



**Sergio de Britto Cunha Filho**

**A Constituição de 1988 e a  
diminuição do poder estatal de  
desapropriar os imóveis rurais para  
fins de reforma agrária**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito  
parcial para obtenção do título de Mestre pelo  
Programa de Pós-Graduação em Direito da  
PUC-Rio.

Orientador: Ana Lucia de Lyra Tavares  
Co-orientador: Adrian Sgarbi

Rio de Janeiro, maio de 2007



**Sergio de Britto Cunha Filho**

**A Constituição de 1988 e a  
diminuição do poder estatal de  
desapropriar os imóveis rurais para  
fins de reforma agrária**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-graduação em Direito do Departamento de  
Direito da PUC-Rio como parte dos requisitos  
parciais para a obtenção do título de Mestre  
em Direito.

**Profª. Ana Lucia de Lyra Tavares**

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Adrian Sgarbi**

Co-orientador

Departamento de Direito PUC-Rio

**Prof. Adriano Pilatti**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Profª. Leonilde Sérvolo de Medeiros**

CPDA – UFRRJ

**Prof.º João Pontes Nogueira**

Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro  
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 22 de Junho de 2007.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Sergio de Britto Cunha Filho**

Graduou-se em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ em 1999. Procurador Federal atuante no Instituto Nacional de Colonização e reforma agrária – INCRA.

#### Ficha catalográfica

Cunha Filho, Sergio de Britto

A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária / Sergio de Britto Cunha Filho; orientador: Ana Lucia de Lyra Tavares; co-orientador: Adrian Sgarbi – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2007.

viii.; 213f.:il.: 29,7 cm

1. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – Teses. 2. Desapropriação. 3. reforma Agrária. 4. Função Social. 5. Direito de Propriedade. 6. Assembléia Nacional Constituinte. 7. Constituição de 1988. 8. Estatuto da Terra. 9. Lei nº 8.629/93. 10. Lei Complementar nº 76/93. I. Tavares, Ana Lucia de Lyra. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD 340

## **Agradecimentos**

Inicialmente, gostaria de agradecer aos meus pais pelo apoio e por terem propiciado a mim uma formação educacional que permitisse algo que, infelizmente, poucos brasileiros têm acesso: a conclusão de um curso universitário e o ingresso em um curso de Mestrado.

A todos os meus colegas da turma de mestrado de 2005, integrantes de um grupo solidário com o qual tive muito prazer em conviver e do qual não pretendo me afastar. Especialmente, agradeço aos rubro-negros Daniel, Enzo e Gustavo.

Ao Anderson e à Carmem, fundamentais para o bom funcionamento da pós-graduação stricto sensu em Direito na PUC, agradeço a ajuda e atenção que sempre me deram durante o curso.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Ana Lucia, pela ajuda na estruturação da pesquisa, pela atenção dispensada à dissertação quando passava por momento familiar difícil e pela total liberdade proporcionada na elaboração da dissertação.

Ao meu co-orientador, Prof. Adrian Sgarbi, pelas valiosas aulas no curso de Teoria Geral do Direito e pelas dicas durante a elaboração do texto.

A todos os meus colegas da PFE-INCRA/RJ pela amizade e apoio e, em especial, a Luiz Antônio Werdine Machado, chefe e amigo que soube me entender e apoiar durante todo este período do mestrado.

Aos meus colegas Dr. Valdez Adriani Farias, Dr<sup>a</sup> Gilda Diniz e Dr<sup>a</sup> Renata D'ávila, da PFE-INCRA de Brasília, por terem permitido a minha ida à Brasília para colher dados relativos à investigação e sempre terem demonstrado total apoio à pesquisa.

Ao Ednardo, pelas valiosíssimas informações prestadas, que me fizeram compreender melhor a atuação e os dilemas do INCRA.

À Rafaela, pela presteza e simpatia ao me atender na biblioteca da Câmara dos Deputados. Sem ela, o trabalho de pesquisa do material relativo à Assembléia Nacional Constituinte teria sido bem mais difícil e demorado.

À Kátia, à Fernanda e ao Prof. Miguel Baldez, por terem interrompido momentaneamente as suas atividades para ler o trabalho e expressar suas críticas e sugestões.

Dedico este trabalho a todos aqueles que, de alguma forma, me apoiaram e estiveram ao meu lado.

## Resumo

Filho, Sérgio de Britto Cunha Filho; Tavares, Ana Lúcia de Lyra (orientador). **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária.** Rio de Janeiro, 2007. 213p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

A presente dissertação procura abordar o atual marco regulatório das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, formado pela Constituição Federal de 1988 e pelas normas que a regulamentaram, analisando o seu processo de elaboração, o seu conteúdo e a sua aplicação. As atuais normas reguladoras da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária apresentam-se como desdobramento de uma luta política travada há tempos na sociedade brasileira, cujo desfecho ainda se encontra distante. Em razão disto, este conjunto normativo, além de contraditório e ambíguo, mostra-se claramente desfavorável à efetivação da reforma agrária, significando um retrocesso se comparado ao texto constitucional anterior, uma vez que provocou uma redução da capacidade expropriatória do Poder Executivo. Contudo, apesar disto, a partir de 1995, em razão da intensa pressão e da mobilização das organizações de trabalhadores rurais em torno da reforma agrária, houve um aumento considerável do número de desapropriações, de assentamentos e de famílias assentadas pelo governo federal. A investigação pretendida tem como principal referência teórica no campo da Teoria do Direito a obra do dinamarquês Alf Ross e busca contribuir para uma exata compreensão das dificuldades atualmente existentes para a realização de uma reforma agrária no Brasil e para um aperfeiçoamento da legislação referente às desapropriações para fins de reforma agrária.

## Palavras-chave

Desapropriação; reforma agrária; Função social; Direito de propriedade; Assembléia Nacional Constituinte; Constituição de 1988; Estatuto da Terra; Lei nº 8.629/93, Lei Complementar nº 76/93; Movimentos Sociais; União Democrática Ruralista.

## Abstract

Filho, Sérgio de Britto Cunha Filho; Tavares, Ana Lúcia de Lyra (orientador). **The 1988 Constitution and the decreasing power of the State to dispossess rural real property to agrarian reform.** Rio de Janeiro, 2007. 213p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

The present dissertation seeks to develop the actual regulatory dispossession landmark made by social interests with agrarian reform goal formed by the Federal Constitution of 1988 and by the laws that regularized it, analyzing its elaboration process, so much as its content and application. The present dispossession regulatory laws of the subject in analysis are the development of a long political struggle in the Brazilian society, struggle that shows no sign of ending in the near horizon. Thus, this conjoint of laws are not only contradictory and ambiguous but are also clearly contrary to the real effectiveness of the agrarian reform. Hitherto, it has been a retrocession to the agrarian reform if compared to the previous Constitution once it has diminished the Executive's expropriatory capacity. Nevertheless, since 1995, because of the intense pression and the rural workers mobilization in favor of the agrarian reform there has been an increasing number of dispossession and of family settlements made by the federal government. In a nutshell, the intended investigation has as its main theoretical reference in the general theory of law the Danish author Alf Ross. It also seeks to contribute to an exact comprehension of the nowadays barriers to the agrarian reform realization in Brazil and to a related legislation improvement.

## Keywords

Dispossession; Agrarian Reform; Social Function; Law of property; National Constituent Assembly; 1988 Constitution; Earth Statute; Law 8629/93; Complementary Law 76/03; Rural Democratic Union.

## Sumário

1. Introdução	14
2. Conflitos, normas e reforma agrária no Brasil	22
2.1. O conceito de função social da propriedade	22
2.2. A questão agrária antes do golpe de 1964	23
2.2.1. Do período colonial até a Constituição de 1946	23
2.2.2. O período 1946-1960	26
2.2.3. O período 1961-1964	28
2.3. A questão agrária durante os governos militares	33
2.3.1. A elaboração da Emenda Constitucional nº 10 e do Estatuto da Terra.	34
2.3.2. O advento do Ato Institucional nº 9 e dos decretos-leis nº 554/69 e 582/69	37
2.3.3. Segurança nacional, colonização da Amazônia, contra-reforma agrária e conflitos possessórios.	40
2.3.4. Tendências reformistas e anti-reformistas nos governos militares	42
2.4. O Plano Nacional de reforma agrária do Governo Sarney	46
2.5. Surgimento e atuação da União Democrática Ruralista	48
2.6. A Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988	52
2.6.1. O regimento interno, as subcomissões e comissões temáticas	54
2.6.2. As propostas dos diversos setores envolvidos	55
2.6.3. A Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária	57
2.6.4. A Comissão da Ordem Econômica	61
2.6.5. A Comissão de Sistematização	63
2.6.6. O “centrão” e a alteração do regimento interno da ANC	65
2.6.7. O Plenário e o “buraco negro” na reforma agrária	68
2.6.8. Uma vitória dos proprietários rurais	72
3. A Constituição Federal de 1988, sua regulamentação e a	



desapropriação para fins de reforma agrária	73
3.1. A desapropriação para fins de reforma agrária na Constituição de 1988	73
3.2. A regulamentação dos dispositivos constitucionais atinentes à reforma agrária	75
3.2.1. O processo de elaboração da lei nº 8.629/93	79
3.2.2. O processo de elaboração da lei complementar nº 76/93	83
3.3. A lei nº 8.629/93 e a lei complementar nº 76/93	85
3.3.1. A lei nº 8.629/93	85
3.3.1.1. Da prévia comunicação ao proprietário	86
3.3.1.2. O imóvel objeto de conflitos possessórios	89
3.3.1.3. O conceito de imóvel rural	90
3.3.1.4. O cumprimento da função social	91
3.3.1.5. A indenização	94
3.3.1.6. A destinação dos imóveis expropriados	94
3.3.2. O rito sumário previsto pela Lei Complementar nº 76/93	95
3.3.2.1. Os efeitos do decreto expropriatório	95
3.3.2.2. Petição inicial, imissão na posse e citação	96
3.3.2.3. A contestação	98
3.3.2.4. A audiência de conciliação	100
3.3.2.5. A fixação da indenização	101
3.3.2.6. A sentença e os recursos	103
3.4. A atual disciplina normativa da desapropriação para fins de reforma agrária em comparação com o modelo anterior	105
3.4.1. A Constituição anterior	105
3.4.2. O Estatuto da Terra	106
3.4.3. O rito da desapropriação previsto no decreto-lei nº 554/69	110
3.4.4. A perda de capacidade expropriatória do Poder Executivo	113
3.4.4.1. Quanto aos requisitos que tornam os imóveis suscetíveis à desapropriação	114
3.4.4.2. Quanto à indenização	114
3.4.4.3. Quanto ao rito expropriatório	115
4. A reforma agrária após a Constituição Federal de 1988.	117

4.1. As políticas fundiárias nos governos posteriores à Constituição de 1988	117
4.1.1. Governos Collor e Itamar Franco	117
4.1.2. Governo Fernando Henrique Cardoso	118
4.1.2.1. As modificações legais introduzidas pelo Governo FHC	119
4.1.2.2. A reforma agrária de mercado	122
4.1.2.3. O aumento do número de assentamentos em comparação aos governos anteriores	123
4.1.3. Governo Lula	124
4.1.4. Resultados das políticas fundiárias no período 1995-2006.	126
4.2. Os movimentos sociais de luta pela terra e o agronegócio	127
4.2.1. O movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST) e os demais movimentos sociais de luta pela terra	127
4.2.2. O agronegócio e a bancada ruralista	130
4.3. A reforma agrária e o Poder Judiciário	133
4.3.1. A interpretação judicial para Alf Ross.	134
4.3.2. O Poder Judiciário e os procedimentos administrativos do INCRA	136
4.3.3. O art. 185, II da Constituição Federal	143
4.3.4. A imissão provisória na posse.	144
4.3.5. O Poder Judiciário e a elevação do valor das indenizações	146
4.3.6. O STF e os juros compensatórios	148
4.3.7. O STF e o parágrafo 6º, do artigo 2º, da lei nº 8.629/93	151
4.4. A atuação estatal na desapropriação para fins de reforma agrária	154
4.4.1. A não fiscalização dos demais requisitos para o cumprimento da função social	154
4.4.2. Os índices de produtividade	158
4.4.3. O preço da terra e o aumento dos custos das desapropriações	159
4.4.4. A eficácia das desapropriações como instrumento de política fundiária	162
5. Conclusão	166
6. Referências Bibliográficas	176

## **Lista de figuras**

I- Quadro comparativo das propostas de regulamentação constitucional da desapropriação para fins de reforma agrária.

II- Quadro comparativo entre o texto do Projeto de lei nº 11/91 aprovado pelo Congresso Nacional, do texto original da lei nº 8.629/93 e o texto atual da lei nº 8.629/93.

III- Quadro dos procedimentos de desapropriação dos imóveis rurais considerados grandes e improdutivos nos anos de 2003, 2004 e 2005.

IV- Quadro demonstrativo do período entre o ajuizamento das desapropriações e o deferimento das imissões de posse.

V- Tabelas informativas das formas de obtenção dos imóveis rurais em que foram instalados assentamentos de reforma agrária no período 1995-2006, a partir dos dados constantes no Sistema de Informações de Projetos de reforma agrária – SIPRA fornecidos pelo INCRA.

## Siglas

ABRA – Associação Brasileira de Reforma agrária  
ANC – Assembléia Nacional Constituinte  
CAPR – Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura  
CNA – Confederação Nacional de Agricultura  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNPA – Comissão Nacional de Política Agrária  
CNRA – Campanha Nacional pela Reforma agrária  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
FAO – Food and Agriculture Organization  
GEBAM – Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas  
GETAT – Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário  
INIC – Instituto Nacional de Imigração e Colonização  
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MEAF – Ministério Extraordinário de Assuntos fundiários  
MIRAD – Ministério da reforma agrária e Desenvolvimento  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PIN – Plano de Integração Nacional  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária  
PSD – Partido Social Democrático  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SNA – Sociedade Nacional de Agricultura

SRB – Sociedade Rural Brasileira

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUPRA – Superintendência da reforma agrária

UDN – União Democrática Nacional

UDR – União Democrática Ruralista