

A CRIAÇÃO DAS VARAS DE CONFLITOS DE AGRÁRIOS NOS PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA NO MUNICÍPIO DE BALSAS

Diane Knebre da Rosa

Bacharel em Direito pela Faculdade Unibalsas no Estado do Maranhão.

E-mail: diane_rosa13@hotmail.com

Márcio Bonini Notari

Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenador e Professor do Curso de Direito da Faculdade ÁGORA, no Estado do Mato Grosso.

<http://lattes.cnpq.br/1879425259745073>

E-mail: marciobnotari@gmail.com

DOI-GERAL: <http://dx.doi.org/10.47538/RA-2022.V1N1>

DOI-INDIVIDUAL: <http://dx.doi.org/10.47538/RA-2022.V1N1-09>

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar os conflitos e as desapropriações agrárias. Na cidade de Balsas, no Estado do Maranhão, inexistente uma justiça especializada em conflitos agrários para resolução de litígios fundiários em processos de desapropriação. Sendo assim, o objetivo é identificar os reflexos dessa ausência do Estado em garantir o direito fundamental a função social da propriedade da terra, prevista no rol do Art. 5, XXII, da Constituição Federal de 1988. Para isso, o trabalho busca conceituar a função social da propriedade e seus elementos a partir da sistemática adotada na CF/88. Num segundo momento, será feita uma análise acerca dos mecanismos para garantia do acesso à terra e a reforma agrária. Por fim, o trabalho conclui pela necessidade da Vara de Conflitos Agrárias como solução para garantia da função social propriedade para fins de reforma agrária no Município Balsense, no Estado do Maranhão. A metodologia utilizada é o método dedutivo com técnicas de pesquisas de revisão de literatura, análise documental. Quanto ao método é o qualitativo, em face da análise de dados acerca sobre os conflitos fundiários.

PALAVRAS-CHAVE: Função social da propriedade. Expropriação. Tribunais de conflitos agrários.

THE CREATION OF THE AGRICULTURAL CONFLICT COURT IN THE PROCESSES OF EXPROPRIATION FOR AGRICULTURAL REFORM IN THE MUNICIPALITY OF BALSAS

ABSTRACT: The present work aims to analyze the conflicts and agrarian expropriations. In the city of Balsas, in the State of Maranhão, there is no justice specialized in agrarian conflicts to resolve land disputes in expropriation processes. Therefore, the objective is to identify the reflexes of this absence of the State in guaranteeing the fundamental right to the social function of land ownership, foreseen in the list of Art. 5, XXII, of the Federal Constitution of 1988. For this, the work seeks to conceptualize the social function of property and its elements based on the system adopted in CF/88. In a second moment, an analysis will be made about the mechanisms to guarantee access to land and agrarian reform. Finally, the work concludes by the need for the Agrarian Conflicts Court as a solution to guarantee the social function of property for

the purposes of agrarian reform in the Municipality of Balsense, in the State of Maranhão. The methodology used is the deductive method with research techniques of literature review, document analysis. As for the method, it is qualitative, given the analysis of data on land conflicts.

KEYWORDS: Social function of property. Expropriation. Agrarian conflict courts.

INTRODUÇÃO

O contratualista inglês *John Locke*, na obra o Tratado sobre o Governo Civil (1689), já preconizava a defesa dos indivíduos em face do Estado, como uma das vertentes contemporâneas. Sob a égide de seu pensamento sustenta como objetivo a tutela por parte do governo do direito à vida, a liberdade e a propriedade.

A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1791) proclamou os direitos humanos a partir de uma premissa que permeará os diplomas futuros: todos os homens nascem livres e com direitos iguais. Como, por exemplo: soberania popular, sistema de governo representativo, igualdade de todos perante a lei, presunção de inocência, direito à propriedade, à segurança, liberdade de consciência, de opinião, de pensamento, como dever do Estado Constitucional.

A perspectiva marxista, por outro lado, irá defender uma visão mais inflamando a rejeição do direito de propriedade privada. Marx, sustentava que não bastava a merca declaração de direitos, uma vez que o homem não é um ser abstrato, afastado do âmbito das engrenagens histórica, econômica e sociais, questionando a Declaração Francesa de 1789. Não bastava os direitos serem declarados formalmente, se no campo materialmente careciam de uma real efetivação. Ao se reconhecer o direito de propriedade e a livre iniciativa, solidificaram a estrutura jurídica que mantinha a exploração do homem pelo homem.

O paradigma dos direitos individuais, os quais preconizavam a abstenção do estado na esfera do indivíduo teria uma mudança significativa na transição do século XIX para o Século XX, porém já garantindo o direito de propriedade, ainda que numa perspectiva individualista, denominada na doutrina de direitos de primeira geração. Surgem então, os direitos considerados de segunda dimensão/geração, requerendo em face da exploração do livre mercado a atuação positiva do Estado, para garantir materialmente os direitos denominados de sociais.

Além disso, convém relevar que boa parte dos direitos sociais consagrados, em termos gerais, no art. 6.º da CF foi objeto de densificação por meio de dispositivos diversos ao longo do texto constitucional, especialmente nos títulos que tratam da ordem econômica (por exemplo, no que diz com aspectos ligados à função social da propriedade urbana e rural).

Com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, a ideia de propriedade restou positivada no capítulo dos direitos e garantidas fundamentais, isto é, no rol do art. 5, e em outros vários dispositivos ao longo do texto constitucional de regência, onde encontramos sua previsão normativa. Vale frisar, que por expressa previsão legal, também se encontra no rol das cláusulas pétreas, nos termos do Art. 60§4, I, da CF/88.

Nessa seara, portanto, o presente trabalho pretende estabelecer uma discussão acerca da função social da propriedade e a garantia do acesso à terra, buscando a concretização desse direito fundamental, em face da perspectiva constitucional em relação ao tema da propriedade e os conflitos de natureza agrária existentes no Município de Balsas no Estado Maranhão.

De tal modo que, nos estados que possuem as questões envolvendo os problemas latifundiários, os Tribunais de Justiça deverão propor a criação de varas especializadas em conflitos agrários, com competência exclusiva para questões latifundiárias, conforme prevê o Art. 126 da Constituição de 1988. Ainda, no parágrafo único, do mesmo dispositivo, traz a previsão de que sempre que necessário à eficiência da prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio, constituindo assim uma das inovações da Constituição Cidadã.

Considerando que o trabalho é de natureza bibliográfica, o método de abordagem a ser adotado no seu desenvolvimento será o dedutivo, tendo pressuposto argumentos gerais, para argumentos particulares; quanto ao procedimento será analítico e o histórico crítico, procurando dar tratamento localizado a matéria objeto de estudo, aferindo o universo da dogmática jurídica e seus operadores, em especial, os Tribunais.

O HISTÓRICO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES

Desde a primeira Constituição brasileira, em 1824, houve a previsão de um rol de direitos a serem assegurados pelo Estado. O seu art. 179, XXII, dispunha que “a inviolabilidade dos direitos civis, e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, in verbis:

XXII. E' garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

É importante consignar que embora detalha-se o rol de direitos e garantias fundamentais, com diversos incisos, essa Constituição mascarava a real situação da época: havia escravidão e o voto era censitário (baseado em critério de renda) e excluía as mulheres do processo de participação política.

Sobre o dispositivo, a Constituição de 1824 deixou à lei ordinária (leia-se lei ordinária federal), a definição dos casos de desapropriação, o que foi feito pela Lei nº 422, de 1826, que especificou as hipóteses de necessidade pública e utilidade pública mantidas em todas as Constituições posteriores e definidas pelo artigo 590 do Código Civil de 1916, não repetido no Código de 2002 (DIPIETRO, 2020, p. 392).

Com a República, houve a inserção do rol de direitos na Constituição de 1891 continuou: o art. 72 dispôs que “a Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes (...)”

§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia.

Conforme ensina o professor André Carvalho Ramos, havia o princípio da não exaustividade dos direitos fundamentais, reconhecido no art. 78, que dispunha que “a especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna” (RAMOS, 2020, p. 344).

E importante consignar na primeira fase do constitucionalismo ocidental os

direitos de primeira geração, oponíveis por parte do indivíduo frente ao Estado, incluía, dentre, por exemplo, a igualdade, a liberdade, a nacionalidade, a liberdade de pensamento e expressão, também, estava incluído o direito de propriedade (MAZUOLLI, 2019, p. 50).

Na Constituição de 1934, o direito de propriedade é garantido (excluída a expressão *em toda a sua plenitude*), não podendo ser exercido contra o interesse social ou coletivo. À exigência de indenização prévia acrescentou-se a de indenização justa (art. 113, item 17), excluída na Carta de 1937 (art. 122, item 14).

A Constituição de 1934 reconheceu também o princípio da não exaustividade dos direitos fundamentais ao estabelecer, no seu art. 114 que “a especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros, resultantes do regime e dos princípios que ela adota” (RAMOS, 2020, p. 344).

Em 1946, a Constituição exigia que a indenização fosse prévia, justa e em dinheiro. O artigo 147 previa a justa distribuição da propriedade em consonância com a ideia de supremacia do interesse social que então prevalecia. Foi nessa Constituição que se instituiu a desapropriação por interesse social, sob inspiração do princípio da função social da propriedade, embora não se empregasse essa expressão no texto constitucional. Os casos de desapropriação por interesse social foram previstos na Lei nº 4.132, de 10-9-62 (DIPIETRO, 2020, p. 392).

Em que pese a Constituição de 1937 apenas servir para camuflar a ditadura de Getúlio Vargas e seu Estado Novo, houve a menção formal a um rol de direitos em seus arts. 122 e seguintes (“Dos Direitos e Garantias Individuais”) e aos direitos decorrentes (“Art. 123. A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição”).

Quanto ao direito de propriedade, essa Constituição previa que, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício; o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, ou a hipótese prevista no § 2º do art. 166. O seu conteúdo e

os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício. Porém, o decreto 10.358/42, suspendeu o dispositivo.

Após o final da ditadura do Estado Novo, a Constituição de 1946 instaurou uma nova ordem democrática no Brasil, que se encerraria somente com o golpe militar de 1964. Ela previu, em seu art. 141, o rol dos “direitos e garantias individuais”, com a cláusula de abertura dos direitos decorrentes previstas no art. 144 (“a especificação, dos direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota”).

No campo dos direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, constituída no período pós – guerra, também elencou em seus dispositivos a proteção da propriedade. Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros; e ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade (art. 17, §§ 1.º e 2.º).

No Art. 141 § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Pela Emenda Constitucional nº 10, de 9-11-64, foi instituído outra modalidade de desapropriação por interesse social, que visava à reforma agrária, permitindo que a indenização fosse feita em títulos da dívida pública quando se tratasse de latifúndio como tal definido em lei, excetuadas as benfeitorias úteis e necessárias, que seriam pagas em dinheiro (DIPIETRO, 2020, p. 393).

O Ato Institucional nº 9, de 25-4-69, não mais exigiu que a indenização fosse prévia na desapropriação para reforma agrária. A desapropriação para reforma agrária foi disciplinada pelo Decreto lei nº 554, de 25-4-69, depois revogado pela Lei Complementar nº 76, de 6- 7-93, que hoje disciplina a matéria, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 88, de 23-12-96 (DIPIETRO, 2020, p. 393).

A PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No âmbito do nosso Direito Constitucional positivo, não mais é cabível essa concepção da propriedade como um direito absoluto. Deveras, nossa Constituição consagra o Brasil como um Estado Democrático Social de Direito, o que implica afirmar que também a propriedade deve atender a uma função social, explicitada no inciso XXIII do art. 5.º, e reiterada no inciso III do art. 170 (princípios fundamentais de nossa ordem econômica). Sobre o dispositivo, vale frisar que:

A circunstância de a propriedade apresentar, simultaneamente, caráter dúplice, servindo ao individualismo e às necessidades sociais, impõe, pois, a necessidade de uma compatibilização de conteúdo dos diversos mandamentos constitucionais. Como direito individual, o instituto da propriedade, como categoria genérica, é garantido, e não pode ser suprimido da atual ordem constitucional. Contudo, seu conteúdo já vem parcialmente delimitado pela própria Constituição, quando impõe a necessidade de que haja o atendimento de sua função social, assegurando-se a todos uma existência digna nos ditames da justiça social (TAVARES, 2012, p. 704).

A propriedade privada era considerada um dos mais importantes direitos fundamentais do Liberalismo Clássico. Era o direito de propriedade, então, visto como um direito absoluto - consubstanciado nos poderes de usar, fruir, dispor da coisa (*jus utendi, jus fruendi e jus abutendi*), bem como reivindicá-la de quem indevidamente a possuísse - e oponível a todas as demais pessoas que de alguma forma não respeitassem o domínio do proprietário (MENDES, 2012, p. 320).

Com a evolução do seu conceito, na atual Constituição, ele foi tomado não como qualidade intrínseca da personalidade humana, mas como fator de desenvolvimento social. A característica romana de ser o *jus utendi, fruendi e abutendi, concebendo o direito de propriedade de forma absoluta, com força proeminente* em relação aos outros direitos, foi ultrapassada pelo caminhar das circunstâncias socioeconômicas; seu sentido deve ser tomado de forma restritiva, conjugado com o critério indicativo de sua função social (AGRA, 2018, p. 242).

A dimensão do direito de propriedade como direito subjetivo exige que se identifique uma densidade normativa mínima apta a proteger as posições jurídicas contra intervenções ilegítimas. A vida, a possibilidade de ir e vir, a manifestação de opinião e a possibilidade de reunião pertencem à natureza do ser humano. Ao contrário, é a ordem jurídica que converte o simples ter em propriedade. A proteção constitucional do direito de propriedade não teria, assim, qualquer sentido sem as normas legais relativas ao direito

de propriedade e ao direito de sucessão (MENDES, 2012, p. 321).

Sendo o direito à propriedade um misto de direito privado e público, garantindo assim que cumpra com a sua função social e não seja um direito superior ao da coletividade; não se tornando um direito absoluto; tendo restrições legais; e, em casos específicos, pode ser expropriado pelo Estado, por interesse coletivo.

Ainda, vale frisar, a propriedade está prevista no Art. 5, Caput, da Constituição Federal, constituem direitos e garantia individuais, detém aplicação imediata e, ainda, encontra-se inserida no rol das cláusulas pétreas, não podendo haver proposta de emenda constitucional a abolir o direito de propriedade, conforme leitura do Art. 60§4, I, do texto constitucional.

Esse direito não é absoluto, visto que a propriedade poderá ser desapropriada por necessidade ou utilidade pública e, desde que esteja cumprindo a sua função social, será paga justa e prévia indenização em dinheiro (art. 5.º, XXIV). Ainda prevê a Constituição, nos termos do Art. 5º, XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, com as ressalvas dos casos previstos na Constituição. Conforme a doutrina:

O direito de propriedade consiste na faculdade de usar, gozar, usufruir e dispor de um determinado bem. A Constituição de 1988 o inseriu, inicialmente, no caput do art. 5º (“todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade ...do direito ... à propriedade”). Após, no inciso XXII do mesmo art. 5º, houve novamente a menção à garantia do direito de propriedade e, no inciso seguinte, foi previsto que a propriedade atenderá a sua função social. A propriedade e sua função social são também princípios da ordem econômica e financeira da Constituição, tendo disposto o seu art. 170, II e III, que: “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 privada” (RAMOS, 2020, p. 526).

Por outro lado, caso a propriedade não estejam atendendo a sua função social, poderá haver a chamada desapropriação-sanção pelo Município com pagamentos em títulos da dívida pública (art. 182, § 4.º, III) ou com títulos da dívida agrária, pela União

Federal, para fins de reforma agrária (art. 184), não abrangendo, nesta última hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária, a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, e não tendo o seu proprietário outra, e a propriedade produtiva (art. 185, I e II).

Por sua vez, a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade rural será classificada e, portanto, denominada de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Sendo assim, nesse caso, o processo desapropriatório cabe somente a União (não cabe aos Estados, Municípios e o Distrito Federal), realizar a desapropriação sobre imóvel que não esteja cumprindo com a função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão (RAMOS, 2020, p. 528).

Logo, o não atendimento da função social da propriedade pode dar ensejo a uma das formas de intervenção do Estado no domínio privado: a desapropriação (nesse caso, dita desapropriação por interesse social).

A CRIAÇÃO DA VARA DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS PARA JULGAMENTO DE PROCESSOS NOS CASOS DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA NO MUNICÍPIO DE BALSAS

Segundo relatório da Comissão Pastoral da Terra, dentre os dez estados da Federação com maior índice de Conflitos no Campo Brasil, no ano de 2020, encontra-se o Pará em primeiro lugar, com 168.546 famílias envolvidas em conflitos; em segundo, o Maranhão, com 137.515.

Dados da entidade revelam que no município de Balsas/MA, existem quatro assentamentos, assim compreendidos, o denominado Bom Acento, com fundação em 31/01/2020, tendo 8 (Oito) posseiros. Já os demais assentamentos têm-se a Comunidade Santa Dulce dos Pobres (13/02/2020), com 40 (quarenta) posseiros; ainda, existe a Comunidade Bom Acerto (11/08/2020), que contém 8 (Oito) posseiros, bem como, a Comunidade Posseiro Balsas/Gleba Picos (04/11/2020), que detém o maior número de assentados, com 100 (cem) posseiros.

Pará e Maranhão também foram os estados com o maior número de famílias impactadas pela grilagem de terras (26,8% e 23,3%), respectivamente, do total. Mais da metade dos casos de grilagem documentados estão na Região Norte, com 11.399 famílias, representando 58,5% dos casos, seguida do Nordeste com 33% dos casos. As duas regiões detêm historicamente as maiores porcentagens de violência no campo, nas mais recentes zonas de expansão e investimento do agronegócio (PACKER Et al., 2020, p. 141).

Historicamente, a desapropriação foi introduzida no direito brasileiro por influência do direito português. Conta-se, para ilustrar, que o Príncipe Regente D. Pedro, em 21.5.1821, inspirado nas Ordenações do Reino, baixou ato proibindo tomar-se qualquer coisa a alguém contra sua vontade e sem indenização (MARQUES, 2015, p. 136).

Outro instituto é previsto no art. 184 da CF, e pode ser denominada de desapropriação rural, porque incide sobre imóveis rurais para fins de reforma agrária. Trata-se, de modalidade específica da desapropriação por interesse social e tem o objetivo de permitir a perda da propriedade quando esta não esteja cumprindo sua função social. Esta só se considera cumprida nos casos do art. 186 da CF, de onde se infere, *a contrário sensu*, que fora deles a propriedade é passível de desapropriação (FILHO, 2019, p. 1177). Vale ressaltar:

A Constituição Federal concedeu à União a competência para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural. Reforma agrária deve ser entendida como o conjunto de notas e planejamentos estatais mediante intervenção do Estado na economia agrícola com a finalidade de promover a repartição da propriedade e renda fundiária. Esse procedimento expropriatório para fins de reforma agrária deverá respeitar o devido processo legal, havendo necessidade de vistoria e prévia notificação ao proprietário, uma vez que haverá privação de bens particulares, sendo considerada modalidade de “desapropriação-sanção” (MORAES, 2017, p. 1569).

O expropriante nessa modalidade é exclusivamente a União Federal, e a indenização, da mesma forma que sucede com a modalidade anterior, os pagamentos são realizados através de títulos, não em dinheiro (artigos 184 e 191 da Constituição Federal).

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.

Por esse motivo, ao lado dos direitos assegurados ao proprietário, o ordenamento constitucional impõe a ele deveres essencialmente sintetizáveis como dever de uso adequado da propriedade (mormente no que concerne à sua exploração econômica). Não pode o proprietário de imóvel rural mantê-lo improdutivo, devendo atender às condições estabelecidas no art. 186 da CF/88 (AGRA, 2018, p. 230).

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. 5.º.” (art. 243). Essa hipótese de desapropriação pode ser afastada se o proprietário provar que não incorreu em culpa, ainda que “*in vigilando*” ou “*in eligendo*”¹ (PADILHA, 2020, p. 377).

É possível o confisco de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico de drogas, sem a necessidade de se perquirir a habitualidade, reiteração do uso do bem para tal finalidade, a sua modificação para dificultar a descoberta do local do acondicionamento da droga ou qualquer outro requisito além daqueles previstos expressamente no art. 243, parágrafo único, da CF. (RE 638.491, rel. min. Luiz Fux, j. 17-5-2017, P, DJE de 23-8-2017, Tema 647. Vide AC 82 MC, rel. min. Marco Aurélio, j. 3-2-2004, 1ª T, DJ de 28-5-2004).

A reforma agrária é prevista por lei infraconstitucional, a Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 e tendo ao todo 28 artigos, dispondo em seu artigo 2º que será passível de desapropriação, a propriedade rural que não cumprir com a sua função social, sendo a função social da área rural legislada pela Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964²,

¹ Na vigência do Código de 1916 falava-se em *culpa in eligendo* para caracterizar a má escolha do preposto. A culpa do patrão ou comitente era presumida Responsabilidade Extracontratual Subjetiva - Pressupostos: Conduta Culposa pelo ato culposo do empregado ou preposto, consoante a Súmula 341 do Supremo Tribunal Federal, em razão da má escolha do mesmo. A culpa *in vigilando*, por sua vez, decorria da falta de atenção ou cuidado com o procedimento de outrem que estava sob a guarda ou responsabilidade do agente. Os pais respondiam pelos atos dos filhos menores, via de regra pela falta de vigilância (FILHO, 2012, p. 66)

² BRASIL. Lei 4504/1965. Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível

conhecido por Estatuto da Terra.

Tem-se como objetivo da reforma agrária evitar a grande concentração de terras (latifúndios) em benefício das massas trabalhadoras do campo, com a distribuição de terras para o homem do campo e a produção agrícola, sendo uma revisão e novo regramento das normas que disciplinam a estrutura agrária do País, tendo em vista a valorização humana do trabalhador e o aumento da produção, mediante a utilização racional da propriedade agrícola e de técnica apropriada ao melhoramento da condição humana da população rural (STRUZ, 2010, p. 53).

Nesse sentido, a desapropriação para fins de reforma agrária só pode ser realizada pela união, onde o órgão responsável pela realização dessa prática é o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA); regulado pelo Decreto Lei nº 1.110/70. Esse ponto está contido no artigo 2º, parágrafo 1º da Lei 8.629/93.

Após uma análise do que é reforma agrária, ressalta-se que a lei impõe limites do que pode ser desapropriado para fins de reforma agrária, sendo o cumprimento da função social da propriedade rural, o parágrafo 1º do artigo 4º da Lei 8.629/93 descreve que será insuscetível da referida desapropriação a pequena e a média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra.

A pequena e a média propriedade rural são descritas pelos incisos II e III do artigo 4º da referida lei, descrevendo como pequena propriedade o imóvel rural de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento; e a média propriedade o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais. Deve o módulo rural ser calculado através do tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo a sua região de localização, como dita o Decreto Lei nº 55.891/65³.

A propriedade alvo da ação será selecionada em um banco de dados do INCRA, observando-se os fatores da localização, extensão, histórico da região, e denúncias de representantes dos trabalhadores rurais, o qual será vistoriado em um prazo de 120 dias pelo INCRA, sob pena de responsabilização, conforme Decreto nº 2.250/97⁴, artigo 1º,

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Data de acesso: 17 de outubro de 2021.

³ 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55891.htm. Data de acesso: 21 de outubro de 2021.

⁴ BRASIL. DECRETO Nº 2.250, DE 11 DE JUNHO DE 1997. Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2250.htm. Acesso em 21.10.2021.

assim sendo, a vistoria é reconhecida como ato administrativo, onde verificar-se-á o preenchimento dos requisitos constitucionais da função social.

Ressalta-se no artigo 2º da Lei Complementar nº 76/93 que a desapropriação para fins de reforma agrária é de competência privativa da união, sendo precedido por decreto assinado pelo Presidente da República, declarando o interesse social para a ação. O decreto tem prazo decadencial de dois anos, contado da data de publicação no Diário Oficial, devendo ser feita por meio de escritura pública, ou judicialmente.

A ação judicial ocorrerá caso não haja acordo com o proprietário do imóvel, onde a legitimidade ativa será atribuída ao INCRA, órgão executor da reforma agrária, e a legitimidade passiva é do ente privado que descumprir com a função social da propriedade. O processo seguirá o rito sumário, conforme artigo 1º da LC 76/93, sendo de competência da Justiça Federal, onde será ajuizada no foro do imóvel desapropriado, conforme artigo 2º, §1º dessa Lei, tendo natureza jurídica constitutiva.

Conforme o Site G1 (Globo), após 9 anos, a Justiça Federal do Maranhão, no âmbito da 8.ª Vara Federal, decidiu pela implantação do assentamento Juçaralzinho e Juçaral Antônio Roxo, conforme informação obtida junto ao Ministério Público Federal, que promoveu a ação contra o INCRA, determinando o prazo de 180 (cento e oitenta dias), para finalização do projeto de assentamento de 89 lotes, contratos de concessão, identificação dos beneficiários e ocupantes irregulares, bem como, a elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Assentamento⁵.

Desde 2013, o Ministério Público estabeleceu um Plano Anual de Trabalho da 38ª Promotoria Especializada em Conflitos Agrários, com a finalidade de cumprir no item 96, alínea i, do Anexo Único, da Resolução nº 019, de 20 de setembro de 2013, do Colégio de Procuradores de Justiça, em questões agrárias, da 38ª Promotoria de Justiça Especializada em Conflitos Agrários⁶.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Maranhão, recentemente, por intermédio de Lei Complementar 220/2019, restou criada na Capital São Luís uma Vara Agrária, para

⁵Disponível em <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/03/mpf-consegue-liminar-para-assentados-em-vitoria-do-mearim-ma.html>. Data de acesso em 21.10.2021.

⁶Disponível em <https://www.mpma.mp.br>. Humanos/páginas-estáticas/8116-nucleo-de-conflitos-agrarios. Data de acesso em 21.10.2021.

solucionar conflitos de natureza fundiária e coletivos. Sendo assim, o Art. 8º da LC 220/2019, prevê que na Comarca da Ilha de São Luís haverá uma Vara Agrária, com competência territorial em todo o Estado do Maranhão, para resolver conflitos agrários e de natureza coletiva. Na sequência, o parágrafo primeiro elenca que as Varas terão 2 juízes de direito titulares e, no parágrafo segundo a competência será designada mediante resolução e distribuição por sorteio.

Em julgado recente o Supremo Tribunal Federal (STF), decidiu sobre matéria similar em caso envolvendo o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso:

Tribunal de Justiça de Mato Grosso. Criação de vara especializada (provimento 4/2008). Concentração de ações judiciais sobre questões agrárias em vara especializada (resolução 7/2008). Conselho nacional de justiça: preservação da competência territorial dos juízos das comarcas do interior do estado, conforme critérios dos arts. 94 e 95 do Código de Processo Civil. (...) Na Constituição de 1988 se conferiu aos tribunais estaduais competência para definir a atribuição para ações sobre conflitos fundiários por seus órgãos jurisdicionais (art. 126), sem exigir ação em que se discute questão agrária no foro da situação da coisa, sob pena de se interpretar a Constituição da República a partir do Código de Processo Civil. [MS 30.547, rel.min. Cármen Lúcia, j. 18-10-2019, P, DJE de 7-2-2020] Data de acesso em 21.10.2021.

Mediante a criação e provimento, similar ao Estado do Maranhão, houve a criação de uma vara agrária especializada em litígios de natureza fundiária, para fixação de competência territorial, em conformidade com o Art. 126 da CF/88, que preceitua, conforme redação da Emenda Constitucional 45/2004, a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados para criação de varas especializada com competência exclusiva para os conflitos agrários. O Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias.

A própria Emenda Constitucional nº 45/2004, buscou garantir a tramitação processual em tempo adequado através do estabelecimento de algumas medidas, tais como, a descentralização das estruturas do Poder Judiciário, com a justiça itinerante e o funcionamento descentralizado de órgãos de segunda instância; da especialização de funções, com a criação de varas especializadas para dirimir conflitos agrários; e a valorização das defensorias públicas, dotando-as de autonomia funcional e administrativa para que possam cumprir a contento a finalidade para a qual foram criadas (AGRA, 2018, p. 257).

Malgrado a discussão acerca da implementação de uma justiça agrária especializada no Brasil, torna-se importante um novo enfoque sob a temática. Isso implica, em questões conexas, tais como, a elaboração de uma legislação processual agrária (Código de Processo Agrário, por exemplo); a instalação de promotorias, ou seja, um Ministério Público Agrário e, até mesmo, uma polícia de natureza agrária, a possibilidade de instalação de Cortes Arbitrais. Essas possibilidades acabam encontrando resistência, especialmente, no âmbito do Poder Legislativo Federal (MARQUES, 2015, p. 49).

Por fim, embora haja expressado previsão constitucional acerca da criação de uma justiça agrária (Vara de Conflitos Agrários), ainda assim, não foi possível implantá-la, ao menos em realidade brasileira, em face das pressões e reações das classes dominantes (latifúndio). Por outro lado, à medida que os conflitos agrários se agravam e se multiplicam nos Estados, urge a necessidade que os conflitos oriundos das mais diferentes relações agrícolas, em regra, de um lado proprietários e de outro os trabalhadores sem-terra.

CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo cingiu-se no estudo acerca do direito fundamental a função social da propriedade, a partir da sua previsão normativa no rol dos direitos e garantidas fundamentais, bem como, outros dispositivos contidos nas normas constitucionais que versão sobre o tema.

O primeiro passo foi analisar o histórico constitucional da função social da propriedade e sua classificação em todas as Constituições (1824, 1891, 1934, 1937, 1967, 1969), até chegar a Constituição de 1988. Foi identificada sua previsão em vários dispositivos constitucionais, e após análise doutrinária, a defesa da função social da propriedade, independente dos períodos históricos, demarcando a existência, desde a primeira constituição, de limitações ao seu exercício.

A partir da análise dos dispositivos da Constituição Federal, constatou-se que a propriedade privada é garantida pela Lei Maior, porém com limitações ao uso, gozo e fruição na medida que busca garantir a função social, seja de imóveis urbanos ou rurais,

para garantia, nesse último caso, ao acesso à terra, sendo utilizado o procedimento administrativo da desapropriação para fins de reforma agrária.

Na análise de dados, o trabalho constatou o índice de desapropriações dos municípios no Estado do Maranhão. Em relação a Balsas, o relatório analisado salienta haver mais de 140 assentamentos de reforma agrária no município, além das questões envolvendo os conflitos latifundiários, estabelecendo um paradoxo com a questão do agronegócio, setor predominante na região sul do Maranhão.

A exclusão social do acesso à terra, tem uma relação de causa e efeito ligados a fatores econômicos e estruturais, que acarretam na falta de acesso a população a moradia digna. Os processos desapropriatório, embora tenha agilidade para serem finalizados, conforme previsão em lei, acabam sendo dispendiosos e demorados, em face da burocracia junto ao INCRA. Dependendo o processo pode chegar a um período de 20 anos, para efetivação da desapropriação.

Assim, buscou-se por intermédio da pesquisa realizada, destacar as iniciativas do Ministério Público e do Governo do Maranhão, mediante a criação e provimento, de varas agrárias especializadas em litígios de natureza fundiária, para fixação de competência territorial. De modo que, as iniciativas estão em conformidade com o Art. 126 da Constituição de 1988, que prevê a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados para criação de varas especializada com competência exclusiva para os conflitos agrários.

A luz de tais constatações, a pesquisa constatou no município de Balsas, a expansão do agronegócio trouxe um avanço econômico significativo para a região; por outro lado, várias famílias camponesas foram desterritorializadas, estabelecendo um paradoxo na região, entre o progresso econômico do agronegócio, em comparação a necessidade da função social da terra e o acesso a moradia.

Os conflitos dessa natureza tem sido objeto de julgamento nas Varas Cíveis do Fórum local, o que tem acarretado uma longa demora no julgamento dos processos agrários, o que urge a necessidade da implantação de uma Vara de Conflitos Agrários no Município, para tratar dos conflitos fundiários na região, sendo um importante instrumento para concretização da função social da propriedade, do acesso à terra e a reforma agrária.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. – 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BRASIL. Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. **Lei de regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e da outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 17.10.2021.
- BRASIL. ESTATUTO DA TERRA. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 17.10.2021.
- BRASIL. **Decreto Lei nº 55.891 de 31 de março de 1965, que regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II, do Estatuto da Terra e dá outras providências**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55891.htm. Acesso em: 17.10.2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da outras providências**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 22 de outubro de 2021.
- BRASIL. **Lei 8.257 de 26 de novembro de 1991, que dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l8257.htm>. Acesso em: 17.10.2021.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 76 de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm. Acesso em: 17.10.2021.
- BRASIL. **Decreto nº 2.250 de 11 de junho de 1997, que dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2250. Acesso em: 17.10.2021.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Documentação Dom Tomas Balduino**. CPT Nacional, 2021. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/>. Acesso em 21.10.2021.
- DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.
- FILHO, Sérgio Cavallieri. **Programa de responsabilidade civil**. - 10. ed. - São Paulo: Atlas, 2012.
- MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. – 11. ed. rev. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

- MAZUOLLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. – 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.
- PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.
- RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020
- STURZA, Janaína Machado. **Caderno de Direito Agrário**. Santa Cruz do Sul, Faculdade Dom Alberto, 2010.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao>. Data de acesso em 21.10.2021.
- Disponível em <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/03/mpf-consegue-liminar-para-assentados-em-vitoria-do-mearim-ma.html>. Data de acesso em 21 de outubro 2021.
- Disponível em <https://www.mpma.mp.br/index.php/mnu-caop-dh-areasint/27-centros-de-apoio/direitos-humanos/paginas-estaticas/8116-nucleo-de-conflitos-agrarios>. Data de acesso em 21 de outubro de 2021.

Data de submissão: 02/03/2022. Data de aceite: 15/03/2022. Data de publicação: 20/03/2022.