “grileiros” (que realizavam o método da grilagem de terras). A concentração fundiária se manteve no Brasil durante a maior parte de sua história. Conforme elucida Marés (2003, p. 103-104):

A luta pela reforma agrária no Brasil vem de longa data e tem pontos de confronto e avanço e momentos de tristes recuos. Desde o século XVI, com o sistema das sesmarias, passando pela concessão de terras devolutas instituídas em 1850, sempre houve no Brasil uma política de impedimento aos pobres, camponeses e indígenas de viverem em paz na terra.

Ainda, após 1891, as elites passaram a ser emitidos títulos de propriedade sobre as terras devolutas, que eram muitas vezes ocupadas pelos grupos minoritários à época: os indígenas, camponeses, ex-escravizados, dentre outras populações, as quais viviam sob uma economia de subsistência (MARÉS, 2003, p. 104).

Foi somente em 1984, após a Ditadura Militar, que surgiu o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), o qual "teve apoio de setores organizados da sociedade civil e de partidos de esquerda, além do apoio posterior de entidades internacionais" (PORFÍRIO, 2020). Acerca do movimento:

O MST (...) tem quadros de liderança com sólida formação acadêmica e outros de profundo e extenso auto-didatismo, conformando um conjunto capaz de formular política e entender o sentido da confrontação de idéias e de atos. A proposta de reforma agrária passava a ser proposta de mudança e não apenas de manutenção de posse da terra, abandonada a ingenuidade inicial do início do século (MARÉS, 2003, p. 106).

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra surgiu a partir da união de vários movimentos populares ligados à luta pela terra. Oficialmente, o MST foi fundado em janeiro de 1984, na cidade de Cascavel, no Estado do Paraná, por ocasião do Primeiro Encontro Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, com 80 representantes de 13 Estados (COMPARATO, 2001). O MST ocupa terras improdutivas, para nelas produzir e delas tirar o seu sustento, bem como para abastecer o comércio com seus produtos, fomentando a economia. Acerca das ocupações do MST, expõe Marés (2003, p. 134):

(...) aquele que faz a terra destinada ao uso privado cumprir sua função social tem direito a ela e a seus frutos, ainda que proprietário não seja, sem que o eventual titular do direito possa invocá-lo contra o uso dado. Ao contrário de cometer ato ilícito, aquele que ocupa uma terra que não está cumprindo sua função social, para fazê-la cumprir, age de acordo com a lei e o interesse social, merece prêmio, não sanção.

Portanto, não há a possibilidade de uma reforma agrária eficaz “enquanto se permitir a expansão ilimitada a um direito que se exerça sobre espaço limitado, como é o da terra” (ALFONSIN, 2003, p. 268). Nesse sentido: “À terra transformada em mercadoria pelo sistema econômico, político e jurídico capitalista, somente se permite acesso através da chamada ‘demanda solvente’, ou seja, a quem tenha dinheiro para tanto” (ALFONSIN, 2003, p. 266).

A terra deve servir ao interesse coletivo: deve alimentar, empregar e acolher. Deve cumprir uma função social, garantir os direitos daqueles que dela tiram os frutos, e proteger o meio-ambiente. O titular da propriedade tem a obrigação de cumprir os requisitos da função social, e deve perder o seu direito de propriedade caso não o faça, e não pode invocar os poderes do Estado para proteger esse direito (MARÉS, 2003, p. 134).

4.2 A importância da agricultura familiar no Brasil

A agricultura familiar se trata de um sistema de produção que “concentra a gestão da produtividade e da maior parte da mão de obra no núcleo familiar” (ABRAMOVAY, 1997 apud SAVOLDI; CUNHA, 2010), de acordo com o Atlas do Espaço Rural Brasileiro (IBGE, 2020, p. 292). Conforme Brasil (2019):

Agricultura Familiar é a principal responsável pela produção dos alimentos que são disponibilizados para o consumo da população brasileira. É constituída de pequenos produtores rurais, povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores. (...) Na agricultura familiar a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. Além disso, o agricultor familiar tem uma relação particular com a terra, seu local de trabalho e moradia. A diversidade produtiva também é uma característica marcante desse setor, pois muitas vezes alia a produção de subsistência a uma produção destinada ao mercado.

Nesse sentido, a Lei nº 11.326/2006 define a agricultura familiar:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Em vista disso, vale ressaltar que, segundo os Censos agropecuários de 2006 e 2017, a agricultura familiar acumula o maior número de unidades produtivas no Brasil, dessa forma contribuindo significativamente para a geração de empregos relacionados a atividades agropecuárias, artesanais ou agroindustriais, seja no campo ou na cidade (IBGE, 2020).

Conclui-se, portanto, que a agricultura familiar tem um papel importantíssimo para o desenvolvimento do espaço rural brasileiro. Esse sistema tem como uma de suas principais características a produção e distribuição de alimentos voltada para suprir a necessidade regional (IBGE, 2020). A agricultura familiar alimenta o povo, e por isso deve ser incentivada, fomentada e protegida pelo Estado.

Conforme o Censo Agropecuário de 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 76,8% dos 5,073 milhões de estabelecimentos rurais do Brasil foram caracterizados como pertencentes à agricultura familiar (ROSA NETO; SILVA; ARAÚJO, 2020). Os dados do Censo também informam que a produção da agricultura familiar gerou receita de 106,5 bilhões de reais, 23% do total (ROSA NETO; SILVA; ARAÚJO, 2020).

A agricultura familiar é responsável pela maior parte da produção de alguns alimentos. Mais especificamente, a agricultura familiar é responsável por (IBGE, 2017): 69,6% da produção de mandioca; 37,8% do café em grão; 48,5% das bananas; 78,7% do açaí; 64,4% do alface; 70,8% do pimentão; e 64,2 do

leite de vaca (ROSA NETO; SILVA; ARAÚJO, 2020). Além disso, 31% do número de cabeças de bovinos, 45,5% das aves, 51,4% dos suínos, e 70,2% de caprinos pertencem à agricultura familiar, de acordo com o IBGE (2017, ROSA NETO; SILVA; ARAÚJO, 2020). De acordo com a tabela referentes aos dados do IBGE, do ano de 2017 (ROSA NETO; SILVA; ARAÚJO, 2020):

Figura 1 – Tabela da participação da agricultura familiar em alguns produtos selecionados. Brasil, 2017-2018.

Produto	Produção total	Produção familiar	Participação da agricultura familiar (%)
Arroz em casca (1.000 t)	11.057	1.208	10,9
Feijão (todos os tipos) (1.000 t)	2.215	512	23,1
Milho em grão (1.000 t)	88.100	10.972	12,5
Soja (1.000 t.)	103.156	9.559	9,3
Trigo (1.000 t.)	4.681	862	18,4
Mandioca (1.000 t)	6.559	4.563	69,6
Café em grão (verde) (1.000 t)	2.357	892	37,8
Banana (1.000 t)	4.026	1.954	48,5
Abacaxi (1.000 t)	996	668	67,1
Açaí (1.000 t)	280	221	78,7
Alface (1.000 t)	672	432	64,4
Pimentão (1.000 t)	225	159	70,8
Leite de vaca (milhões de litros)	30.156	19.351	64,2
Ovos (milhões de dúzias)	4.672	579	12,4

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2017-2018

Fonte:

<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/55609579/artigo---qual-e-a-participacao-d-a-agricultura-familiar-na-producao-de-alimentos-no-brasil-e-em-rondonia>

Logo, nota-se que a agricultura familiar é essencial e indispensável para a produção de alimentos no Brasil. Além disso, ela é responsável por empregar milhões de brasileiros, gerando renda e fomentando a economia local e regional. Por isso, deve ser protegida e incentivada pelo Estado, através de políticas públicas e limitações ao direito de propriedade daqueles que não tiram proveito devidamente da terra.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo discutir a legitimidade do Poder Público de impor limites à propriedade privada rural e ao direito de propriedade,

a partir do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, e eu enfoque ao instituto da desapropriação para fins de interesse social, com a finalidade de garantir o cumprimento da função social da terra, a partir de uma análise histórica, bibliográfica e jurídica acerca do instituto da propriedade e de suas limitações.

Nesse sentido, para se obter uma compreensão da legitimidade do Estado de intervir na propriedade privada rural em prol da função social da terra, foi necessário, primeiramente, analisar as mudanças históricas sobre a visão do instituto da propriedade ao longo dos séculos, desde a antiguidade até a contemporaneidade, especialmente no contexto brasileiro. Verificou-se que a propriedade é um conceito que não se manteve estático, possuindo diversas acepções ao longo do tempo, em diferentes sociedades.

No Brasil, a princípio, a propriedade tinha um caráter patrimonialista, e o direito à propriedade era visto como absoluto, equiparado com os direitos à vida e à liberdade. O proprietário poderia fazer com a terra o que bem entendesse, mesmo que isso prejudicasse a coletividade. Esse entendimento se alterou com o advento, principalmente, da Constituição de 1988, e posteriormente com o Código Civil de 2002, os quais determinaram que a propriedade deve cumprir com alguns requisitos para ser legítima, e, caso não cumprisse com a sua função social, não poderia ser protegida pelo Estado.

Em segundo lugar, analisou-se o caráter das limitações ao direito de propriedade por parte do Poder Público, sob a ótica do princípio da supremacia do Poder Público sobre o privado, pois tal direito não é absoluto. Foi analisada a desapropriação rural para fins de interesse público como ferramenta para efetivar o cumprimento da função social da terra, e discutiu-se a justeza da indenização nesses casos.

Desse modo, verificou-se que a desapropriação deve ser realizada quando o proprietário não está utilizando a terra devidamente, descumprindo a função

social, e a indenização de tal ato permite que o proprietário desapropriado adquira outra terra de qualidade similar e repita o mau uso da propriedade. Além disso, verificou-se que é legítima a limitação ao direito de propriedade por parte do Estado, tendo em vista que o interesse coletivo deve prevalecer sobre o individual, e a terra deve ser útil e beneficiar a sociedade como um todo, e não somente a um indivíduo.

Por último, foi realizada uma análise acerca da importância do cumprimento da função social da terra no contexto brasileiro, através de um breve histórico dos movimentos sociais em prol da reforma agrária no Brasil. Dessa forma, verificou-se a relevância dos movimentos sociais para a reivindicação das terras improdutivas para fazê-las cumprir com a função social.

Observou-se, também, a importância da agricultura familiar para a produção de alimentos no Brasil, através de dados de pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Os dados demonstram que a maior parte de alguns alimentos que chegam à mesa do brasileiro são produzidos por meio da agricultura familiar, o que justifica e ressalta a importância da realização de uma reforma agrária no Brasil.

Com isso, a hipótese de que o Estado possui legitimidade para limitar o direito de propriedade se confirma, tendo em vista que o cumprimento da função social da terra beneficia toda a sociedade, e o interesse coletivo se sobrepõe ao interesse individual. A desapropriação por interesse social é uma das formas de limitação, por parte do Poder Público, ao direito de propriedade, e pode ser realizada uma vez que o proprietário não utiliza da terra devidamente, para produzir e alimentar o povo, de modo a fomentar a economia.

Assim, a desapropriação pode e deve ser realizada para garantir o cumprimento da função social, e a sua indenização deve ser revisada pelos legisladores brasileiros, uma vez que o proprietário indenizado pode continuar comprando terras e não as utilizar para fins produtivos. Sendo assim, o Estado

deve continuar impondo limites ao direito de propriedade, interferindo sempre que os requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal não forem cumpridos. Somente assim, se resolverá o problema dos latifúndios e das terras improdutivas no Brasil, alcançando-se a justiça social no meio rural.

REFERÊNCIAS

ALBA, Felipe Camilo Dall'. Os três pilares do Código Civil de 1916: a família, a propriedade e o contrato. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 4, n. 189, 20 set. 2004. Disponível em: <<https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/todos-os-artigos/os-tres-pilares-do-codigo-civil-de-1916-a-familia-a-propriedade-e-o-contrato.html>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

BESSA, Fabiane; MOREIRA, Tomás; ALMEIDA, Gabriel (orgs.). **Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo**. Campinas: Russell, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da União: Seção 1**, Brasília, DF, p. 14427, 18 jul. 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra. **Diário Oficial da União: Seção 1**. Brasília, DF, p. 3569, 08 abr. 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55891.htm>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União: Seção 1**, Brasília, DF, p. 49, 30 nov. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 02 dez. de 2022.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 2349, 26 fev. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 25 jul. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Agricultura Familiar**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **A Política**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/a-politica>>. Acesso em: 29 dez. 2022.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Intervenções do Estado na propriedade privada (direito de propriedade: limitações, restrições e função social). In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e (coord.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**. Curitiba: Juruá, 2011.

CHAVES, Antônio. Evolução, natureza e fundamento do direito de propriedade. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 65, p. 193-213, 1970. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66609>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

COMPARATO, Bruno Konder. A ação política do MST. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, dez. 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/8f4fyVTD4DftydPngLdLPvP/?lang=pt>>. 24 jan. 2023.

CUNHA, Rita Dione Araújo. A Propriedade no Código Civil - uma Visão Histórica e uma Visão Nacional. **Revista da Comissão Brasileira de Geodésia**, on-line, fev. 1998. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/39451/1778670/cunha.pdf/d5e3abeb-1f3e-4811-82d8-32322b6aeb47>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

FARIAS, Cyntia Mirella da Costa; COSTA FARIAS, Maria Élia da; ANDRADE, Mariana Dionísio de. Função social da propriedade no âmbito do Direito Internacional Privado. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e (coord.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**. Curitiba: Juruá, 2011.

FREITAS, Kelery Dinarte da Páscoa. A função humana da propriedade privada territorial urbana e o direito à moradia. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e (coord.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**. Curitiba: Juruá, 2011.

GARCIA, Ana Paula Maximo. Desapropriação indireta: a supremacia do interesse público sobre o privado em detrimento do direito à propriedade. **Conteúdo Jurídico**, maio 2016. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46581/desapropriacao-indireta-a-supremacia-do-interesse-publico-sobre-o-privado-em-detrimento-do-direito-a-propriedade>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas do espaço rural brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/#/home/>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017: Resultados Definitivos**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

LACERDA, Irajá. As formas legais de desapropriação. **Revista Conjur.**, ago. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-28/iraja-lacerda-formas-legais-desapropriacao#top>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

LUZ, Tobias Marini de Salles. O que é módulo rural? – Conceitos e Diferenças. **Direito Rural**, set. 2016. Disponível em:

<<https://direitorural.com.br/o-que-e-modulo-rural-conceitos-e-diferencas/>>.

Acesso em: 25 jan. 2023.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. Limitações ao direito de propriedade. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 106/107, p. 839 – 855, jan./dez. 2011/2012. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67968/70576/89400>>.

Acesso em: 12 jan. 2023.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARQUES. Hérika Janayna Bezerra de Menezes Macambira. Dimensão constitucional do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e (coord.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**. Curitiba: Juruá, 2011.

MELO, Márcio Rodrigues. O direito de superfície como instrumento para a implementação da função social da propriedade urbana e garantia ao direito fundamental à moradia. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e (coord.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**. Curitiba: Juruá, 2011.

MENDES, João Marcelo Thomaz. Apontamentos sobre o princípio da supremacia do interesse público. **Jus.com.br**, abr. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65559/apontamentos-sobre-o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico>>. 21 de janeiro de 2023.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e (coord.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**. Curitiba: Juruá, 2011.

PETERS, Edson Luiz. **Meio ambiente e propriedade rural**. Curitiba: Juruá, 2010.

PINTO, Luiz Fernando de Andrade. Direito de propriedade. **Série aperfeiçoamento de magistrados**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 75-86, 2013. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_75.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2023.

PONTES, Daniele Regina; BERTOL, Laura Esmanhoto. Regularização fundiária: um panorama geral das irregularidades. In: KOZICKI, Katya; BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto; MOREIRA, Tomás Antônio; ALMEIDA,

Gabriel Gino (orgs.). **Espaços e suas ocupações:** debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo. Campinas: Russell, 2010.

PONTES, Ted Luiz Rocha; LIMA, Renata Albuquerque. A evolução do conceito de propriedade privada e a desapropriação dos bens. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e (coord.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais.** Curitiba: Juruá, 2011.

PORFÍRIO, Francisco. Reforma agrária: o que é, história, prós e contras. **Brasil Escola**, fev. 2020. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/reforma-agraria.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro. Funcionalização da propriedade e superação do paradigma individualista. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e (coord.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais.** Curitiba: Juruá, 2011.

ROQUE, Sebastião José. O Corpus Juris Civilis se transformou no Código Civil do Brasil. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento**, dez. 2011. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-corpus-juris-civilis-se-transformou-no-c%C3%B3digo-civil-do-brasil>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

ROSA NETO, Calixto; SILVA, Francisco de Assis Correa; ARAÚJO, Leonardo Ventura de. **Qual é a participação da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil e em Rondônia?** Brasília, DF: Embrapa, 2020. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/en/busca-de-noticias/-/noticia/55609579/artigo---qual-e-a-participacao-da-agricultura-familiar-na-producao-de-alimentos-no-brasil-e-em-rondonia>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

SALES, Camila Bottaro. **Humanização dos direitos reais:** limitações do direito de propriedade aos novos direitos reais de uso e moradia. 2010. 109 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SalesCB_1.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

SANTOS, Romulo Rodrigues dos. Estudo das teorias da posse e suas influências sobre os códigos civis brasileiros de 1916 e de 2002. **Revista Jus Navigandi**,

Teresina, ano 24, n. 6001, 6 dez. 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/64014>> . Acesso em: 10 jan. 2023.

SOUSA, Rafaela. O que é latifúndio?. **Brasil Escola**, abr. 2019. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-latifundio.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha. Do direito de propriedade ao dever da propriedade: Contribuições da Constituição da República de 1988. In: KOZICKI, Katya; BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto; MOREIRA, Tomás Antônio; ALMEIDA, Gabriel Gino (orgs.). **Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo**. Campinas: Russell, 2010.

SOUZA, Tawana Fregnani de. Diferença entre Posse e Propriedade. **Jus.com.br**, set. 2021. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/93631/diferenca-entre-posse-e-propriedade>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

TAYER NETO, Pedro Felipe; GONÇALVES NETO, João da Cruz. Função social da propriedade rural: uma regra constitucional. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, n. 57, p. 181-201, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/handle/ri/19873>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

UCHOA, Adelaide Maria Rodrigues Lopes. A supremacia do interesse público na perda da propriedade imobiliária pela desapropriação. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e (coord.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**. Curitiba: Juruá, 2011.

VEZZALI, Fernanda. Especial Latifúndio: Concentração de terra na mão de poucos custa caro ao Brasil. **Repórter Brasil**, 2006. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2006/07/especial-latifundio-concentracao-de-terra-na-mao-de-poucos-custa-carao-brasil/>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

ZIBETTI, Darcy Walmor. **Teoria tridimensional da função da terra no espaço rural**. Curitiba: Juruá, 2005.