



## **INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB**

### **PARECER NA INDICAÇÃO Nº 45 / 2023**

EXMO. SR. DR. PRESIDENTE DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

**PARECER NA INDICAÇÃO nº 45 / 2023**

**INDICANTE: HARIBERTO DE MIRANDA JORDÃO FILHO**

**RELATOR (pela Comissão de Direito Constitucional): JOYCEMAR LIMA TEJO**

**EMENTA: Direito Constitucional. A reforma agrária é uma tarefa histórica em aberto. A Constituição regula de forma justa, racional e legítima a função social da propriedade e a desapropriação na sua ausência. Diante da desídia do Estado brasileiro e da violência dos responsáveis pela concentração fundiária, é legítimo que grupos diretamente interessados se organizem para, dentro dos limites legais, reivindicar seus direitos.**

**PALAVRAS-CHAVE: DIREITO CONSTITUCIONAL — DIREITOS SOCIAIS — FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE — REFORMA AGRÁRIA — MOVIMENTOS CAMPONESES — LEI 8.629/ 1993**

A presente Indicação tem por finalidade fomentar um estudo sobre a reforma agrária e os movimentos dedicados à destinação de terra para os pobres.

Escusado dizer que o tema é de alta relevância e atualidade. A questão da terra — seu uso racional e a justa distribuição — segue sendo uma tarefa histórica em



aberto<sup>1</sup> em um país de dimensões continentais como o nosso. Há em torno de cem mil famílias à espera de um pedaço de terra<sup>2</sup>. Trata-se de número expressivo, sobretudo se lembrarmos que a reforma agrária transcende a mera posse de terra; ao contrário, diz respeito a pontos como segurança alimentar, agroecologia, povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, afetados por barragens e agricultores familiares, bem como o combate à grilagem.

A relevância de tal tarefa histórica, que não tem recebido a devida presteza do poder público qualquer que seja o governo, tem levado à auto-organização da população campesina na busca por seus direitos. O mais notório movimento é o MST, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, criado a partir do 1º Encontro Nacional de trabalhadores rurais, em Cascavel, no Paraná, em 1984, tendo seu 1º Congresso ocorrido durante os dias 29 a 31 de janeiro de 1985. O movimento, legatário da secular luta campesina, frisa que *"concentração e improdutividade possuem raízes históricas, que remontam ao início da ocupação portuguesa neste território no século 16"*, o que está nas *"raízes da desigualdade social que atinge o Brasil até os dias de hoje"*<sup>3</sup>.

O movimento não é o único, todavia, a encarnar as reivindicações campesinas brasileiras. Podemos citar também, por exemplo, a Liga dos Camponeses Pobres (LCP), fundada em 1999, em Rondônia, após o Massacre de Corumbiara de agosto de 1995, quando dez pessoas morreram e outras sete ficaram desaparecidas no conflito<sup>4</sup>, e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), que tem dentre os seus eixos a defesa da soberania alimentar, a agroecologia e o clima, e a produção de alimentos de base, reafirmando o papel do *"campesinato como um sujeito social e político"*<sup>5</sup>.

A questão agrária, como se vê, é histórico foco de conflitos. Os responsáveis pela concentração fundiária reagem com violência à movimentação campesina, para que o *status quo* seja mantido. Conforme diz a Comissão Pastoral da Terra, *"no período de 1985 até o presente momento, foram registrados 56 massacres que vitimaram fatalmente 293*

---

<sup>1</sup> O Brasil é um país de "modernidade tardia", como se costuma dizer. Mesmo direitos fundamentais que remontam às Luzes, portanto quase três séculos atrás, enfrentam não rara dificuldade para ser introjetados, inclusive por parte dos agentes governamentais.

<sup>2</sup> "Brasil tem cerca de 80 mil famílias à espera de assentamento, diz Governo Federal; MST diz que há 100 mil" (18/04/2023) - <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/04/18/brasil-tem-cerca-de-100-mil-familias-a-espera-de-assentamento-diz-mst-em-mg-sao-42-acampamentos.ghtml>.

<sup>3</sup> Os trechos entre aspas, bem como as informações históricas, são extraídos do sítio do movimento, aqui - <https://mst.org.br/nossa-historia/inicio/>.

<sup>4</sup> "Liderança da Liga dos Camponeses Pobres é assassinada em Rondônia" (21/02/2022) - <https://amazoniareal.com.br/liga-dos-camponeses-pobres/>

<sup>5</sup> <https://mpabrasil.org.br/lutas-camponesas/>



*peças em onze estados brasileiros". Tal violência inaudita apresenta, prossegue a Pastoral, "uma recorrente impunidade, que protege os causadores desses crimes"<sup>6</sup>. Seus perpetradores, afinal, consistem via de regra em grandes proprietários alinhados a interesses poderosos. O extermínio dos trabalhadores do campo "marca o país desde o seu processo de colonização e atravessa séculos, se perpetua e reconfigura até os dias atuais, sinalizando sua permanência como instrumento de manutenção das estruturas de dominação fundiárias no Brasil"<sup>7</sup>.*

Parece-me que, à luz do retardo do Estado brasileiro em cumprir tal desiderato histórico da reforma agrária, a auto-organização camponesa é legítima. Evidentemente a atuação militante não pode exorbitar o regramento jurídico vigente, sendo certo que eventuais exageros — devidamente apurados conforme o devido processo legal — não têm o condão de macular, por si, a legitimidade do movimento.

Feitas essas observações, passo aos seguintes apontamentos de ordem jurídico-constitucional:

- a) A propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII da Constituição, c/c art. 2.035, parágrafo único, do Código Civil);
- b) Mais do que isso: abusar de um direito — por exemplo excedendo os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, o que poderia ser o caso de não se dar destinação produtiva à terra — em tese configuraria ato ilícito, conforme o art. 187 do Código Civil;
- c) Ora, a propriedade rural que não cumprir sua função social é passível de desapropriação, competindo à União desapropriá-la por interesse social, para fins de reforma agrária, tal como disposto no art. 2º e disposições seguintes da lei 8.629 de 1993, que "*Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal*";
- d) O aludido Capítulo III do Título VII da Constituição, que tem por objeto a política agrícola e fundiária e a reforma agrária, disciplina o

---

<sup>6</sup> <https://cptnacional.org.br/mds/massacresnocampo>

<sup>7</sup> Idem. A Comissão Pastoral da Terra vai além e diz, em nossa opinião com toda razão, que os massacres no campo são um "rito de passagem ao genocídio".



que seria "função social", bem como dá as linhas gerais dos processos desapropriatórios, tudo devidamente regulamentado em legislação infra.

e) Nessa toada, o ordenamento jurídico brasileiro

e1) garante o direito de propriedade, constitucionalmente protegido;

e2) subordina a propriedade à sua função social, respeitando assim imperativos de equidade e de justiça social, sendo certo que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade justa e sem pobreza (art. 3º da Constituição);

e3) expropria a propriedade na qual esteja ausente a função social, mediante critérios e ritos bem especificados, garantindo portanto segurança jurídica.

Temos portanto que a desapropriação para fins de reforma agrária, respeitados os ritos adrede estabelecidos, é legítima, democrática e em sintonia com os objetivos da República e a consecução dos **direitos sociais**. Afinal, por ter em seu cerne a **justa distribuição de riqueza** e a **erradicação da pobreza**, a reforma agrária, ainda que aborde a propriedade — portanto direitos liberais, os de primeira dimensão — se insere no escopo dos direitos sociais, os que "*tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais*"<sup>8</sup>.

Ora, ocorre que "*os direitos sociais básicos, uma vez desatendidos, se tornam os grandes destabilizadores das Constituições*", de modo que tais direitos "*se inserem numa esfera de luta, controvérsia [e] mobilidade*"<sup>9</sup>. É o caso da realidade brasileira, de modernidade tardia, como dito acima, assombrada por tarefas históricas pendentes — como é o caso da reforma agrária. De modo que, em face da desídia do Estado brasileiro em entregar a reforma agrária no ritmo e volume necessários, é **legítimo** que os grupos diretamente interessados, vale dizer, os trabalhadores sem-terra, se organizem para pleitear, de forma uníssona, tais direitos.

---

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. "Curso de direito constitucional positivo". p.286. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. "Curso de direito constitucional". p.380. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

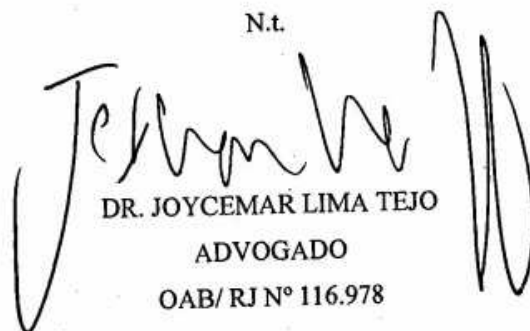


Em verdade, como se vê, a existência dos movimentos camponeses pela reforma agrária é fruto direto da ineficiência estatal e da violência dos responsáveis pela concentração fundiária. Direitos constitucionalmente previstos não são carta de intenção desprovida de coercibilidade. Tomando como verdadeiro que "*uma codificação de leis é o registro de uma luta de interesses, uma Constituição, o congelamento de uma guerra civil*"<sup>10</sup>, é legítimo que os estratos sociais diretamente interessados — e historicamente colocados em posição de exclusão, iniquidade que a Constituição busca reparar — façam valer, respeitados os limites do ordenamento jurídico, tais direitos.

Tais são as impressões que trago sobre o tema.

Por pertinência temática, sugiro o encaminhamento do presente parecer à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, à Advocacia-Geral da União e, por sua destacada atuação em conflitos fundiários pelo País, à Defensoria Pública da União.

N.t.



DR. JOYCEMAR LIMA TEJO  
ADVOGADO  
OAB/ RJ Nº 116.978

Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2023.

---

<sup>10</sup> MÜLLER, Friedrich. "O novo paradigma do direito". p.192. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.



ANEXO

**INDICAÇÃO Nº 45 DE 12 DE JULHO DE 2023**



Ilmo. Sr.Dr. Sydney Limeira Sanches  
Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros

### **Indicação nº 045/2023**

**Ementa:** Direito Constitucional.  
Movimento sem Terra (MST) - Artigo 5º,  
nº XXII, XXIII, XXIV, XXV e 184 todos  
da Constituição Federal - A função social  
da terra - A realidade política e social do  
Brasil segundo a Constituição.

**Palavras-chave:** Constituição de 1988 e  
Leis Complementares sobre a  
propriedade.

Senhor Presidente,

A ocupação da terra há mais de 135 anos é motivo de disputas pela inexistência de reforma agrária considerando a legislação do tempo do Império e as demais da República.

Se não me falha a memória nos últimos mais de 50 anos pelo menos uma vez a matéria foi trazida a exame e aprovação do plenário, arquivada por força dos latifundiários presentes.

Assim tem a presente indicação - sem muitas justificativas porque desnecessárias - a finalidade de estudo aprofundado sobre a reforma agrária e os movimentos existentes visando o fim de destinação de terra para os pobres.

Aprovada a estatutária pertinência, deve a Indicação ser encaminhada às Comissões de Direito Agrário, de Direito Ambiental e de Direito Constitucional.

Sala de Sessões. 12 de julho de 2023

Hariberto de Miranda Jordão Filho  
OAB 13.513