



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO

DIEGO JEFERSON FERNANDES MARQUES

O DEVER DE EXTENSÃO DE REALOCAÇÃO DAS FAMÍLIAS – COMPENSAÇÃO
DOS IMPACTOS DA BARRAGEM FIGUEIREDO: um estudo de caso de
regularização fundiária

FORTALEZA
2020

DIEGO JEFERSON FERNANDES MARQUES

O DEVER DE EXTENSÃO DE REALOCAÇÃO DAS FAMÍLIAS – COMPENSAÇÃO
DOS IMPACTOS DA BARRAGEM FIGUEIREDO: um estudo de caso de regulariza-
ção fundiária

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da Univer-
sidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Professora-Orientadora: Msc. Fernanda
Claudia Araújo da Silva.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- M316d Marques, Diego.
O DEVER DE EXTENSÃO DE REALOCAÇÃO DAS FAMÍLIAS - COMPENSAÇÃO DOS
IMPACTOS DA BARRAGEM FIGUEIREDO / Diego Marques. – 2020.
78 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2020.
Orientação: Prof. Me. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.
1. Estado. 2. desapropriação. 3. Reforma agrária. 4. mínimo existencial. 5. dignidade. I.
Título.

CDD 340

DIEGO JEFERSON FERNANDES MARQUES

O DEVER DE EXTENSÃO DE REALOCAÇÃO DAS FAMÍLIAS – COMPENSAÇÃO
DOS IMPACTOS DA BARRAGEM FIGUEIREDO: um estudo de caso de regulariza-
ção fundiária

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da Univer-
sidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Professora-Orientadora: Msc. Fernanda
Cláudia Araújo da Silva.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. M^a. Fernanda Cláudia Araújo da Silva (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dra. Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de deixar meus agradecimentos, em primeiro lugar à minha professora orientadora que desde 2017 abriu as portas para que eu pudesse me dedicar cada vez mais a pesquisa e que desde então, me ensina não somente como ser um bom aluno, mas tanto quanto o possível a ser digno e honrado.

Aos meus pais que sempre se esforçaram para poder me oferecer uma educação apta a me preparar para o mundo

A minha namorada Juliana, que diante de todas as situações aos quais o mundo pode te proporcionar, o verdadeiro amor, ainda que calejado, exposto às intempéries que é o coração, pode sobreviver em face de quaisquer tempestades.

Agradeço tanto quanto possível ao Estado brasileiro, pois que, por mais que todas as situações políticas possam abalar a estrutura educacional, administrativa e institucional, só estarei terminando o referido curso de Direito na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, graças ao bom Deus, mas tanto quanto possível às Ações afirmativas que desde 2012 vigoram neste país.

Por aqueles que nunca desistiram da luta por uma educação de qualidade e que hoje, seus esforços estão sendo colhidos por medidas inclusivas.

RESUMO

A dificuldade em se gerir territórios no Brasil, data desde sua “descoberta”, tendo em vista a sua extensão territorial. Para tanto, diante de certas desigualdades, houve por bem a estruturação de medidas aptas a “equilibrar” anomalias jurídicas, como a lei de terras e a atual Reforma agrária, que tem o intuito de realizar a justiça social para o trabalhador rural desprovido de propriedade. A desapropriação é a medida apta a realizar tais finalidades, ocorrendo quando o Estado, se utiliza do seu *Jus Imperium* para intervir na propriedade particular, indenizando-o. Dentro dessa temática, analisa-se o caso da Barragem Figueiredo, instalada no Vale do Jaguaribe, abrangendo diversos trabalhadores rurais que foram obrigados pelo Estado a deixarem suas comunidades, em troca da promessa de outras terras, moradias e equipamentos sociais, gerando expectativas concretas de que teriam tudo novo, inclusive a vida. Entretanto, tal medida não foi concretizada sob a alegação de que a aquisição de imóvel rural para reassentamento como medida de compensação dos danos pela barragem Figueiredo, se caracterizaria como Reforma agrária, competência da União Federal. No entanto, não se pode olvidar a consecução dos fundamentos da República que dentre eles está a dignidade humana e como seu núcleo essencial, o mínimo existencial, o qual deverá permear a atuação do Estado, em prol dos trabalhadores rurais, agora, sem moradia. A pesquisa tem bases doutrinárias e condiz com um estudo de caso, exploratório e descritivo da análise de uma situação existente no âmbito do Ceará. Analisa-se não só uma questão investigativa, mas a demonstração doutrinária da matéria.

Palavras-chave: Estado, desapropriação, Reforma agrária mínimo existencial, dignidade.

ABSTRACT

The difficulty in managing territories in Brazil dates back to its "discovery", in view of its territorial extension. For this, in the face of certain inequalities, there was for good the structuring of measures apt to "balance" legal anomalies, such as the land law and the current Agrarian Reform, which aims to achieve social justice for the rural worker without property. Expropriation is the measure capable of achieving such ends, occurring when the State uses its Jus Imperium to intervene in private property, indemnifying it. Within this theme, we analyze the case of the Figueiredo Dam, installed in the Jaguaribe Valley, covering several rural workers who were forced by the State to leave their communities, in exchange for the promise of other lands, housing and social facilities, generating concrete expectations that they would have everything new, including life. However, such measure was not carried out under the allegation that the acquisition of rural property for resettlement as a measure of compensation for damages by the Figueiredo dam, would be characterized as Agrarian Reform, a competence of the Federal Union. However, one cannot forget the achievement of the foundations of the Republic, which among them is human dignity and as its essential core, the existential minimum, which should permeate the actions of the State, in favor of rural workers, now without housing. The research has doctrinaire bases and matches with a case study, exploratory and descriptive of the analysis of an existing situation in the scope of Ceará. It is analyzed not only an investigative question, but the doctrinaire demonstration of the matter.

Keywords: State, expropriation, minimum existential agrarian reform, dignity

LISTA DE ABREVIATURAS

CC/02 - Código Civil brasileiro de 2002

CF/88 - Constituição Federal de 1988

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra a Seca

DPU – Defensoria Pública Federal

IDACE – Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará

IDH - índice de Desenvolvimento Humano

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MPF - Ministério Público Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SOP – Secretaria de Obras Públicas

TDA – Títulos da Dívida Agrária

TDP – Títulos da Dívida Pública

UFC – Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	Erro! Indicador não definido.	1
2. GÊNESE DO INSTITUTO DA REFORMA AGRÁRIA E SEUS PRECEDENTES ANTROPOLÓGICOS E LEGAIS NO BRASIL	Erro! Indicador não definido.	4
2.1. Pressupostos históricos para a consecução da reforma agrária – o instituto da desapropriação como limitação do direito de propriedade		19
2.2. Espécies de desapropriação ordinária		23
2.3. Espécies de desapropriação extraordinária (sancionatória).....		25
2.4. Fundamento principiológico da desapropriação - prerrogativas e limites		29
2.5. Caso prático e a possibilidade de desapropriação por utilidade/pública ou interesse social de imóveis rurais.....		31
2.6. Princípio da confiança legítima e sua manifestação no caso da barragem Figueiredo		36
3. DO DEVER DE EXTENSÃO DE REALOCAÇÃO DAS FAMÍLIAS – COMPENSAÇÃO DOS IMPACTOS DA BARRAGEM FIGUEIREDO		41
3.1.Responsabilidade extracontratual do estado - reparação necessária do dano		41
3.2 Recomposição dos danos face a confecção da barragem Figueiredo – a re-territorialização dos atingidos.		46
4. A MÁXIMA EFETIVIDADE DO TEXTO CONSTITUCIONAL – POSSIBILIDADE DO DNOCS E IDACE DE REASSENTAMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA		51
4.1 Aspectos introdutórios sobre os métodos de interpretação e sua aplicação na Constituição Federal de 1988.....		51
4.2 Princípio da máxima efetividade aliado à dignidade da pessoa humana – breve histórico.....		57
4.3 Dignidade da pessoa humana no brasil - territorialização dos atingidos por barragens e seus precedentes e direito ao mínimo existencial		62
CONSIDERAÇÕES FINAIS		69
REFERÊNCIAS		74

1.INTRODUÇÃO

O Brasil por suas proporções continentais¹, desde a sua “descoberta” pelos portugueses, sofre ingerências geopolíticas no que concerne à sua divisão territorial. A chegada dos portugueses em 1500, ocorreram divisões que acabaram, ao longo do tempo, instituindo um regime de repartição agrária mais latifundiário do que o racional uso da terra.

O mercado escravagista instalado no Brasil, provindo das incursões portuguesas na costa da África mais notadamente no litoral de Daomé, trouxe entre 1550 a 1855 um total de 4 milhões de escravos, aumentando o escólio latifundiário de condensação das terras (FAUSTO, 1996, p 29), com o intuito de aumentar o número de produtores de gêneros alimentícios e maior exploração da terra pelo monocultor escravagista. No ano de 1530, o governador geral, por meio do rei de Portugal, concedeu o direito a Vicentino Martim Afonso de Sousa, de realizar doações as mais diversas, com o encargo de cultivo em até dois anos da terra, sob pena de sua devolução.

Quando dessa divisão de terras, instituída pelas sesmarias, o mais interessante era o fato de que, nas propriedades ao Sul, as obrigações impostas se consubstanciaram no dever de o donatário trabalhar com suas próprias mãos e com seus escravos. Porém, nas terras do Norte, as mesmas deveriam ser doadas a pessoas de idoneidade moral e de posses e que tivessem o intuito de cultivar o plantio da cana de açúcar exclusivamente pelo trabalho escravo. Tal divisão geográfica, trouxe, até hoje, divisões sociais das mais diversas. No entanto, a matéria se institucionalizou com a monarquia constitucional em 1824, com a publicação da Lei n° 601 de 18 de setembro de 1850, denominada de Lei de terras². Além disso, o art. 5° da referida lei, concedia a posse da terra a quem a cultivasse³, dando aos portugueses que “encontrassem” terrenos desabitados a possibilidade de, pelas pequenas

¹ 8.547.403 km²

² art. 1° determina que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas por meio de compra, ressalvados os casos de “terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas” (sic!)

³ Art. 5° Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por ocupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: (sic!)

propriedades, flexibilizarem o acesso à terra, que, até então, eram, em sua maioria, dos grandes latifundiários de café e açúcar.

O fim do século XIX se deu com o início da República, de modo que, o término do período escravagista se poderia pensar na inserção de parcela da sociedade por meio da aquisição e melhor distribuição de terras, porém, não foi o que aconteceu (PRADO, 1942, p.143).

Dessa forma, um projeto de reforma agrária para o Brasil, como meio apto a melhor distribuição de terras iria demorar anos, décadas, até mesmo séculos, tendo em vista que a exemplo de pensadores como Karl Marx (1848, p.28) que tratavam da igualdade de classes e conservação do patrimônio pelo Estado, tal modelo no referido país, devido a sua alta concentração de terras por poucas pessoas, já estava enraizada desde sua construção.

Dessa forma, percebe-se que o problema inicial do histórico da reforma agrária, tem suas raízes na formação da propriedade, por meio do qual, a partir do modo como ela é adquirida e posteriormente distribuída, se tem mais ou menos conflitos pela sua disponibilidade.

Não obstante, tal conteúdo histórico esteja pertinente, existem casos de territorialização⁴, em que o homem necessita continuar morando no campo, pois que lá fincou suas raízes e de lá tira não só o seu sustento, mas sim sua fonte de conhecimento e sabedoria. No contexto dos atingidos pela barragem Figueiredo, se fez dessa forma, tiveram que ser deslocados de suas residências, tendo em vista a construção da barragem Figueiredo, pelo DNOCS em conjunto com o IDACE. Em vista disso, deveriam receber indenizações, bem como outras moradias, a fim de serem recompensados pela medida tomada pelo Estado.

Para muitos, a aquisição de propriedades rurais para os fins de reassentamento agrícola, se denomina de “desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária”, mas quando se desapropria imóvel rural a fim de assentar trabalhadores rurais que perderam suas moradias em prol da construção de uma barragem como meio de compensação? Assim, a grande discussão presente nesta monografia, alinha o instituto da reforma agrária ao pensamento de que o trabalhador rural afetado pela construção de uma barragem, será reassentado, mas não fruto de

⁴ Entendido como sendo um conjunto de hábitos/costumes/dizeres que aderem o homem à terra.

uma “reforma”, mas sim como meio de compensação pelos prejuízos sofridos, devendo, pelo fato de ter se vinculado à terra, de não ser punido pelos atos estatais, dos quais não deu causa.

Para tanto é que o objetivo presente está em realizar uma análise sobre o caso concreto ocorrido na desapropriação de camponeses das comunidades de Agrovila e São José das Famas na região do médio Jaguaribe para fins da construção da barragem Figueiredo, especificamente sobre o ponto que toca o reassentamento e sua regularização fundiária, tendo por justificativa o papel do nordestino, trabalhador rural, que por anos trabalhando a terra, a mesma lhe é retirada, mediante um processo abrupto que é a desapropriação, sob a justificativa de melhorias para o interesse público, abrangidas na construção de uma Barragem.

Se baseando em doutrinas pertinentes, jurisprudência nacional e internacional, sítios eletrônicos bem como na legislação nacional e internacional, o trabalho busca ser enriquecido dotando-o, ainda que superficialmente, de conteúdo suficiente para explorar o tema proposto.

Tendo em vista os acontecimentos que trouxe a pandemia denominada de COVID-19, a pesquisa de campo, se torna inviável, devido à alta possibilidade de contágio tanto do graduando como das pessoas que poderiam ser entrevistadas para dar um suporte fático maior ao Trabalho de Conclusão de Curso.

2 GÊNESE DO INSTITUTO DA REFORMA AGRÁRIA E SEUS PRECEDENTES ANTROPOLÓGICOS E LEGAIS NO BRASIL

O instituto da Reforma Agrária no Brasil tem uma grande influência do sistema romano-germânico, na medida em que, ao longo do tempo, ocorreram várias transformações políticas e jurídicas acerca do tema⁵, que desenvolveram o gérmen do que seria conhecido hoje como reforma agrária. Com isso, a legislação inicial teve por objetivo, primeiramente, a desconcentração de terras por partes dos grandes latifundiários, dos quais segunda parte dos romanos afirmavam ser a ruína de Roma (o latifúndio).

Como bem afirma Moacyr Flores (2006, p.117), o projeto de reforma agrária proposto por Tibério Semprônio Graco, delimitava que as faixas de terra das quais os latifundiários possuíam, deveriam ser limitadas por não mais de 120 hectares, além do que as terras das quais os então “plebeus” recebessem à qualquer título (oneroso ou gratuito) deveriam ser livres de quaisquer tributos.

Apesar de esforços para transformar o regime agrário romano, não se obteve tanta adesão aos meios escolhidos para tanto, pois na passagem para o feudalismo, plebeus e escravos, então, a época, eram os vassallos, presos aos seus senhores feudais, alterando somente a nomenclatura, mas não o modo de subserviência.

O intuito antigo das leis romanas era dar a terra para que, autonomamente os plebeus pudessem trabalhar, foi o “feitiço de Áquila”, tendo em vista que, estavam presos ao campo, do qual não podiam sair sem a permissão do seu senhor.

No Brasil, a sistemática está relacionada à distribuição e formação de terras teve sua gênese com base na “Lei das Sesmarias” datada de 1375 e editada pelo Rei de Portugal, D. Fernando I, da qual, em média, cada sesmaria possuía cerca de 6.500m² (DINIZ, 2005, p.2).

O motivo de sua criação foi devido à escassez de alimentos em Portugal (escassez de cereais), em que havia a proporção desigual entre pessoas x terra,

⁵ Projetos de lei romanas de 486 – 59 a.C.

havendo uma abundância de pessoas para poucas quantidades de terra senão vejamos, na íntegra o texto datado da época⁶:

Dom Fernando pela graça de Deus Rei de Portugal e do Algarve e conseijrando commo per todalas partes dos nossos regnos ha defalimento do pam e da cevada de que antre todalas terras e provincias do mundo soya seer muij abastada, e essas cousas som postas em tamanha carestia que aquelles que ham de manteer fazemda ou stado de qualquer graao de homrra nom podem chegar a aver essas cousas sem muij gram desbarato do que ham. Esguardando como antre todalas razoes per que este defalimento e carestia vem a maijs certa e special he per mingua das lavras que os homens leyxam e se partem delas entendendo em outras obras e em outros mesteres que nom som tam profeitosos pera o bem comum. E as terras e herdades que soyam a seer lavradas e sementadas e que som convenhavijs pera dar pam e os outros fruitos por que se os poboos ham de manteer som desemparradas e deitadas em resios sem prol e com gram dapno dos poboos. (sic!)

Para a criação de tal lei, o motivo principal era a escassez de alimentos no território português, gerando, a necessidade de se atribuir lotes de terra para fins de plantação e colheita, tendo o domínio fixado à Coroa, mas a mera execução/trabalho da terra aos latifundiários. Porém, existia um mero regime de posse, ou mesmo de mera detenção.

Após esse período, o instituto teve aplicação integral no Brasil desde 1530 quando se deu início aos Governos gerais, até 1822 quando se deu a independência do Brasil. Tal instituto foi o que gerou a gênese da má distribuição de terras, tendo em vista que a sua utilização no Brasil e em Portugal foi totalmente diferente, tendo neste, por fundamento, a necessidade de produção em face da calamidade alimentícia e naquele, a mera colonização e acumulação de terras, como afirma Mendes:

Na verdade, tal sistema nem deveria ser utilizado para o caso do Brasil, pois já observou que era específico para urna determinada situação em uma determinada época para Portugal. A começar porque o regime de sesmarias só se applicava para propriedades abandonadas, e no caso do Brasil, as terras eram virgens, podendo ser integralmente aproveitadas, não existindo propriedades abandonadas, nem tampouco tinha o intuito de prover alimentação (...) com o desenvolvimento dos engenhos, a primeira necessidade foi a falta de mão-de-obra, que passou a ser suprida pelo braço escravo, se vindo-se de índios e negros(...) o "senhor de engenho" apossou-se de tantas sesmarias quanto pode, separando as terras boas e férteis para si, fornecendo dentro delas, as piores para o lavrador que obrigava-se a plantar. (MENDES, 1988, p. 2)

No Brasil, como entende Opitz (2007) a formação da propriedade no Brasil, nasceu juntamente com o período colonial, de modo que a sua modalidade

⁶ PT/AHMC/Col. Pergaminhos Avulsos, nº 29, verso. Disponível em: https://www.cm-coimbra.pt/wp-content/uploads/2012/01/coimbra.old_joomlatools-files_docman-files_PA-29.pdf. Acesso em 07 de maio de 2020

latifundiária foi reforçada em 1850 pela famosa lei de terras, da qual impedia economicamente o estrangeiro, bem como o nacional de adquirir um pedaço de terra, gerando por demais, uma perpetuação do senhor de engenho, bem como do latifundiário em geral.

No entanto, com o passar dos anos, e com a queda do império e a ascensão da República em 1889 e conseqüentemente a promulgação da Constituição de 1891, os anseios pelas distribuições de terras se acirravam mais ainda, tendo em vista a nova forma de governo. Com isso, houve também a aplicação dos direitos de primeira dimensão, ou das liberdades negativas, vislumbrando-se assim, uma nova perspectiva agrária para a nação.

Assim, com a vinda da República após 1891, o Brasil acompanha os movimentos constitucionalistas presentes nas constituições mexicana (1917) e alemã (1919), tendo por objetivo, as liberdades positivas, quais sejam, segundo Gilmar Mendes e Paulo Gustavo (2017, p.145): “São os direitos de segunda geração, por meio dos quais se intenta estabelecer uma liberdade real e igual para todos, mediante a ação corretiva dos Poderes Públicos”.

Devido as inovações trazidas pelos exemplos alienígenas⁷, o Brasil se reveste não só do mínimo que seria a proteção do particular sobre as arbitrariedades do Estado, mas, toma um caráter assistencial, não somente o absenteísta, mas também o garantista. Além disso, as revoluções da Rússia e da China no início do século XX, impõem uma maior alteração na estrutura social e o Brasil se vê impelido a alterar sua política relacionada aos direitos de segunda dimensão, a fim de se adequar ao cenário internacional, sob pena de uma hora ou outra sofrer os efeitos das revoltas sociais.

A reforma agrária agora não estava mais no plano da ideia, mas com esteio social e político, apto a gerar interesse pelas camadas internas da sociedade, as quais carecem da terra para a sua subsistência. Dessa forma, a sua dist (sesmarias e lei de terras), ocorre no período compreendido entre os anos de 1929 a 1964, anterior ao Estatuto da Terra, quando houve grandes manifestações sejam elas dentro ou fora do âmbito político, muitas delas, proporcionadas pelos políticos ligados as forças menos favorecidas. A tarefa, entretanto, não era fácil, tendo em vista que nas décadas de

⁷ Tal termo é utilizado para se identificar autores/ideias/pensamentos estrangeiros

1940-1970 houve, no Brasil, um compilado de cerca de 45 propostas de reforma agrária, em um período de 24 anos, no entanto, sendo todas barradas pelo Congresso Nacional.

Quando do golpe militar em meados da década de 1960, houve a introdução legal, do que se denomina de reforma agrária no Brasil (ainda que no período do governo militar), identificando qual seria o instrumento básico e vital para as implementações reformistas aguardadas.

Nesse período, as visões da reforma se colocaram em pauta, com a edição da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 denominada de “Estatuto da terra” da qual em seu art. 1º, § 1º a conceitua:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Com esse avanço, deixava-se mais de quatrocentos anos de especulações sobre o uso da terra e se legislava efetivamente sobre o uso racional⁸. Aproveitava-se a pequena e média propriedade, dotava-a de capacidade de produção para que pudesse suprir parte da demanda suplementar das pequenas famílias.

O Estatuto da Terra como um símbolo de aquisição política e jurídica por parte dos povos menos privilegiados, nos meados da década de 1960, deveria, em tese, trazer uma melhoria significativa, no entanto não foi o que ocorreu.

Por mais que se tenha existido tal intenção pelo legislador, a reforma agrária é instituto mais amplo do que somente, afirmar que determinados colonos em terras cedidas pelo Estado. A reforma agrária necessita de políticas públicas que firmem o homem ao campo, sendo este produtivo e que gere, conseqüentemente, riqueza. Faltava-lhes meios para cultivar a terra, fazê-la produzir.

Diante disso, o conjunto de juristas⁹ citando Silvia Opitz afirma que:

⁸ O que a constituição de 1988, tratou da função social da propriedade.

⁹ Manual de direito agrário constitucional: **Lições de direito agroambiental**. Rocha, Ibraim; Treccani, Girolamo Domenico; Benatti, José Heder; Haber, Lilian Mendes; Chaves, Rogério Arthur Friza. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Uma reforma agrária sem medidas de política agrária é quase impossível num país em desenvolvimento, porque não basta distribuir a terra, mister se faz que o Estado dê condições econômicas e financeiras aos colonos para garantir-lhes o pleno emprego e o aumento da produtividade (OPITZ, 2007, p. 223)

Por esses motivos é que, os objetivos previstos no art. 16 do Estatuto da Terra¹⁰ deviam ser implementados, aliando-se às políticas públicas alçadas pelo governo federal, criando dessa forma um elo entre o pequeno produtor e a terra adquirida por meio de medidas eficazes, racionais e sustentáveis para produzir e cultivar a terra, pois somente dessa forma pode-se entender o sentido teleológico da norma, segundo Marques (2015, p.135):

Os objetivos são muito mais abrangentes, pois não se deve olvidar que ela também se presta para aumentar o número de proprietários rurais, reduzindo o nível de concentração hoje existente; para estancar ou inibir o êxodo rural; para aumentar o nível de emprego; para matar a fome de milhões de brasileiros que vivem na mais completa miséria; e muitos outros. (MARQUES, 2015, p. 135)

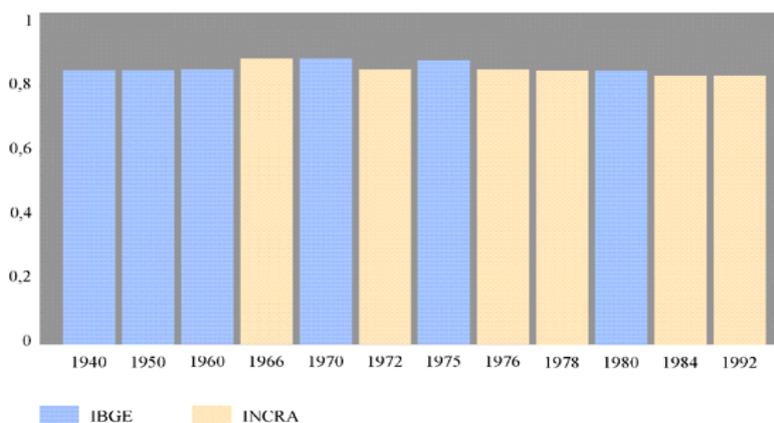
Segundo dados da Presidência da República (BRASIL, 1997, p. 12) no período compreendido entre 1964/1979, ou seja, desde a sanção do referido Estatuto da Terra distante 15 anos, o índice de Gini¹¹ utilizado para medir a concentração de renda e conseqüentemente a concentração de terras por parte de médios e grandes produtores teve um acréscimo considerável, saindo de 0,731 para 0,867, denotando que quanto maior o numerário, maior será também a desigualdade de distribuição de terras, por estas estarem sobre o poder do latifúndio.

Acreditava-se, desse modo, que existia uma disparidade alarmante, tendo-se conta que para cada grande produtor, existiam 3-4 pequenos produtores, afetando em demasia o modelo de reforma agrária proposto.

¹⁰ Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

¹¹ **Índice de Gini é o instrumento apto a indicar a concentração de renda de determinado grupo.** http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 04/05/2020

Para ilustrar o que foi dito, faz-se necessário a apresentação de gráfico¹² informado pela Presidência da República, datado de 1997, do qual, confirma a disparidade do índice de Gini, ao longo dos primeiros 15 anos da criação do Estatuto da Terra.



(Brasil, Presidente. **Reforma Agrária – Compromisso de todos. Brasília:** Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997)

Dessa forma, acredita-se que o instituto da reforma agrária apresentada desde 1964 e existente até os dias atuais, não deve somente ser aplicado de acordo com a lei, mas sim com um conjunto de políticas públicas conjuntas entre executivo e legislativo, propiciando a melhor distribuição e uso racional da terra.

Sendo assim, tem-se a gênese do instituto da reforma agrária, pois é fruto da má distribuição de terras no Brasil, veio sanar uma prática que há séculos ocorria, tanto é que lhe acionavam famílias que não tinham moradia, terra ou plantio, e recebiam por parte da União, sua terra para que mudassem de vida.

2.1 Pressupostos históricos para a consecução da reforma agrária – o instituto da desapropriação como limitação do direito de propriedade

A reforma agrária carregada de alta carga histórica para fins de consecução dos seus objetivos, teve a missão de trazer melhor distribuição de terras e de maior produtividade e acesso aos meios de subsistência por parte dos mais necessitados. Desde os primórdios do instituto da reforma agrária, existem meios e limites que devem ser seguidos para que as políticas agrárias deem azo para que sejam efetivamente aplicadas no contexto social.

¹² Brasil, Presidente. **Reforma Agrária – Compromisso de todos. Brasília:** Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997

A principal medida utilizada para que seja promovida a reforma é a desapropriação, sendo conhecida como expropriação, mas não se concorda por motivos não somente terminológicos, pois a desapropriação é uma modalidade de intervenção pelo Estado na propriedade do administrado, do qual se valendo de seu poder de império, limitando o direito privado para a consecução das finalidades públicas e consequentemente ao bem social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

A expropriação é medida sancionatória/punitiva e tem como finalidade, o condicionamento da terra/propriedade a fim de coibir a sua utilização para fins ilícitos (MASSON, 2018, P.321). Dessa forma, por ser medida punitiva, não está adstrita aos mandamentos de prévia e justa indenização em dinheiro, a exemplo do art. 243¹³

Quando as medidas interventivas ocorrem, os particulares acionam o Estado para fins de ressarcimento, por meio de indenizações tanto pelo que deixaram de lucrar, ou pelos danos efetivamente sofridos, pela esperança de encontrar moradia e que possam se mudar.

Desapropriação para a doutrina administrativista significa para Medauar:

Desapropriação é a figura jurídica pela qual o Poder Público, necessitando de um bem para fins de interesse público, retira-o do patrimônio do proprietário, mediante prévia e justa indenização. A desapropriação atinge o caráter perpétuo do direito de propriedade, pois extingue o vínculo entre proprietário e bem, substituindo-o por uma indenização. (MEDAUAR, 2018, p. 340)

Por meio de uma definição mais simplória e objetiva, sob o escólio de Justen Filho (2016, p.733), tem-se que:

“Desapropriação é um ato estatal unilateral que produz a extinção da propriedade sobre um bem ou direito e a aquisição do domínio sobre ele pela entidade expropriante, mediante indenização justa”.

A desapropriação tem como característica dúplice, pelo fato de que na mesma medida em que ocorre a desapropriação, haverá a aquisição originária da propriedade com o respectivo registro na unidade cartorária competente e consequentemente a perda da propriedade por parte do desapropriado, além disso, está sujeito ao ato normativo administrativo expedido pelo chefe do Poder Executivo (decreto). O instituto da desapropriação, como bem afirma (MARQUES, 2015) é a medida apta a

¹³ 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

intervir na propriedade privada e assim, trazê-la mesma para a esfera da coletividade, fora intentada no Brasil pela Constituição Imperial Política do Brasil de 1824¹⁴:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

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. (sic!)

Para (MARQUES, 2015), afirma-se que em dois anos posteriores, foi editado o marco legal sob os quais são fixadas as hipóteses de desapropriação, deixando assim de ser absoluto o direito à propriedade, que marcava toda a história romano-germânica presente na Europa ocidental e nos primórdios do novo mundo, senão veja-se:

Art. 1.º A unica excepção feita á plenitude do direito de propriedade conforme a Constituição do Imperio, Tit. 8.º art. 179, § 22, terá logar quando o bem publico exigir uso, ou emprego da propriedade do cidadão por necessidade nos casos seguintes:

1.º Defesa do Estado.

2.º Segurança Publica.

3.º Soccorro publico em tempo de fome, ou outra extraordinaria calamidade.

4.º Salubridade publica. (sic!)

A mesma legislação deixa bem claro que o proprietário que for desapropriado, deverá receber o valor de forma antecipada, bem como tendo por base de cálculo não somente o valor da propriedade em si, mas tanto quanto possível os aspectos de localização e especulação imobiliária, influenciando hoje mesmo, a produção do art. 184 da Constituição de 1891:

Art. 4.º O valor da propriedade será calculado não só pelo intrinseco, da mesma propriedade, como da sua localidade, e interesse, que della tira o proprietario; e fixado por arbitros nomeados pelo Procurador da Fazenda publica, e pelo dono da propriedade.

Art. 5.º Antes do proprietario ser privado da sua propriedade será indemnizado do seu valor. (sic!)

Dessa forma, o uso do instituto da desapropriação fosse utilizado para fins não só de reforma agrária, mas tanto quanto possível para urbanização das cidades,

¹⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 06/05/2020

alocação de famílias por conta de obras públicas e diversas formas e objetivos, sendo denominadas de necessidade ou utilidade pública ou mesmo por interesse social.

As constituições posteriores, notadamente a de 1891, introduziram essa sistemática, limitando-a aos ditames de necessidade ou utilidade pública, mas também com a indenização prévia com norte, senão vejamos:

*Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á 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 indenização prévia (sic!)

A Constituição de 1934 no seu art. 113, XVII¹⁵ tratava do tema, da qual afirmava existir um interesse social por trás da utilização da propriedade, do qual não poderia ferir os ditames acima, sob pena do instituto da desapropriação, como medida inicial, ainda que contestável.

Nas Constituições de 1937 e de 1946¹⁶, as medidas incluíam tanto quanto possível neste último diploma normativo, quanto à utilização da propriedade limitada ao bem-estar social, não podendo a mesma ferir tal princípio, podendo dar azo - se do contrário fizer - à desapropriação para fins de justa distribuição da referida propriedade.

Dessa forma, quando a norma constitucional tratou de “justa distribuição” se referiu notoriamente à desapropriação agrária para fins de racionamento da terra para aliviar os meios de subsistência das famílias encarecidas e assim, promover as políticas públicas insertas no texto constitucional.

¹⁵ Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)

17). É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior

¹⁶ Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Ao longo do tempo, outras alterações advieram aos textos constitucionais na República: a) a continuidade da indenização prévia na modalidade pecuniária; b) a explícita fixação da modalidade de desapropriação agrária, entre outros avanços constitucionais, servindo a Constituição Federal de 1988 como paradigma contra o retrocesso social.

A grande problemática nas medidas, abala o trabalhador rural, que sempre viveu do arado, da terra, do plantio e da colheita, pois ele tem certa aderência ao solo como medida de sobrevivência e cultura, não se podendo, a par de realizar o interesse público, desapropriá-lo sem indenizá-lo.

2.2 Espécies de desapropriação ordinária

A desapropriação possui diversos filamentos diante de sua conceituação, podendo-a ser dividida em desapropriação ordinária e desapropriação especial. A desapropriação ordinária (primária) é a desapropriação preceituada no art. 5º, XXIV da CF/88 está dividida entre utilidade/necessidade pública e de interesse social. Seus fundamentos estão, no caso da utilidade pública, previstos no art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41¹⁷ dando a entender que é um rol exemplificativo, tendo em vista o seu último inciso, dar possibilidade de existirem leis especiais para tratar do tema.

No que concerne ao interesse social, o fundamento está presente no art. 2º da Lei nº 4.132/62¹⁸, do qual é bem mais simplório, elencando 7 (sete) fundamentos possíveis.

Um dos pontos interessantes para ambas as medidas é que, de acordo com o que preleciona o art. 4º¹⁹, do Decreto-lei nº 3.365/41 que trata da utilidade pública, o concessionário de serviço público poderá proceder a desapropriação, no entanto, neste caso, caberá reservas.

Aqui, não se quer dizer que a concessionária dê início ao ato desapropriatório, tendo em vista que o procedimento deverá ser iniciado pela emissão do decreto (ato normativo) expedido exclusivamente pelo Chefe do Poder Executivo nacional,

¹⁷ Art. 1º A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional.

¹⁸ Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

¹⁹ Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

estadual ou municipal, indicando o objeto da desapropriação (a propriedade), delimitando a sua área de atuação, etc.

Os concessionários, bem como estabelecimentos de caráter público podem “promover” a desapropriação, tarefa que cabe aos órgãos da Administração direta, por meio de suas secretarias.

Ante às formas como se procede à desapropriação, pode-se existir a fase administrativa e à judicial, sendo esta última, de caráter subsidiário.

Previamente, há por parte do ente político competente, o dever de avaliação do imóvel que cabe aos especialistas que atuam em seus órgãos específicos sobre o assunto. Após à avaliação, o gestor público emite o decreto desapropriatório que tem por finalidade individualizar o bem, tornando-o um possível objeto de titularidade do Estado, assim observa-se o conceito de Helly Lopes Meirelles: “Declaração de utilidade pública é o ato através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória” (MEIRELLES, 2010, p. 877)

Na fase administrativa, ocorrem as tratativas entre a administração pública e o ente desapropriado, com o pagamento do respectivo valor e a inscrição no registro de imóveis, passando a propriedade para o ente público, tornando-se assim realizada a desapropriação, forma originária de aquisição de propriedade, tendo em vista independência de cadeia de domínio.

No entanto, não sendo possível a fase “amigável” se dará à fase judicial, por meio da propositura de ação de desapropriação contra o desapropriado, do qual nesse momento, poderá se discutir somente vícios processuais, bem como o valor da desapropriação²⁰.

Além disso, o ente público poderá se imiscuir provisoriamente na posse do imóvel (imissão na posse), desde que cumpra dois requisitos específicos²¹, sendo um deles o depósito prévio do valor considerado necessário, tendo em vista que essa análise do valor é feita por uma equipe de engenharia especializada pelo ente público²².

²⁰ Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.

²¹ Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens;

²² No caso do Estado do Ceará pode ser a SOP (Secretaria de Obras Públicas).

Para Nohara (2018), a indenização deverá ser feita antes do decreto desapropriatório (prévia) do qual englobará os lucros cessantes que são devidos pelo que o desapropriado deixou de lucrar e pelos danos emergentes (justa), os quais derivam da perda da propriedade em si, sendo todos os pagamentos em pecúnia. O STF com base na ADI nº 2332/DF realizou a interpretação conforme a constituição de determinado dispositivo do Decreto-lei nº 3.365/41 (art. 15-A):

Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Regime Jurídico dos Juros Compensatórios e dos Honorários Advocatícios na Desapropriação. Procedência Parcial (...) I - É constitucional o percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração pela imissão provisória na posse de bem objeto de desapropriação; II - A base de cálculo dos juros compensatórios em desapropriações corresponde à diferença entre 80% do preço ofertado pelo ente público e o valor fixado na sentença; III - São constitucionais as normas que condicionam a incidência de juros compensatórios à produtividade da propriedade; IV - É constitucional a estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios em desapropriações, sendo, contudo, vedada a fixação de um valor nominal máximo de honorários. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2332. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO. Julgamento: 17/05/2018. ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 15-04-2019 PUBLIC 16-04-2019)

Dessa forma, demonstram-se que as modalidades de desapropriação ordinária que poderão recair sobre o particular, bem como as nuances do seu processo prático.

2.3 Espécies de desapropriação extraordinária (sancionatória)

As demais modalidades de desapropriação podem ser denominadas de sancionatórias, sendo estas a urbana e a agrária. Ambas estão previstas respectivamente no art. 182, § 4º, III e 184 da CF/88.

A desapropriação urbana tem como pressupostos à função social da propriedade, como fundamentos à inutilização, subutilização ou não edificação do imóvel - previstos assim no Plano Diretor de cada Município, do qual poderá ensejar a desapropriação do particular.

Diferentemente das desapropriações ordinárias ou primárias, a desapropriação urbana municipal tem como procedimento a notificação do particular em protesto de cartório, do qual o proprietário, segundo Nohara (2018) no prazo de 1 (um) ano, deverá apresentar o projeto ao ente competente (secretarias municipais), além disso, diante da aprovação, terá um prazo de 2 (dois) anos contados do aval do projeto, para dar início às obras.

Além disso, existem outras formas que, não se constituindo desapropriação, servem para que o proprietário cumpra a efetiva função social da propriedade, tal

como a tributação progressiva sobre o imóvel, com base no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), tendo por limite o valor de 15% do imóvel.

O modelo de indenização prevista para tal modalidade de desapropriação não se reveste do mesmo padrão elencado na desapropriação ordinária, tendo o pagamento mediante Títulos da Dívida Pública (TDP) ²³, com prazo de resgate de 10 anos.

Já a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária está prevista no art. 184²⁴ da CF/88. Teve o seu início na década de 1960 com a introdução da Lei nº 4.132/62 e com o Decreto nº 554/69 que a regulamentou.

No entanto, tal modalidade de desapropriação, também denominada de “desapropriação agrária” possibilita diversas discussões sobre o tema, tendo em vista as maiores diferenças entre as outras modalidades de desapropriação. Primeiramente, há de se afirmar que tal modalidade de desapropriação tem por finalidade a obediência aos ditames do Estatuto da Terra²⁵ para realizar-se sua melhor distribuição, baseando-se na justiça e equilíbrio social.

É uma modalidade de desapropriação-sanção, tendo em vista que um de seus fundamentos seria o não cumprimento da função social da propriedade (tema explanado anteriormente), tomando em conta a relativização ou a constitucionalização da propriedade privada na Constituição Federal de 1988.

A indenização, tendo em vista ser uma sanção, será realizada por meio de Títulos da Dívida Agrária, conforme o texto constitucional, resgatáveis no prazo de 20 anos. Tal ato, vai de encontro totalmente com as desapropriações ordinárias, por ser,

²³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

²⁴ 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 no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

²⁵ Art. 17. O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas:

a) desapropriação por interesse social;

em seu fruto, uma espécie de castigo àquele que não dá uma função de caráter social ao seu imóvel rural.

Além disso, no seu art. 185, a Constituição Federal vedou a desapropriação para fins de reforma agrária, tendo em conta o tamanho do imóvel, seja da pequena ou média propriedade, desde que o proprietário somente tenha uma unidade, e que seja produtiva. Dessa forma, veda-se a que a União possa dispor de quaisquer propriedades rurais.

Aliás, a Lei nº 8.629/93 em seu art. 4º, registra as exatas dimensões das propriedades, média e pequena:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

(...)

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a - de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

a - de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

Vela ressaltar, aliás, que segundo dados do INCRA obtidos em 2013 por meio de seu relatório de módulos fiscais²⁶ um módulo fiscal do município de Iracema/CE (município das famílias que serão reassentadas) equivale a cerca de 60ha, de modo que, no caso concreto, a região a qual a presente monografia apresenta, “Fazenda curral do meio”, não chega a ser superior a 4 (módulos fiscais) recaindo na modalidade de pequena propriedade e por consequência lógica, vedando-se sua desapropriação para fins de reforma agrária.

Vale salientar que o aspecto processual, introduzido pela Lei Complementar nº 76/93 que dispunha que o processo judicial das desapropriações para fins de reforma agrária, deveria seguir o rito sumário²⁷. No entanto, tal medida custaria um preço para o desapropriado, tendo em vista que, explicitamente em seu art. 9º que: “A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado”.

²⁶ http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf. Acesso em: 08/05/2020

²⁷ Art. 1º O procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, previsto nesta lei Complementar.

Dessa forma, é de se imaginar que o próprio objeto da demanda, qual seja, o ato declaratório de desapropriação que dá ensejo a retirada do patrimônio do desapropriado, sequer poderá ser alegado na peça processual pertinente, o que gera muitas críticas por parte da doutrina de Marques (2015, p.146):

A ampla defesa que se permite em outros pleitos judiciais tem limites na ação de desapropriação agrária, porquanto o réu tem a sua contestação reduzida a qualquer matéria de interesse da defesa, menos a apreciar o interesse social declarado (art. 9o da LC no 76/93).

Outra crítica apontada pela doutrina sobre o assunto é o fato de que, nas outras desapropriações ordinárias, o réu poderá tratar de algumas questões processuais/matérias em peças/ações em apartado, como as reivindicatórias²⁸, momento em que na desapropriação para fins de reforma agrária isso seria inviável, porquanto existente disposição legal.

Assim, cabe salientar que a competência será da Justiça Federal, segundo o que preleciona o art. 109 da Constituição Federal²⁹, no entanto, por críticas doutrinárias, tal medida seria muito penosa para o desapropriado, no sentido de que:

O disposto no art. 5o (hoje art. 2o, § 1o, LC no 76/93) constitui mais uma arbitrariedade, porque a tramitação do processo expropriatório no âmbito da Justiça Federal é outra injustiça, pois só serve para dificultar a defesa do expropriado, que terá de valer-se da precatória para se praticarem atos atinentes à defesa, vez que o local do imóvel é que oferece todas as condições e meios de provas. Dizemos abuso porque, se todas as provas não de ser feitas na comarca, perante o juiz local, não há como dar competência à Justiça Federal, que, não estando na situação do imóvel, tem que se valer dos bons oficiais daquele Juízo. (ZENUN, *apud*, MARQUES, 2015, p. 148-149)

Nesse caso, há um conflito aparente na Constituição, tendo em vista que ao mesmo tempo em que se dá competência à Justiça Federal para processar e julgar causas em que a União se faz parte, o art. 126³⁰ do mesmo diploma normativo, faz ressalvas para que o Tribunal de Justiça do respectivo estado possa julgar o caso, se houver questões agrárias.

²⁸ Art. 560. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado em caso de esbulho.

²⁹ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

³⁰ Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias

Diante disso, pode-se perceber que as diferenças cruciais entre os diversos tipos de desapropriação, sendo as mais utilizadas, as desapropriações ordinárias em todos os Estados do Brasil, não obstante as formas extraordinárias que têm nítido caráter sancionatório, pelo mau uso ou pelo desrespeito a função social de sua propriedade.

Por fim, cabe salientar que existem modalidades de “expropriação” que são medidas de confisco aplicadas pela CF/88 (art. 243)³¹ tendo em vista a utilização dos terrenos/imóveis para fins de plantação de psicotrópicos além da utilização dos mesmos lotes de terra, para o trabalho análogo ao escravo, tendo em vista que a terminologia “trabalho escravo” não mais deve ser utilizada, via de regra, pelo fato de ter sido, em tese, abolida a escravidão.

2.4 Fundamento principiológico da desapropriação - prerrogativas e limites

A desapropriação é decorrente do regime jurídico-administrativo ou regime de direito público pelo qual o Estado se encaixa. Assim, tendo em vista que para a consecução dos fins sociais, deve-se ter um conjunto de prerrogativas as quais possam lhe dar o poderio suficiente de levar a frente os nobres objetivos coletivos. Tal poderio, está principalmente denominado de princípio da supremacia do interesse público ou somente de interesse público.

O referido princípio é reconhecido nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (MELLO, 2007, p. 70)

O referido princípio já perfaz a realidade do ser humano, desde que o Estado tornou-se parte integrante da sociedade, mas somente veio a ser estabelecido firmemente, quando da França pós-revolucionária, tendo em vista que diante da bifurcação jurisdicional do qual era regida (tribunais judiciários e tribunais administrativos),

³¹ 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.

para que estes últimos pudessem funcionar, segundo Pimenta (2010), deveriam ter uma disciplina própria, um “códex” no qual se incluiria os assuntos de interesse administrativo. Explicitando o referido princípio, esclarece Nohara (2018, p.23):

Na França, considerada o berço de inúmeros institutos de Direito Administrativo, os quais tiveram origem nas construções jurisprudenciais do Conselho de Estado, ocorreu, depois da Revolução, o desenvolvimento da jurisdição administrativa separada da jurisdição comum(...)

Diante disso, as desapropriações que desde 1824 com o regime da monarquia imperial aplicavam conceitos de “segurança pública”, “defesa do Estado” entre outros, se fortaleceu cada vez mais na república, utilizando-se explicitamente o conceito de supremacia do interesse público, ensejando dessa forma, o reconhecimento jurisprudencial no Brasil, dessa modalidade principiológica.

Tomaram tanto a forma perante o ente político maior (União) quanto mesmo aos estados e municípios, que realizavam as desapropriações para fins de interesse público.

Para fins jurisprudenciais, o STF na época da República Velha, notadamente em 27 de maio de 1925, por meio do Agravo de Instrumento nº 3.995, tomou decisão incluindo o referido princípio nos casos de desapropriação, senão vejamos o que coleciona José Guilherme Giacomuzzi (2013, p. 261):

Registre-se, porém, que em 27 de maio de 1925, no Agravo de Instrumento no 3.995, o STF usou justamente a linguagem da supremacia do interesse público sobre o privado ao negar provimento ao recurso de particulares que haviam, sem sucesso, oposto interdito proibitório contra o município de Curitiba, o qual havia expedido decreto de desapropriação, por utilidade pública, de área de propriedade dos recorrentes. (GIACOMUZZI, ano 2013, p 261.).

No entanto, diante do referido princípio, o Estado que, sendo signatário do regime jurídico-administrativo, deverá levar em conta certos deveres, insertos, principalmente, no princípio da indisponibilidade do interesse público, tendo em vista que o administrador, não é dono da *res publica*, mas tanto quanto possível, gestor, dando os fins necessários a consecução dos propósitos planejados. É o que entende também Di Pietro, citada por Cunha (2018, p. 56).

O Estado não poderá agir arbitrariamente e ficar escondido sob a face de haver prerrogativas infinitas que lhe possam autorizar a desapropriação como forma de vingança política, mas sim deverá realizá-la com zelo e presteza social. Entretanto, baseia-se na possibilidade de Estado poder desapropriar por fim de necessidade

pública ou interesse social os imóveis rurais, ao contrário de parte da doutrina que entende ser desapropriação com base no interesse social para fins de reforma agrária.

2.5 Caso prático e da possibilidade de desapropriação por utilidade/pública ou interesse social de imóveis rurais: o caso da Barragem Figueiredo

Primeiramente, a barragem Figueiredo é uma obra criada tendente a beneficiar os moradores do médio Jaguaribe, proporcionando o abastecimento de água às regiões secas existentes com a água da chuva bem como dos rios adjacentes. Na localidade afetada, anteriormente habitavam as comunidades de Agrovila, Vila São José dos Famas, Lapa, Potiretama e Iracema, as quais tiveram de ser remanejadas em face do decreto de utilidade pública devidamente exarado (Decreto nº 28, de dezembro de 2005), determinando a desapropriação das referidas comunidades (área) para a construção da barragem.

A bacia hidrográfica é a do médio Jaguaribe (CEARÁ, 2009) no qual conta como principal afluente o Rio Figueiredo, tendo por extensão 519.600.000m³ (quinhentos e dezenove milhões e seiscentos mil metros cúbicos) de água, abastecendo as comunidades afetadas por tal construção.

A contenção realizada pela barragem também servirá - segundo informações colhidas por membros do departamento de Geografia da UFC - para fins de piscicultura, pecuária, turismo, bem como para contenção de cheias e consumo humano³²

A região ao qual se situará a referida barragem, segundo dados da Fiocruz³³ tem uma população com um baixo índice de IDH (0,383 e 0,413) em relação à média nacional, fruto, possivelmente do baixo índice de educação, se destacado com outros municípios cearenses.

Para o projeto, foram utilizados cerca de R\$ 110.000.000,00 (cento e dez milhões de reais) segundo dados do próprio DNOCS³⁴ que teve conclusão em 2013.

³² Alencar, et al (2011). Vivenciado o campo: assentados e reassentados na região do Jaguaribe/CE. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiarural/25.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2020

³³ Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?conflito=ce-comunidades-atingidas-pela-barragem-do-acude-figueiredo-exigem-reassentamento-e-indenizacao>. Acesso em: 19 de maio de 2020

³⁴ Disponível em: <https://www2.dnocs.gov.br/gab-cs/2450-noticia-site-antigo-2825>. Acesso em: 19 de maio de 2020

Além disso, para fins de reassentamento, por meio do convênio de nº 00001/2009 (IDACE e DNOCS), foram previstos cerca de R\$ 15.038.650,00 (quinze milhões trinta e oito mil seiscentos e cinquenta reais) calculando-se o custo dos terrenos à serem desapropriados, bem como os valores das residências, equipamentos sociais, indenizações, bem como alimentação para os desapropriados por meio de cestas básicas.

O local ao qual irá acolher as famílias irá ser dentro do próprio município de Iracema, mais notadamente na “Fazenda curral do meio”, da qual possui quantidade de água abundante que propicia as comunidades ao seu desenvolvimento.

No entanto, o projeto de regularização e reassentamento fundiário das 120 (cento e vinte) famílias restantes (São José das Famas e Agrovila) não fora acabado, tendo por consequência o aditivo nº 04 que posterga sua feitura até 2021, tendo em vista o posicionamento, diga-se de passagem, errôneo por parte da Procuradoria do Estado do Ceará, por elencar tal modalidade desapropriatória - somente pelo fato de o imóvel estar em área rural – de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Enquanto, tal posicionamento não for alterado, a referida fazenda pertencente à empresa Jaisa Jurema Agroindustrial S/A, não poderá ser adquirida - tornando letra morta o decreto do Governador do Estado -, pelo qual o próprio DNOCS afirma ser esse, o único empecilho para o remanejamento efetivo e construção de moradias e equipamentos sociais para as famílias:

Após visita técnica realizada no dia 7 de janeiro deste ano, o Dnocs constatou que “permanecem pendentes a aquisição de uma propriedade rural para atendimento das comunidades de São José dos Famas e Agrovila, bem como a correção de inconformidades nas edificações e equipamentos pessoais e urbanos já implementados

Portanto, a grande dificuldade encontrada, está na aquisição do referido terreno para finalidades de reassentamento e regularização fundiária destas famílias que tiveram de sair de suas casas, tendo em vista a execução das obras da barragem Figueiredo no médio Jaguaribe.

No entanto, já existem julgados pelo STF, mais notadamente, o relacionado ao pedido de suspensão de liminar requerido pelo Estado do Rio Grande do Sul, por meio de sua procuradoria-geral, onde se analisou a possibilidade de o ente

político poder desapropriar terrenos rurais para fins de desenvolver políticas públicas, no caso, o direito à habitação.

No referido pedido, o Ministro Presidente à época, ressaltou que o decreto que realizou o ato interventivo na propriedade não feriu o art. 184 da Constituição Federal, eis por que observou a hipótese prevista no art. 5º, XXIV da CF/88 bem como do art. 2º, da Lei nº 4.132/62 que trata da desapropriação para fins de interesse social, posto que no local, se enquadrava uma coletividade de indivíduos para os quais as políticas públicas seriam direcionadas afastando-se assim qualquer discussão acerca da invasão de competência dos Estados na União. Desta feita, se faz importante observar o voto do ministro Maurício Corrêa³⁵, muito didático, aliás:

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

(...)

Mesmo ciente do cabimento restrito da suspensão de segurança, a partir dos argumentos expendidos, impossível é não reconhecer a potencialidade de grave lesão à ordem pública, com iminente desestabilização social e, quiçá, atos de resistência e violência no meio rural, com a remoção dos agricultores da propriedade, tudo isso levando-se em conta o atual estágio do processo. Ante essas circunstâncias, e reconhecendo a plausibilidade jurídica do pedido e a possibilidade de danos irreparáveis ao interesse público, defiro o pedido de suspensão, com base no artigo 297 do RISTF, até o julgamento definitivo do mandado de segurança, mantendo, em consequência, a decisão de fls. 1076/77.

Nesta situação, quando a parte impetrante do Mandado de Segurança - os moradores do referido imóvel rural – fizeram assim, impugnando o Decreto nº 41241/2001 tiveram por objeto desconstituir, pois era fruto de programa estadual de reforma agrária, para reassentamento de moradores. No entendimento dos desapropriados, tal medida só poderia ser promovida por órgão de âmbito federal, no caso, o INCRA e não o estado do Rio Grande do Sul.

Para tanto, o caso da Barragem Figueiredo se identifica ao que foi postulado na decisão acima, na medida em que, o estado realizará o pagamento previamente para a aquisição do referido imóvel, obedecendo o estatuído no inciso

³⁵STF – SS: 2217, Relator: Min. Maurício Côrrea, Julgamento: 02/09/2003, Publicação: 09/09/2003.

XXIV do art. 5º da Constituição, retirando-se do raio de aspersão o comando previsto no art. 184 do mesmo instrumento normativo, o qual requer que o imóvel não cumpra sua função social, bem como que seja improdutivo ou sendo pequeno/médio, o proprietário não tenha outro imóvel rural. Fora isso, a indenização deverá ser paga por meio de TDA, resgatáveis no período de 20 (vinte) anos.

Logo assim, é de se observar, que diante dos requisitos acima elencados, o objetivo do Estado é recompor os danos sofridos pelas famílias, devido ao fato de ser instalada barragem que inundou suas antigas comunidades (Agrovila e Vila São José dos Famas) perdendo assim as propriedades.

Porém, se quer realizar desapropriação de terreno rural, para fins de recompor os danos causados para as famílias atingidas, sem que com isso se enquadre no que se denomina reforma agrária, tendo em vista o que já fora tratado acima.

No entanto, reforma agrária pressupõe a ausência de terras/imóveis rurais por questões naturais, econômicas, sociais, como a falta de renda, enchentes naturais, êxodo rural, entre outros. E, do contrário, o caso tratado aqui, não se consubstanciaria em reforma agrária, tendo em vista que havia uma propriedade pretérita, a qual fora retirada por conta da construção de barragem e tenta-se adquirir imóvel rural para fins de reassentar os lesados para fins de recomposição do *status quo ante* no quesito patrimonial, nunca no psicológico/espiritual.

A desapropriação seguirá a linha do pagamento indenizatório de forma prévia e justa, para o proprietário do terreno atingido pelo decreto, do qual, já se percebe a inclinação para o acordo administrativo, levando maior celeridade para o ato desapropriatório.

Enquanto ocorre tal problemática em relação ao firme entendimento por parte da Procuradoria do Meio Ambiente do Estado do Ceará, o dano às famílias é irreparável, bem como a lesão à ordem pública e financeira, tendo em vista que já esperam para ter suas moradias construídas, com pleno acesso à luz, saneamento, água, escola (equipamentos sociais), direitos fundamentais estes, dos quais o poder executivo estadual não poderá deixar de atender sob a desculpa da existência do vício de competência, do qual demorará ainda mais se por acaso todo o procedimento for retomado pelo INCRA. Para os procuradores, entretanto, tal decreto deveria ter sido

baixado pelo Presidente da República, hipótese em que não sendo, consubstanciaria em vício de competência.

No entanto, não há razões tateis e razoáveis para se acreditar que tal medida requerida pelo Estado do Ceará seja, reforma agrária, pelo fato de que única e exclusivamente, o modelo utilizado pelo IDACE e DNOCS não propõe reforma agrária, mas tão somente desapropriação de imóvel rural para fins de recomposição de danos, do qual o Estado tem responsabilidade objetiva³⁶. Segundo Di Pietro citada por Nohara (2018, p.342), tem-se que:

Enfatiza, ademais, Maria Sylvia Zanella Di Pietro que o STF “já desfez o engano de quem entendia que a desapropriação de imóveis rurais é sempre competência da União; somente o é quando o imóvel rural se destine à reforma agrária”. Assim, podem os Estados e Municípios desapropriar imóveis rurais para fins de utilidade pública

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, reiterando decisão, julgou a possibilidade de se proceder a desapropriação de imóveis rurais, nos moldes ordinários:

(...) cabe assinalar, desde logo, que inexistente qualquer obstáculo a que os Estados membros façam incidir a sua ação expropriatória sobre imóveis rurais, contanto que essa atividade não se destine a promover e a executar programas de reforma agrária, pois, nesse domínio temático, a competência privativa pertence, somente, à União Federal(...)

(...) não se mostra viável a utilização, pelo Estado membro, do instituto da desapropriação comum ou ordinária, fundada no art. 5.º, inc. XXIV, da Constituição Federal, para efeito de execução de programa de reforma agrária, pois, como se sabe, o imóvel rural produtivo tanto quanto a pequena e a média propriedades rurais são objetivamente imunes à execução, neles, de qualquer projeto que se ajuste às finalidades inerentes à reforma agrária, notadamente aquelas ações referidas no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964, art. 1.º, § 1.º) e na Lei nº 4.132/1962 (art. 2.º, III), tais como a implantação de colônias agrícolas e o estabelecimento de assentamentos rurais, voltados, de modo especial, àqueles que ainda não tiveram acesso à terra. Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, conheço, em parte, do presente recurso extraordinário, para, nessa parte, negar-lhe provimento" (RE 417.992, decisão monocrática, rel. Min. Celso de Mello, j. 30.11.2009, DJe 15.12.2009).

Está bem nítido o fato de que a Jurisprudência, ainda que antiga, do STF entende que é possível haver a desapropriação para fins de utilidade/necessidade

³⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

pública de imóveis rurais, ressalvando somente a hipótese de que não poder-se-á ser realizada a desapropriação para instalação de colônias agrícolas para as pessoas que “não tiveram acesso à terra”³⁷.

A grande necessidade reside exatamente no fato de que, o Estado do Ceará, não está “doando” a terra ou o imóvel rural, mas sim, recompondo prejuízos sofridos pelas comunidades, em decorrência da construção da barragem Figueiredo, como medida compensatória.

Por outro giro e de forma subsidiária, é importante salientar que desde 2013 quando se realizou a entrega da barragem, o DNOCS conjuntamente com o IDACE, tentam realizar o reassentamento das famílias, bem como sua regularização fundiária, tendo completado os de diversas comunidades do médio Jaguaribe, como as de Potiretama e Lapa, conforme afirma a autarquia federal em seu sítio eletrônico³⁸

O fato é que, diante da desapropriação para a construção da barragem, várias reuniões foram feitas entre o DNOCS, IDACE e associação dos moradores, de modo que somente uma parcela dos mesmos conseguiu sua moradia, tendo outra ficado à espera, à míngua de uma resposta, conforme afirma o jornal Alencarino, Diário do Nordeste³⁹

Dessa forma, tendo em vista que as famílias de boa-fé aceitaram ser desapropriadas, tiveram prometidos os seus reassentamentos como medida de reparação dos danos oriundos da referida construção, foi-lhes inculido de certa forma, a expectativa de que receberiam novas moradias, recaindo assim, no princípio denominado de “proteção à segurança jurídica” do qual tem como principal derivado o “princípio da confiança à proteção legítima”.

2.6 Princípio da confiança legítima e sua manifestação no caso da Barragem Figueiredo

O princípio é fruto da tradição alemã do qual segundo Valter Shuenquener de Araújo, citado por Mário Flávio Guimarães Meirelles (2015) ao afirmar ter acontecido nos anos de 896 d.C na medida em que o papa formoso teve, após o seu

³⁷ Neste caso, faz necessário analisar a Jurisprudência do STF consolidada desde o ano de 2015 - **RE 496.861 AgR**, rel. min. Celso de Mello, j. 30-6-2015, 2ª T, *DJE* de 13-8-2015.

³⁸<https://www2.dnocs.gov.br/gab-cs/2637-noticia-site-antigo-3020>. **Vilas de reassentados da Barragem Figueiredo vão receber água, energia e mais 20 casas**. Acesso em 27/02/2020

³⁹<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/regiao/familias-reassentadas-por-conta-de-barragens-cobram-compensacao-1.2202238>. Acesso em 27/02/2020

óbito, a declaração de nulidade de seus atos, despertando para tanto, a insegurança dos católicos da época, tendo em vista que, a confiança depositada na celebração de determinados atos eclesiásticos, para a época, gerava uma quantidade razoável de direitos gravados no patrimônio jurídico dos fiéis.

Entretanto, o caso mais emblemático, se consubstancia no da “viúva de Berlim”, ocorrido nos meados de 1950, na Alemanha. Segundo Almiro de Couto e Silva (2004), tratava-se de uma viúva que lhe tinha sido prometida certa vantagem se migrasse da Alemanha oriental para a Ocidental, em face do falecimento de seu marido. Após um ano de regular recebimento do direito, ele fora-lhe retirado, de modo que o argumento principal se pautava sobre o vício de competência da autoridade concedente.

Dessa forma, o caso sendo levado ao Tribunal Federal Alemão, entendeu mesmo que, diante das peculiaridades do caso, o princípio da confiança se se conflitasse com o da legalidade, deveria prevalecer, com mais força e peso.

Para corroborar com o pensamento de Di Pietro:

(...) na realidade, trata-se de princípio que corresponde ao aspecto subjetivo da segurança jurídica. Do direito alemão passou para o direito comunitário europeu, consagrando-se em decisões da Corte de Justiça das Constituições Europeias como “regra superior de Direito” e “princípio fundamental do direito comunitário”(...) Na realidade, o princípio da proteção à confiança leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros. (DI PIETRO, 2019, p. 248-249)

O princípio da proteção da confiança legítima já explicado, é derivado do seu antecessor, o princípio da segurança jurídica, do qual partilha dois sentidos, o objetivo e o subjetivo.

Para os objetivistas, o referido princípio protegeria principalmente os postulados do direito administrativo - como bem afirma Couto e Silva (2004, p.243) - tendentes a proteger os administrados da retroatividade dos atos estatais, principalmente.

Para os subjetivistas, o referido princípio partiria da vertente de que os atos administrativos de efeitos concretos, deveriam proteger aqueles aos quais os mandamentos dos administradores atingirem de maneira pessoal e patrimonial.

Além disso, é de se perceber que no direito brasileiro, tais medidas são encontradas sob o status infraconstitucional, principalmente quando se refere a revogação de atos administrativos eivados de vícios, são as Leis nº 9.873/99⁴⁰ (Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências) e nº 9.784/99⁴¹ (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal) denotando assim, que o princípio da proteção à confiança legítima é amplamente utilizado no direito brasileiro, ainda que em casos excepcionais, como o aqui presente.

No momento em que várias outras famílias conseguiram se valer de todo o aparato de: residências, água encanada, energia elétrica, creche, igreja, ginásio, escola, posto de saúde, etc. O que não se pode aceitar é que outros moradores que foram igualmente afetados pela barragem não fossem contemplados pela medida assecuratória e concreta do Estado, entenda-se IDACE e DNOCS.

Dessa forma é que trata Almir de Couto e Silva (2004), quando afirma que uma das vertentes/possibilidades que o princípio da proteção à confiança legítima possui é a responsabilidade do Estado pelas promessas feitas pelos seus agentes, principalmente aquelas que tenham relação com os planejamentos econômicos.

Tal negligência, feriria, desse modo, o postulado da proteção à confiança legítima, por raso, tendo em vista que a formulação de políticas públicas de habitação, previstas estas no art. 6º da Constituição é fruto de um Estado social como o brasileiro, do qual, como preceituava Alexy (2006), sendo mandados de otimização, os princípios devem ser seguidos na medida do fática e juridicamente possível, do qual o direito à moradia é um deles.

Diante disso, há deveras, expectativa e confiança por parte dos administrados, o qual se configura no princípio da proteção à confiança legítima, segundo o qual:

Em linhas gerais, pode-se dizer que a noção de proteção substancial da confiança consiste na preservação de condutas estatais e de seus efeitos,

⁴⁰Art. 1º—Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

⁴¹Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

em decorrência de legítimas expectativas depositadas por terceiros em atos ou condutas estatais, com fundamento numa base de confiança. Cumpre salientar, ademais, quanto aos seus efeitos concretos, que a proteção substancial da confiança enseja uma aplicabilidade cujos efeitos podem ser sumarizados do seguinte modo: numa perspectiva de eficácia negativa, a proteção da confiança se presta a assegurar a estabilização das relações jurídicas emergentes de atos ou procedimentos da Administração Pública, mesmo que perpetrados de modo contrário à ordem jurídica, para fins de preservação de tais atos ou de seus efeitos; numa outra perspectiva, de natureza positiva, a proteção substancial da confiança há de conferir deveres de colaboração e cooperação endereçados à Administração, justamente orientados à preservação de condutas administrativas indutoras de expectativas legítimas depositadas pelos destinatários da função administrativa(...) (JUDITH, 2002, p. 237)

Na visão de José dos Santos Carvalho Filho (2017, pp.57/58) tal princípio também possui algumas vertentes:

Cuida-se de proteger expectativas dos indivíduos oriundas da crença de que disciplinas jurídico-administrativas são dotadas de certo grau de estabilidade. Semelhante tutela demanda dois requisitos: (1o) a ruptura inesperada da disciplina vigente; (2o) a imprevisibilidade das modificações (CARVALHO FILHO, 2017, p. 57-58)

Dessa forma, cabe salientar que diversos motivos existem para que o referido princípio seja aplicado ao caso concreto:

- a) O governo do Estado do Ceará emitiu o Decreto nº 28/2005 considerando de utilidade/necessidade públicas as áreas compreendidas nos diversos municípios do interior do Ceará (Agrovila, Vila São José dos Famas, Lapa, Potiretama e Iracema) criando dessa forma uma expectativa por parte dos moradores que seriam reassentados
- b) Por outro modo, reuniões⁴² foram feitas com os assentados, por representantes das entidades da Administração indireta (DNOCS) para a melhor forma de resolução, demonstração do cronograma de execução do projeto de barragem, entre outros assuntos, gerando mais confiabilidade por parte dos moradores deslocados.
- c) O ministro da Integração Nacional, senhor Fernando Bezerra, foi ao local em que foram reassentadas outras comunidades que, aliás, já receberam suas moradias, afirmando que haveria o repasse de cerca

⁴²Disponível

em: https://www.dnocs.gov.br/php/comunicacao/noticias.php?f_registro=1681&f_opcao=imprimir&p_view=short&f_header=1&. Acesso em: 08 de maio de 2020

de R\$ 1.000.000,00⁴³ (um milhão de reais) para a consecução das obras suplementares (reparos, creches, escolas, etc), garantindo ainda mais, o reforço ao princípio da proteção à confiança.

Por fim, ainda que se entendesse que o ato seria viciado, na modalidade competência, mesmo assim, de um lado ou de outro ocorreria a sua convalidação, tendo em vista que pelo tempo, a Administração teria o prazo de 5 (cinco) anos para realizar a sua anulação, ou de outro, pela própria confiança depositada no governo estadual⁴⁴.

⁴³ Disponível em: <https://www2.dnocs.gov.br/gab-cs/2637-noticia-site-antigo-3020>. Acesso em: 09 de maio de 2020.

⁴⁴ “No caso do ato administrativo viciado, a proteção à boa-fé dos administrados sobre ensejar o direito à indenização, pode determinar a preservação dos seus efeitos(...)Seabra Fagundes formulou exemplo que se tornou clássico: uma concessão de terras a colonos realizada sem a obediência à lei que, mesmo portando vício, tem seus efeitos mantidos se tal ilegalidade só for constatada após a instalação e fixação dos seus beneficiários”. (CAMARA, 2002, p. 19).

3 DEVER DE EXTENSÃO DE REALOCAÇÃO DAS FAMÍLIAS – COMPENSAÇÃO DOS IMPACTOS DA BARRAGEM FIGUEIREDO

O Estado quando realiza medidas interventivas na propriedade dos particulares sujeito ao seu poder de império, deve em regra, realizar sua compensação pelos danos sofridos pela mesma sujeição, mediante medidas justas e aptas a reparar integralmente as perdas particulares.

3.1. Responsabilidade extracontratual do estado - reparação necessária do dano

A responsabilidade do Estado⁴⁵ está baseada em diversas concepções doutrinárias ao longo de toda a sua construção. O que se percebe é que alguns brocardos levaram a constatação deste específico momento da história, sendo o mais citado pela autora *quod principi placuit habet legis vigorem* (o que agrada ao monarca/príncipe tem força de lei) e também o provindo do inglês *The king can do no wrong* (o rei não pode errar) (NOHARA, 2018).

Ao longo do tempo, a partir do momento em que sobrevieram as repúblicas, com ênfase, principalmente sobre a república francesa, tem-se a criação de teorias para a responsabilização do Estado, não lhe deixando ter total irresponsabilidade sobre seus atos perante os administrados.

A primeira teoria criada, se baseava na culpa, a qual, segundo Caio Mário (2018, p.169), afirma que “Para positivar o dever de reparação por parte do Estado, torna-se mister apurar se o agente procedeu culposamente. ” Nesse caso, o ente político, via o seu agente público como uma espécie de mandatário, do qual se fazia representar o Estado, teoria essa rechaçada tempos depois. Nessa hipótese específica, ainda que ocorresse o evento danoso e o nexos causal entre o fato/ato e o dano, se por algum motivo, o agente, explicitamente não concorresse culposamente ou dolosamente para tanto, não haveria responsabilização estatal.

Já na segunda onda, também denominada de “culpa do serviço” ou do francês *faute du service*” ou somente a teoria do acidente administrativo, o Estado como agora, propugnador de serviços para o atendimento da população, precisaria gerir determinados bens/pessoas para a consecução dos mesmos e caso houvesse

⁴⁵ Denominada por alguns autores, de responsabilidade civil do Estado, por outros, de responsabilidade extracontratual do Estado.

algum dano, aliado ao fator prestação do serviço, não precisaria, em regra, analisar o dolo/culpa do agente, mas somente a falha do serviço.

Tal teoria (DI PIETRO, 2018), foi iniciada com o célebre caso Blanco, em 1873, caso em que a menina Agnés Blanco, fora atropelada por um dos vagões de trem da companhia de fumo francesa. Nesse caso, um dos conselheiros do Tribunal de Conflitos francês (órgão incumbido de dirimir conflitos entre as justiças comum e administrativa) definiu que o caso deveria ser julgado pelos tribunais administrativos, tendo em vista que ocorrera plenamente uma falha no serviço prestado pela companhia.

O entendimento defendido pelo Tribunal de Conflitos permaneceu e foi aplicado para os diversos casos semelhantes em que, havendo a prestação de serviços por parte do Estado e trazendo este os eventuais danos para os administrados, deverão estes ser ressarcidos.

Dessa forma, quando por falha no serviço, seja porque foi ineficiente, seja porque foi atrasado, seja porque não ocorreu, se ocasionar dano ao particular, o Estado terá o dever de o reparar. De certa forma, poderá haver a consecução de mais de uma causa de falha no serviço, ou seja, suas causas, podem ser cumulativas⁴⁶

Para tanto, com a evolução dos conceitos, a última teoria, a qual o Brasil se faz signatário, é denominada de teoria do risco administrativo, o qual, para a sua consecução, necessita-se de um evento, que este tenha gerado dano, além de ter sido comprovado o nexo de causalidade, que segundo Couto e Silva (1995) pode ter como esferas de dano, a material ou imaterial (moral).

Dessa forma, é o que preceitua a maioria da doutrina a época de sua construção, como bem Carlos Roberto Gonçalves (2014, p.170): “Não se exige, pois, comportamento culposo do funcionário. Basta que haja o dano, causado por agente do serviço público agindo nessa qualidade, para que decorra o dever do Estado de indenizar”.

⁴⁶ O caso famoso da senhora Lemmonier ao qual fora atingida por uma bala perdida, proveniente de prática de esportes aos quais foram proibidas pelo condado francês. Tal ato se mostrou indenizável, tendo em vista que, apesar de a prefeitura considerar ilegal, não se utilizou de meios suficiente para reprimi-los. Outro caso, se demoinado de Anguet, trata-se de pessoa que indo aos Correios, ao ter a porta de entrada fechada antes do horário de expediente, teve de sair pelos fundos e ao ser avistada por dois funcionários, perde o equilíbrio e cai, nesse caso, o tribunal administrativo, concordou pela condenação do ente público.

Para parte da doutrina, tal conceito abrange o escopo social, atingindo não somente uma pessoa, mas um conjunto indeterminado, salientando Irene Nohara:

A responsabilidade objetiva tem por fundamento não apenas a ponderação do risco, mas também a noção de solidariedade social. Ora, se todos se beneficiam das atividades estatais, não seria justo que alguma pessoa ou que um grupo de pessoas específico sofresse isoladamente significativos danos de atividades desenvolvidas pelo Estado. (NOHARA, 2018, p. 359)

Para tal teoria, tem-se por importante, o fato de que, o Estado por ser ligeiramente mais oponente financeiramente e juridicamente quanto ao administrado, deverá, nas hipóteses em que prestar um serviço público, ter uma espécie de risco, ao qual, toma para si, na medida em que oferece tais serviços.

Não se está falando que o Estado será punido por tudo⁴⁷. Se está querendo afirmar que, sendo ele o detentor de riquezas suficientes para que possa assim ter alteridade na prestação dos serviços públicos, deve honrar os danos que ocasionar aos administrados, excluindo-se, ao contrário da teoria do risco integral, sua responsabilidade, nas hipóteses de culpa exclusiva da vítima, força maior ou ato praticado por terceiro.

Entretanto, existiu desde a constituição imperial de 1824, a teoria da culpa (segundo o que consta no art. 179, inciso 29⁴⁸) mas somente para os agentes públicos, tendo em vista o art. 99 do mesmo diploma normativo, afirmar que “*A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma*”

A Constituição republicana de 1891 extinguiu a prerrogativa do Imperador, firmou-se no Brasil, a teoria da culpa, inserto em seu artigo 82⁴⁹ afirma a copiosa teoria, alterando, até então o paradigma criado pelo império.

⁴⁷ Tratando do tema, Couto e Silva, afirma que o Estado tudo não poderá prever, não poderá deter fatos irresistíveis bem como os inevitáveis. Olhar-se dessa forma, iria corromper a estrutura do Estado, determinando ser um garantidor universal opulento e deficiente.

⁴⁸ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte

(...)

XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos. (sic!)

⁴⁹ Art. 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.

Desse modo, quando ocorreram as constituições de 1934 e 1937, os institutos da culpa permaneceram, no entanto, como afirma Couto e Silva (1995, p. 4) o ente público e seu agente deveriam ser demandados conjuntamente pela forma de obrigação solidária.

Na Constituição de 1946 adotou-se a teoria do risco administrativo (risco-proveito) imputando ao Estado a responsabilidade pelos danos causados aos administrados, tendo em vista a existência do dano, do evento e do nexos causal entre ambos. O autor acima⁵⁰, com talento exemplar, defende que nesta teoria, “a culpa é eliminada como elemento do conceito, sendo apenas referida como indispensável para legitimar ação regressiva contra os agentes públicos”

Nas constituições posteriores, 1967 e a Emenda constitucional de 1969, a de 1967, principalmente, só alteraram o dispositivo acima, para inserir o elemento “dolo”, do qual já não precisava, tendo em vista a culpa ter acepção “*lato sensu*”

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi introduzida objetivamente no seu art. 37, § 6º, a referida teoria, ampliando para tanto, o alcance do sujeito, do qual estariam também inclusas as pessoas jurídicas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, do qual parte da doutrina aceita que a eles não se aplica diretamente, mas sim por analogia.

Trazendo a teoria ao caso concreto, as famílias foram desapropriados de forma abrupta, tendo em vista que para a consecução da barragem Figueiredo, deveriam sair de suas moradias e ter a promessa de que outras lhes seriam construídas, dando-lhe acesso a água, energia, escola, igreja, creche, ou seja, todos os equipamentos sociais necessários à uma vida digna, tendo em vista que a doutrina considera ser o art. 5º, da CF/88, um artigo de caráter dúplice, pois na mesma esteira em que guarda o direito à vida, considera tal direito como direito a viver e direito a ter uma vida digna (MORAES, 2010).

Sendo assim, resta claro que houve dano causado pelo Estado, quando de forma planejada, retirou-se do patrimônio das pessoas o seu único imóvel rural. O fez

⁵⁰ COUTO E SILVA, Almiro. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos. o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99).** *Revista brasileira de direito público*, vol. 6. Belo Horizonte: Fórum, 2004. Pp. 271-315

assim, quando, por meio de seus representantes realizou diversas reuniões para fins de delimitar estratégias para a construção das novas vilas, os quais até hoje não receberam, deixando somente uma parcela das pessoas com tal aparato imobiliário.

Ainda que se considerasse que o dano fora realizado por um conjunto demasiado de pessoas, ferindo direitos coletivos, com a instituição do novo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) tais direitos começaram a ser tutelados, ainda que de maneira privada.

Houve dano, e portanto deverá haver a indenização que até o momento não fora repassada aos moradores sob o falacioso argumento de que tal medida se enquadraria em reforma agrária, sendo que tal instituto se caracteriza justamente por recompor uma situação juridicamente estável e mesmo se se entendesse por serem incompetentes as Autarquias (IDACE e DNOCS) que procederam as desapropriações, que se mantivesse tais atos, sob o princípio da boa-fé, pois tal acontece, até mesmo, com os atos exarados por funcionários de fato em atendimento ao princípio da aparência.

Dessa forma é que se deve considerar que mesmo eivado de determinados vícios, o ato administrativo exarado, deve ser mantido, segundo o que colaciona a excelente dissertação de mestrado de Joabe Silva Rosa (2016, p. 97):

Portanto, a análise pretendida deverá sempre considerar “o grau de lesividade social da ilegalidade” (BINENBOJM, 2008, p. 188), bem como a confiança decorrente dos atos administrativos praticados. (...) Por tais razões, compreende-se que o princípio constitucional da segurança jurídica é capaz de gerar “a possibilidade de convalidação ou de validação de efeitos pretéritos de atos administrativos geradores de benefícios eivados de ilegalidade” (BINENBOJM, 2008, p. 179).

Cabe salientar que a referido entendimento acima esposado, aqui se aplica, tendo em vista que primeiramente, houve por parte dos moradores, boa-fé, até demasiada confiança nas instituições, entre outros termos que lhes adjetivam, reuniões foram realizadas entre os representantes dos campesinos por meio de associações; os assistentes sociais das autarquias vinculadas as respectivas secretaria e ministério realizaram a sensibilização das famílias atingidas, bem como estavam em processo de catalogação das mesmas.

De todos os modos possíveis, tais atos perpetrados pela Administração Pública, na figura de seus administradores, geraram, deveras, expectativas por parte

dos camponeses bem como suas famílias, que por baixa instrução, tiveram de aceitar as condições, só podendo contestar por meio de sua parca força social.

Não se pode, neste ponto, esconder-se o fato de que, para algumas pessoas, o Estado, adotou determinada postura, de construir moradias, lhes proporcionando energia, água e demais aparatos que lhes garantam moradia digna e para outros, que sofreram as mesmas consequências, não lhes ofereça o mesmo tratamento.

Para fins de privilegiar a boa-fé objetiva dos munícipes nas áreas desapropriadas, é que se deve prezar pela manutenção de tais atos, ainda que impuros, tendo em vista a necessidade de o Estado cumprir com as expectativas que gere, pois que havendo conflito entre lei expectativa dos administrados que agiram em conformidade com os ditames da administração, deverá esta, prevalecer.

3.2 Recomposição dos danos face a confecção da barragem Figueiredo – a “reterritorialização” dos atingidos

Dessa forma, precedendo o impacto que poderia e ocorreria, a autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional e o Instituto vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Agrário resolveram realocar as comunidades acima já identificadas, criando unidades habitacionais, creches, ginásios, polos de lazer, entidade religiosa etc. O modelo adotado para tanto, foi o da compensação dos efeitos que a construção da barragem trouxe, pois se faz sabido que não há a possibilidade fática e jurídica de retorno ao *status quo ante*, tendo em vista o aspecto emocional, fático e psicológico das comunidades.

As características subjetivas dos moradores não podem ser desprezados, sob os anseios do próprio administrador público, tendo em vista que lá, os mesmos construíram sua história, como bem delimita Gabriela Silveira Rocha (2011, p. 129) em sua dissertação de mestrado que trata de “reterritorialização” dos atingidos pela construção de barragem de Anagé/BA: “O uso, costumes e percepções sociais vigentes naquele espaço são afetados mediante a presença de uma barragem, com condições de romper uma situação original de relativo equilíbrio social e ambiental”.

No caso da Barragem Figueiredo, é sabido que há, por parte do DNOCS e IDACE o dever de realocação das famílias com a posterior feitura de equipamentos sociais aptos a trazer para os munícipes a dignidade da pessoa humana, previsto no

art. 1º, III da CF/88⁵¹, tendo em vista que o nexo causal encontrado entre a conduta que seria a feitura da barragem e o dano que seria a desvinculação dos moradores, de seus polos de convivência, estaria cumprido.

Sendo assim, não resta dúvidas, quanto à obrigação que os dois entes têm de promover a realocação das famílias às áreas que realmente sejam adequadas não só no aspecto físico, qual seja, da capacidade do solo, bem como da estrutura hídrica (quantidade de água potável), mas sim, com o amparo social e econômico às famílias, recaindo, portanto, ao que já se afirmava acima ser os efeitos da compensação.

Dessa forma, se por algum acaso, a mesma autarquia (DNOCS), realiza tais medidas de “reterritorialização” em outros estados, a exemplo da Bahia pelo Rio Gavião (Barragem de Anagé), por que não o fazer para outros diversos municípios nordestinos? É o que se depreende das falas de Rocha:

A reterritorialização inicia-se após a formação da Barragem, quando os agricultores e ribeirinhos foram reassentados pelo DNOCS, em áreas remanescentes, onde foram entregues casas de alvenaria para os moradores que perderam suas moradias e parte de suas propriedades (...) A melhoria da condição de vida no território da Barragem também foi reforçada (...) com o aparecimento de novas estruturas no campo, feitas pelo DNOCS (...) a exemplo do Pró-Gavião e do Luz para Todos, que contribuíram com a construção de equipamentos públicos. (ROCHA, 2011, p.135)

De outro modo, na experiências da região Sul, quando as famílias que tiveram suas propriedades retiradas de seu patrimônio, obtiveram a mesma solução do que nas regiões do nordeste, se consubstanciando em uma medida padrão para casos acima, segundo Fernandez e Cunha da Luz (2018) dos quais afirmam que os reassentamentos representavam para aquelas famílias a possibilidade de um novo recomeço, tendo como forma de recompensa a oferta de terras para que assim pudessem seguir com o seu plantio e subsistência

Não há qualquer razoabilidade e bom senso, por parte do entendimento de diversas procuradorias, não somente a do Estado do Ceará, em se afirmar que o que se quer dentro do terreno do município de Iracema é realizar desapropriação para fins de reforma agrária. De forma alguma!

⁵¹Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;

Seria muito interessante, afirmar-se que o objetivo seria reforma agrária, sendo que uma grande parcela das comunidades já tem suas moradias, restando apenas duas, recebê-las. Se teria, no mínimo afrontado o princípio da dignidade da pessoa humana, inserto na carta constitucional.

A possibilidade ao qual está aqui elencada, se enquadra em desapropriação por utilidade/pública ou interesse social com o objetivo de recompensar danos causados por “desterritorialização” dos colonos do município de Iracema. Não o é, como afirmam, caso de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, tanto pelo fato de o STF ter alterado o seu posicionamento⁵² em meados de 2015, tanto quanto não o é, por ser prática sancionatória pelo mau uso da propriedade rural.

O decreto estadual que tem por base a necessidade/utilidade pública e que tem, por fim, realizar a desapropriação de imóvel rural, possui diferenças cruciais, pois primeiramente o art. 5º, XXIV da CF/88 autoriza tal desapropriação para todos os entes da Administração direta, que o fará mediante prévia e justa indenização em dinheiro, tendo diferenças gritantes quanto à espécie de desapropriação sancionatória prevista no art. 184 da C/88

Tal posição do STF, no entanto, quando afirmada sobre o aspecto da desapropriação por interesse social, vai de encontro a diversos julgados que estavam sendo proferidos pelo pretório excelso ao longo do tempo, bem como o Tribunal da Cidadania:

O que pretendo afirmar é a impossibilidade de o intérprete negar a concomitante contemplação, pelo direito posto brasileiro, [i] da desapropriação por interesse social, voltada inclusive ao estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola — bem assim dos demais casos discriminados nos incisos do artigo 2º da Lei n- 4.132/62 — e [ii] da desapropriação para fins de reforma agrária. (...) Daí porque, sem nenhuma dúvida, afirmo ter a Lei n. 4.132/62, em especial seu artigo 2º, sido recebida pela Constituição de 1988 e, mais, não ter havido, no caso, derrogação da modalidade de interesse social prevista no inciso IH daquele artigo 2º pela legislação ordinária atinente à desapropriação para fins de reforma agrária. Pois é certo que, além de ambas as modalidades de desapropriação coexistirem harmoniosamente no bojo da Constituição de 1988, a legislação ordinária mais recente, que trata da desapropriação para fins de reforma agrária, não a revoga expressamente, não é com ela incompatível, nem regula inteiramente a matéria de que trata a Lei n.

⁵² Os Estados-membros e os Municípios não dispõem do poder de desapropriar imóveis rurais, por interesse social, para efeito de reforma agrária, inclusive para fins de implementação de projetos de assentamento rural ou de estabelecimento de colônias agrícolas. **RE 496.861 AgR**, rel. min. Celso de Mello, j. 30-6-2015, 2ª T, *DJE* de 13-8-2015.

4.132/62. Por isso, também, sem sombra de dúvida, podem os Estados-membros desapropriar imóvel rural por interesse social simplesmente, com fundamento na Lei n. 4.132/62 (GRAU, 2001, p. 186) (grifou-se)

Da mesma forma, se tinha entendimento tanto doutrinário como jurisprudencial sobre o assunto, desde que visualizados os fundamentos previstos na Lei nº 4.132/62 - havendo a possibilidade de que os entes, União, Estados, DF e Municípios poderem realizar tal desapropriação, de imóveis rurais:

A nível legal, como anotado, nenhum óbice existe à competência de Estados e Municípios na matéria, pois, a lei 4.132, exceto no que dispôs (e não fez sobre competência para expropriar), se remeis em tudo o mais ao decreto-lei n 3.365 (art. 5 g), Neste são declarados indistintamente competentes para tanto a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios (art. 2). Assim, qualquer restrição competencial na matéria, somente poderia ser alegada se estivesse estabelecida em nível constitucional. Na Constituição, entretanto, saiu o no que atina à desapropriação por títulos, também não há qualquer óbice anteposto à indiscriminada competência destes sujeitos (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p. 177).

Seguindo o que já prelecionava o STF, o STJ entendeu por bem que a decisão do Min. Mauricio Côrrea, relator da Suspensão da Segurança nº 2217, que deferiu a possibilidade de desapropriação por interesse social de imóvel rural pelo Estado do Rio Grande do Sul, desde que o utilize para fins de promoção de programas sociais, tinha caráter cogente e vinculante, razão pelo qual seguiu o entendimento esposado:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE INTERESSE SOCIAL PARA IMPLANTAÇÃO DE COLÔNIAS OU COOPERATIVAS DE POVOAMENTO E TRABALHO AGRÍCOLA. ESTADO-MEMBRO. COMPETÊNCIA.

1. Qualquer ente da Federação possui competência para efetuar desapropriação de imóvel rural para fins de interesse social, com vistas à implantação de colônias ou mento e trabalho agrícola, mediante o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro, nos termos do art. 5o, XXIV, da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei n. 4.132/1962.

2. O Supremo Tribunal Federal, em 2 de setembro de 2003, no julgamento da SS n. 2.217/RS, suspendeu os efeitos de acórdão do STJ, entendendo não invadir a competência da União desapropriação efetuada por Estado-Membro cuja finalidade se assemelha àquela destinada à reforma agrária, tendo em vista que a expropriação prevista no art. 5o, XXIV da Constituição Federal não se confunde com a do art. 184 do mesmo diploma.

3. Recurso ordinário improvido. (BRASIL, 2005) (RMS 13959 / RS. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA (1123). T2 – SEGUNDA TURMA. Julgamento: 06/09/2005. DJ 03/10/2005) (grifou-se)

Por fim, o que se quer, por meio das ações conjuntas do DNOCS e do IDACE, é realizar a realocação das comunidades, de modo que sejam construídas as

estruturas básicas para a vivência dos munícipes, quais sejam: casas, polos de lazer, creches, ginásios, igrejas, etc.

Todo o aparato, serve, novamente, para minimizar/abrandar os impactos oriundos da construção da barragem e qualquer pensamento que venha a indicar que tal ato (expedição de decreto), se coaduna com a figura da reforma agrária prevista no §1º do art. 1º da Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964⁵³, deverá ser revisto, sob pena de impedir a efetiva recomposição social das famílias e da efetividade dos direitos sociais garantidos no art. 6º da CF/88.

⁵³§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

4 MÁXIMA EFETIVIDADE DO TEXTO CONSTITUCIONAL – POSSIBILIDADE DO DNOCS E IDACE DE REASSENTAMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O direito em si, é regido por normas, das quais muitos autores, tais como Paulo de Barros Carvalho, Maximiliano tentam defini-la, no entanto, com clareza, sem igual, o faz Hans Kelsen (1986, p. 9) ao afirmar que sendo a palavra derivada do latim, designa para tanto um mandamento ou uma prescrição.

4.1 Aspectos iniciais e relevantes sobre os métodos de interpretação e sua aplicação na Constituição Federal de 1988

Pode-se conceituar a norma como um conjunto de comandos/determinações aos quais se permite ou se proíbe algo (BOBBIO, 2003), devendo ter sua aplicação de maneira imediata, cabendo determinada consequência se não cumprida tal determinação.

As normas podem ter caráter dos mais variados, como de cunho social, religioso, moral, inclusive o jurídico, partindo do pressuposto de que este, por ser criado pelo Estado, do qual possui coercibilidade pelo uso da força, terá, em regra, mais valor do que as outras.

Entretanto, no sistema jurídico como um todo, seguindo a linha de pensamento de (DWORKIN ,2002) do qual atesta que as normas podem ser divididas de dois modos, podendo existir normas-regra e normas-princípio.

As primeiras se dividem em um conjunto de mandamentos aos quais devem ser realizadas em sua integralidade, ao haver um confronto entre duas regras, uma deverá prevalecer sobre a outra.

No caso das normas-princípio como bem retrata (ALEXY, 2004) tais mandamentos tendem a prescrever “mandados de otimização” aos quais devem seguir os parâmetros dos fática e juridicamente possíveis e, ocorrendo qualquer conflito entre os mesmos, deverá haver a ponderação harmônica, não prevalecendo um sobre o outro, mas tão somente, o sobressalente irá ser aplicado ao caso concreto, enquanto o que não fora aplicado, continuará no sistema jurídico.

Diante disso, destas explanações iniciais é que, entrará a figura do intérprete/hermeneuta para que, por meio da interpretação hermenêutica possa extrair da figura da lei, aquilo que o legislador quis que fosse a sua vontade (*mens legis*)

Afirma (BARROSO, 2016) que o termo 'hermenêutica' vem de Hermes, o deus grego que tinha a capacidade de intermediar as relações entre os homens e os deuses, tendo em vista que, por não entender a linguagem do olimpo, necessitavam de um hermeneuta/intérprete para lhes auxiliar.

Dessa forma, a figura do intérprete como o mesmo autor trata, tem a função de, tendo a lei como base e as pessoas como os interlocutores, extrair da lei, aquilo que deva ser concretizado na sociedade, no entanto, sem se desvincular da proposta normativa.

Tem como pressuposto objetivo, delimitar o conceito e o limite ou a aplicação da norma jurídica aos casos trazidos, garantindo-se assim, ainda que com algum tom de subjetividade, o efetivo entendimento da norma.

Diante disso, existem diversos métodos interpretativos para se extrair o posicionamento mais adequado da norma, tendo por referência o mais básico e trivial, o gramatical/literal, pois com ela o intérprete não faz qualquer juízo de valor, mas somente aplica-se o que leu. Tal técnica traz demasiados problemas.

Além disso, existem outras teorias interpretativas das quais, cabe uma rápida análise, sendo elas a histórica, como bem retrata Gonçalves Filho (2016) ao afirmar que se deve buscar o contexto histórico, a exemplo das discussões, debates, razões de veto etc.

Existe o teleológico, do qual tem a função de se buscar o real sentido que deu origem a norma e a sua finalidade precípua, a fim de que, em certo conflito normativo, prevalece a vontade de quem a fez.

Diante de tais institutos, cabe agora, neste momento, analisar o assunto deste subtópico.

As técnicas de interpretação constitucional, devem ser vistas como uma medida sensível e específica para o texto da Constituição Federal de 1988, sensível porque as interpretações pelas quais está sujeita, tendo em vista a sua densidade normativa, dão ao exegeta um ar de precaução maior.

Esses métodos existem, especificamente por ser a Constituição Federal de 1988, uma espécie de livro aberto, repleta de conteúdos imprecisos, voláteis e omissos muitas vezes, dessa forma é o que André Ramos Tavares (2017, p.201) afirma que: “Como primeira consequência dessa característica linguística das normas de uma Constituição tem-se o agigantamento da tarefa dos intérpretes e, com isso, de sua liberdade em identificar determinado conteúdo ou sentido para a norma positivada”.

Dessa forma, o papel do intérprete se faz de longe, mais importante, tendo em vista a alta carga valorativo-semântica dentro da Constituição a qual contém regras e princípios que regem o ser humano.

Em razão disso, existem técnicas específicas utilizadas para se alcançar a efetividade do texto constitucional ao ponto de, havendo “lacunas” ou qualquer falta de integração entre as normas, o aplicador do direito possa supri-las. Cabe, entretanto, afirmar-se que, em regra, tais métodos provêm do instituto análogo aos *stares decisis* norte-americano, método o qual, os juízes devem levar em consideração os preceitos interpretativos utilizados pelo tribunal superior (GONCALVES FILHO, 2016).

Tais métodos são utilizados, pois que em regra, existe uma espécie de jurisdição constitucional no Brasil, a qual é realizada pela corte suprema, que tem a característica de dar definitividade, em última caso, à determinada demanda judicial.

O primeiro princípio de diretiva interpretadora se consubstancia no “princípio da supremacia da Constituição” o qual, pelo fato de que a constituição ser a norma fundante do Estado, criada pela vontade concretizada por um momento qualificado e condicionado por um episódio histórico, deve ser critério de existência, vigência (validade) e eficácia das normas infraconstitucionais.

Pelo fato de sê-la assim, sob o aspecto formal (rito especial) e sob o aspecto material (trata de condicionar direitos fundamentais, estruturas do Estado; poderes políticos, etc) é que nenhuma norma infraconstitucional que seja editada posteriormente ao texto constitucional se com ele contrário, permanece no ordenamento jurídico.

Dessa forma é que, havendo possibilidades de que tais momentos possam ocorrer é que se instituiu na CF/88, o sistema de controle de constitucionalidade, ao

qual tem a característica de firmar a posição da constituição como soberana sobre as normas abaixo, podendo se dar de modo incidental, em qualquer juízo, desde que, não haja declaração mas somente a não aplicação, de outro modo, poderá ser principal (BARROSO, 2018), quando, por meio dos legitimados específicos (pessoas, entidades e órgãos), se requer a declaração de inconstitucionalidade ou constitucionalidade de determinada norma perante a constituição.

Além disso, há outra técnica interpretativa a qual é denominado de interpretação conforme ou de interpretação conforme a constituição. Tal técnica interpretativa, tem como função clássica, trazer para o azo da constitucionalidade, leis/atos normativos que de algum modo, em momento posterior, possam beirar a inconstitucionalidade. Segundo (BARROSO, 2018) seu objetivo é a preservação da validade das normas com suspeita de constitucionalidade, dando-as sentido que se compatibilize com os mandamentos constitucionais.

Tal método de interpretação, traz uma certa ressalva, por parte dos doutrinadores, tendo em vista que para André Ramos Tavares (2017, p.205), não se deve, de modo algum, interpretar a Constituição com base nas leis “Não se pode fazer uso de conceitos legais para pretender exprimir conceitos constitucionalmente conformados”

De outro modo, pelo princípio da unidade da constituição, se preza pelo método sistêmico de interpretação ou denominado de sistemático, do qual, ao intérprete, cabe a análise global das regras e princípios propostos pelo legislador. Tal modo, acaba, em regra, evitando certas colisões entre diversas normas, de modo aparente, é claro, pois que sendo a constituição um todo unido e indivisível, pressupõe-se que tenha certa linha de raciocínio.

Não se pode, nesse caso, aceitar de qualquer forma, que todos os institutos criados pelo legislador são dotados de clareza e que não haverá, *a posteriori* normas que se colidam perante o Poder Constituinte reformador ou de reforma, absolutamente.

Como se verá ao longo desta monografia, deverá ser realizada, uma espécie de concordância prática entre as normas analisadas sob o caso concreto, não deixando com que, uma norma-princípio seja relegada por inútil, frente ao ordenamento jurídico, pois que sendo a Constituição compostos por normas de alta

valoração, entre elas não existe hierarquia, não podendo ser resolvido com base nos elementos clássicos, tais como “hierarquia, cronologia e especialidade”⁵⁴

Diante das dicotomias que estão associadas ao referido princípio interpretativo, como afirma Luís Roberto Barroso⁵⁵, tendo em vista que sendo a Constituição um “livro dialético” composto por diversos pensamentos e ideologias, muitas vezes, normas irão se contrapor, a exemplo da liberdade econômica (art. 170) e o direito ao meio ecologicamente equilibrado (art. 225), a liberdade religiosa e o direito à vida, nos casos de transfusão de sangue para os testemunhos de Jeová. Para ilustrar tal posicionamento cite-se o julgado do STF a seguir:

DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. LIBERDADE RELIGIOSA. LEI 11.915/2003 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. NORMA QUE DISPÕE SOBRE O SACRIFÍCIO RITUAL EM CULTOS E LITURGIAS DAS RELIGIÕES DE MATRIZ AFRICANA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE FLORESTAS, CAÇA, PESCA, FAUNA, CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, DEFESA DO SOLO E DOS RECURSOS NATURAIS, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO. SACRIFÍCIO DE ANIMAIS DE ACORDO COM PRECEITOS RELIGIOSOS. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Norma estadual que institui Código de Proteção aos Animais sem dispor sobre hipóteses de exclusão de crime amoldam-se à competência concorrente dos Estados para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI, da CRFB).

2. A prática e os rituais relacionados ao sacrifício animal são patrimônio cultural imaterial e constituem os modos de criar, fazer e viver de diversas comunidades religiosas, particularmente das que vivenciam a liberdade religiosa a partir de práticas não institucionais.

5. A proteção específica dos cultos de religiões de matriz africana é compatível com o princípio da igualdade, uma vez que sua estigmatização, fruto de um preconceito estrutural, está a merecer especial atenção do Estado.

6. Tese fixada: “É constitucional a lei de proteção animal que, a fim de resguardar a liberdade religiosa, permite o sacrifício ritual de animais em cultos de religiões de matriz africana”

(RECURSO EXTRAORDINÁRIO 494.601 RIO GRANDE DO SUL. Relator Ministro Marco Aurélio, Relator p/ acórdão Ministro Edson Fachin. Julgamento: 28/03/2019, DJE 19/11/2019)

⁵⁴ Vide Jurisprudência do STF pouco tempo após a promulgação da CF/88: ADI 815, rel. Min. Moreira Alves, DJ de 10 -5 -1996

⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial.** – 3. Reimpressão. – Belo Horizonte: Fórum, 2014

Outro princípio que norteia o sistema interpretativo constitucional, poderia ser alicerçado no da presunção de constitucionalidade das normas/atos legislativos emanados pelo Poder Legislativo e Executivo.

Dessa forma, tais normas/atos tem prevalência constitucional (art. 37 da CF/88), tendo em vista haver presunção de que foram feitos de acordo com os ritos estabelecidos perante a carta constitucional. No entanto, sobre tal método interpretativo, se deverá vincular o fato de que tais premissas admitem a elisão ou a prova em contrário, segundo o brocardo *iuris et de iure* a qual lhes dá relatividade quanto à esta presunção.

Assim, é possível que o Judiciário possa, por uma oportunidade de se observar o juízo de razoabilidade e proporcionalidade, averiguar se determinadas medidas, segundo Barroso (2018) são adequados, ou seja, o objetivo consagrado poderia ser alcançado somente com aquele comando normativo. De outra forma, poderá tanto o quanto observar se a norma/ato normativo poderia ser necessário, tendo em vista poder, de outro modo ou menos gravoso, impor determinada conduta e por último não se olvidar, de, no caso concreto, os custos da implicação do comando, são maiores do que os seus benefícios, pois com o juízo de proporcionalidade se poderá tomar caminhos os quais, gerem menores custos para o bem comum, por meio da interpretação.

Tal princípio não requer que as normas sejam sempre estáveis, de modo algum, se requer, no entanto, que em regra, se torne o judiciário a *ultima ratio* para a resolução do problema, mas não se pode olvidar o fato de que, havendo patente inconstitucionalidade do ato, o mesmo não deva ser declarado inconstitucional, sob a justificativa de “permanecer estático o conteúdo constitucional”

De outro modo, aparece com pouca frequência o princípio de diretiva interpretadora, denominado de correção funcional, o qual leva ao intérprete, no caso, o magistrado ou mesmo o administrador público (não trata do tema com definitividade) extrair da norma sentido o qual não deturpe ou desvirtue o sentido das instituições, a ponto de poder, em casos assim, tratar de modo tangencial a estrutura de poder do Estado (MENDES, 2016).

Sendo assim, sobre os princípios norteadores da interpretação constitucional, podem e devem existir mais e variados outros em extensas doutrinas

e periódicos, no entanto, como tal trabalho não tem a pretensão de análise exaustiva sobre tais temas, é que se irá tratar do tema da dignidade da pessoa humana, tanto quanto dos princípios/técnicas interpretativos(as) da constituição

4.2 Princípio da máxima efetividade aliado à dignidade da pessoa humana – breve histórico

O princípio da máxima efetividade, sendo este, norteador, tem aplicação quase que irrestrita quando se trata da interpretação do texto constitucional, tendo em vista que Virgílio Afonso (2005, p.16) entende que as normas contidas na constituição têm máxima eficácia, não sendo possível, falar em “eficácia mínima”.

Dessa forma, dá-se início ao tema. A questão da efetividade/eficácia das normas constitucional em sua magnitude, se deu com a doutrina da efetividade, do qual Luís Roberto Barroso afirmou que:

A essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa. Como consequência, sempre que violado um mandamento constitucional, a ordem jurídica deve prover mecanismos adequados de tutela – por meio da ação e da jurisdição –, disciplinando os remédios jurídicos próprios e a atuação efetiva de juízes e tribunais (BARROSO, 2013, P.279)

Desta forma, cabe salientar que, o princípio da máxima efetividade, como norteador da atividade interpretativa, tem como objetivo, realizar o amálgama entre o “dever ser” e o “ser” na realidade social, ou seja, é ter como parâmetro a legislação constitucional e ao mesmo modo, poder efetivá-lo frente os obstáculos jurídicos existentes.

A tal princípio deve-se dar a interpretação da norma, para que se consiga extrair a sua máxima eficácia. Segundo Gilmar Mendes (2016, p.100) a partir do pensamento de Canotilho, afirma que embora se trate do fato de que seu espectro se irradie por todo o ordenamento, seu peso será maior entre os primeiros artigos da constituição (primeiro ao quinto), pois para as normas fundamentais irradiadoras de direitos abruptamente importantes, devem ter eficácia imediata e máxima, sob pena de, como afirma Fernid Lassale (1933, p.17) em relação aos fatores reais de poder que são “força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas da sociedade em apreço(...)” não condizer com a realidade constitucional, não passando a constituição de um pedaço de papel.

Dessa forma o intérprete tem uma “missão” que diante de qualquer interpretação possível, desde que considerando as ponderações (proporcionalidade e razoabilidade), deve dar-se a maior efetividade (diferente de eficácia) ao texto constitucional. Além disso, havendo lacunas axiológicas, como afirma Mendes (2016, p.100), o intérprete poderá, se utilizando de tal interpretação, considerar que o legislador quis que a norma tendesse a gerar determinado efeito, a ponto de o fazendo assim, garantir que o direito seja cumprido em sua totalidade.

Nesse sentido, de maximização das normas que são fundamentais, notadamente, as que estão desde o art. 1º da Constituição Federal de 1988, é de se considerar que é de se ressaltar que sob o escólio inúmeros casos envolvendo desapropriações em decorrência da construção de barragens, é de se respeitar o direito à moradia como fundamental, ou seja, inscrito e protegido em uma ordem constitucional.

O direito à moradia como fundamento de diversas decisões judiciais nacionais e internacionais, faz parte do rol de direitos fundamentais, subespécie dos direitos humanos, estes privilegiados em uma ordem jusnaturalista e prévia aos ordenamentos de todos os países em desenvolvimento.

Tal direito advém, juntamente com os outros de mesma hierarquia, após as intempéries ocorridas após a segunda guerra mundial (1939-1945), em que, sob os auspícios abjetos do exército alemão, se relativizou extremamente determinados direitos que a par de positivados ou não, constituíam o núcleo intangível de todos os seres humanos, determinando assim uma guinada para fins de todos os países, em regra, adotarem posturas a ponto de internalizar tais direitos.

Dessa forma é que se chega a dignidade da pessoa humana como balizador das condutas estatais, quer aquelas que gerem uma interferência no direito de propriedade, quer aquelas que gerem uma interferência no direito à subjetividade enquanto ser humano

Os princípios assim como afirmou Sarmiento (2016, p.25) não tem a mesma complexidade como Atenas, que nasceu de Zeus, com elmo, escudo e lança, são constantemente aprimorados de acordo com os contextos históricos dos quais vivenciam.

Com a dignidade da pessoa humana não é diferente. Afirmam os estudiosos que o mesmo, teve a sua primeira influência pela religião inserta dentro do velho testamento/pentateuco judaico, no qual, em Gênesis 1:26⁵⁶, afirma-se que o homem irá ter o domínio sobre os animais terrestres, aquáticos e aéreos. A par de diferenças, muitos autores, consideravam que isso mais se assemelharia a dignidade espécie humana e não a pessoa humana em si.

Diante disso, passados alguns períodos, os filósofos gregos a começar pelo sofista Protágoras afirmara ser o homem a medida de todas as coisas, aliando aos preceitos religiosos judaicos⁵⁷, ainda que com bases religiosas diferentes. Passa-se ao longo dos tempos, pelo menos na esfera da filosofia grega a ter o homem como o centro das perspectivas, munido de inteligência, vontade e conquistador.

Apesar de existir tais atributos alicerçados ao homem, o modo de estratificação social grega, era altamente escalonado, de modo a aceitar a escravidão como algo normal, a ponto de filósofos como Aristóteles, afirmarem que alguns nascem para ser senhores e outros para escravos, além de as mulheres nascerem para serem governadas e os homens para serem governados.

Saindo desse ponto relativamente estratégico, tem-se que no período romano, ligeiramente anterior ao nascimento de Cristo (40-50 a.C) temos em Cícero, um dos maiores oradores romanos, uma espécie de preponderância de uma dignidade, para o qual os romanos consideravam por *dignitas* que segundo Barroso (2016, p.14) “era um conceito associado ao status pessoal de alguns indivíduos ou à proeminência de determinadas instituições”

O conceito andou, ainda que amparado em certas e novas estratificações, tendo em vista que, saiu do ser humano (gregos) e calçou para posições sociais e instituições (romano). Dessa forma, as posições sociais transformaram os homens em dignos ou não, de acordo com a estrutura social que a comunidade possuía, nesses casos, a condição social era tão forte que ao nascer em determinado seio, o ser humano se desenvolveria e nele mesmo morreria, salvo certas exceções.

⁵⁶ Gênesis 1:26 E disse Deus: Façamos o homem à nossa imagem, conforme a nossa semelhança; e domine sobre os peixes do mar, e sobre as aves dos céus, e sobre o gado, e sobre toda a terra, e sobre todo o réptil que se move sobre a terra.

⁵⁷ Mais tarde, nos meados do século IV, São Tomas de Aquino, seguindo linha de raciocínio iniciada por Santo Agostinho, afirma que o ser humano sendo dotado de imagem e semelhança de Deus, se diferencia aos outros animais, por ter a noção de racionalidade.

Com o advento do medievo, chegando o homem a conhecer a modernidade, fora que no século XIV, como afirma Sarmiento (2016, p.33) o homem, começou a perceber, sob uma conduta mais antropocêntrica e conseqüentemente eurocêntrica (grandes navegações) a sua autonomia perante os ditames da igreja católica, podendo ele ser assim, definidor de suas condutas sem se preocupar totalmente com as regras eclesiásticas⁵⁸

Ainda que o princípio tivesse sido influenciado pela autonomia do ser humano, ao longo do tempo no medievo, continuaram as estratificações sociais, principalmente, porque os burgueses que, ao tomarem o poder na Europa, por volta do século XV até o XVII, deveriam justificar o seu poderio, sob pena de o não fazerem, os latifundiários o reivindicarem.

Segundo Sarmiento (2016, p.28) o iluminismo foi a chave para que a dignidade da pessoa humana, tomasse rumos aos quais os vemos hoje. Foi inicialmente com a proclamação de independência dos Estados Unidos em 1776, bem como diante da Revolução Francesa em 1789.

Os postulados franceses, inicialmente rotulados eram de *Liberté, égalité, fraternité* (liberdade, igualdade e fraternidade) - considerados em sequência como de 1, 2 e 3 dimensões - do qual inscritos no art. 1 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão⁵⁹ afirmam que os homens serão livres e iguais.

Tal ordem jurídica estabelecida não privilegiava explicitamente o princípio da dignidade da pessoa humana, como dissemos, pois, foi uma continuidade.

Em termos filosóficos, muitos autores afirmam que o ápice do referido princípio no iluminismo se deu com Emanuel Kant (o filósofo de *Königsberg*) do qual afirma, André Carvalho Ramos (2017, p. 37) ter sido formulador da teoria do preço e da dignidade. Para o filósofo, tudo que poderia ter um preço, poderia ser fungível (substituível), mas tudo aquilo que não pudesse ser substituível, teria dignidade, dotando, dessa forma, o ser humano, como digno.

⁵⁸ Tal divergência fora tão copiosa que á época dois frades da igreja católica (espanhóis) quando da invasão dos espanhóis no Brasil, um deles decidiu que os índios não possuíam alma e não seriam " seres humanos", dessa forma poderiam ser escravos. Do outro lado, acreditava-se que seriam humanos sim, ainda que sua forma de ver a vida fosse diferente, devendo ser catequizados com cautela.

⁵⁹ Artigo 1º- Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum.

O interessante era que, ao contrário dos postulados afirmados pelos autores acima, ainda existia uma arraigada estratificação social nos modos europeus e nos Estados Unidos da América, tendo em vista que, diante do quadro de diferenças sociais, não somente de cor/raça, mas sim da categoria econômica ao qual se enquadra, o termo “dignidade” se transverteu sob um critério puramente econômico, sendo relegado - acredita-se que por muitos autores – aos movimentos monárquicos, pois nestes os reis/rainhas tinham, segundo as encíclicas católicas, um destino divino.

Passando-se para o final do século XIX e início do século XX, tem-se as constituições mexicana de 1917 e a alemã de 1919, do qual, englobando diversos direitos de segunda dimensão, também auxiliaram no trato do princípio da dignidade da pessoa humana, afirmando Barroso:

Antes de alcançar seu apogeu como símbolo humanista, a dignidade esteve presente em escritos de natureza menos democrática, tais como o esboço de constituição do Marechal Petain (1940), na França, elaborado durante o período de colaboração com os nazistas,³⁹ e a Lei Constitucional decretada por Francisco Franco (1945), durante a longa ditadura espanhola (BARROSO, 2016, p. 21).

No entanto, foi somente na década de 40, após todas as agruras sofridas em decorrência da segunda guerra mundial que o mundo, conseguiu, de fato ampliar o rol de incidência do referido princípio como afirma o autor acima⁶⁰, a exemplo de Alemanha, Itália, Japão, Portugal, Espanha, Brasil, Israel, entre outros. Tal postura, como o mesmo afirma, se deveu ao fato de retirar-se o aspecto positivista arraigado na estrutura alemã, da qual se baseando estritamente na lei, os membros da SS (Organização paramilitar alemã), cometiam as maiores atrocidades (MAZZUOLI, 2018), tendo por movimento novo, pelas constituições pós 2º guerra, a teoria do pós-positivismo, do qual se carrega de moral o sentido das normas, dando azo a questões até então não conhecidas.

A partir de então é que surgem diversos documentos internalizando o referido princípio, que de primeira linha, sendo novo, auxilia diversos países, principalmente, a adotar políticas mais abertas, aptas a gerar um maior “conforto social” e flexibilizam diretrizes consideradas rígidas para o exercício dos direitos fundamentais, tais como: Cartas da Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos

⁶⁰ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial.** – 3. Reimpressão. – Belo Horizonte: Fórum, 2014

Humanos, Convenção Americana de Direitos Humanos, Pactos sobre os direitos civis e políticos e sobre direitos sociais e econômicos, entre outros.

4.3 Dignidade da pessoa humana no Brasil – “territorialização” dos atingidos por barragens e seus precedentes e direito ao mínimo existencial

No Brasil, a dignidade da pessoa humana é tratada na Constituição, logo no seu primeiro artigo, ao se referenciar os fundamentos da República⁶¹. Além disso, em diversos trechos do texto constitucional, se pode perceber o referido princípio (arts. 170, 226, 227 e 230), perfazendo não só como fundamento do Estado brasileiro, mas como nos tratos entre os particulares

Tal fundamento se faz tão importante que, diversos autores o tratam como base fundante de determinada soma de direitos fundamentais, sendo o “raio espectral” de que emana todos os outros direitos, que segundo Pontes de Miranda, citado por

Flávia Piovesan (2013, p. 76), ao citar Jorge Miranda, trata especificamente da dignidade da pessoa humana, como uma espécie de unidade axiológica do ordenamento jurídico ou especificamente unidade dos direitos fundamentais, do qual, o ser humano é um fim si mesmo, não uma espécie de objeto ou intermediário para as necessidades estatais ou de terceiros particulares

Dessa forma é que, no contexto atual, a dignidade serve de parâmetro para a eficácia dos direitos fundamentais e sociais, pois que, pressupõe ter eficácia negativa e positiva.

Sua eficácia se diz negativa, tendo em vista a sua utilização contra tanto o Estado como pelos particulares, não se podendo ser violado a capacidade do ser humano, no que concerne a sua integridade, física, moral e psicológica.

No que tange à eficácia positiva, tal preceito constitui em se requerer que o Estado providencie os meios necessários para que os seus cidadãos possam viver de maneira digna sobre o mínimo possível, considerando este, não o mínimo para

⁶¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
(...)
III - a dignidade da pessoa humana

sobreviver, mas para viver, de forma que possa exercitar o seus direitos, contrair obrigações e, como já referendado pelo STF⁶² ter amplo acesso à felicidade.

Para corroborar com o tema acima descrito, vem a calhar o que se denomina de núcleo essencial da dignidade da pessoa humana. Tal núcleo essencial é denominado de “mínimo existencial” em qual, nas palavras de Barcellos:

(...) corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna; existência aí considerada não apenas como experiência física - a sobrevivência e a manutenção do corpo – mas também espiritual e intelectual - (...) (BARCELLOS, 2011, p.247)

O mínimo existencial foi duramente criticado quando da sua propositura, tendo em vista que os mais adeptos do darwinismo social Sarmiento (2016, p.190), afirmavam que somente os mais fortes e dispostos poderiam e deveriam prevalecer, deixando os mais descamisados socialmente, perecer diante das intempéries econômicas e sociais.

Claramente, tal postulado não prosperou, prevalecendo o critério do mínimo existencial inserto dentro das constituições sociais do início do século XX, do qual, Pontes de Miranda citado por Daniel Sarmiento (2016, p.191) afirma ser uma espécie de valor mínimo vital, do qual, é a baseado em três caracteres: alimentação, nutrição e morada. Afirma-se para grande parte da doutrina que tal instituto tem somente um limite, o mínimo, podendo o legislador/administrador torná-lo tão mais efetivo e inflado quanto possível, salvo as situações fáticas possíveis.

Tal postulado, pelo que se tem notícias históricas, foi utilizado pela Corte Constitucional alemã em 1975, segundo o mesmo autor, do qual, abriu precedentes para fins de interconstitucionalismo a ser aplicado com sistema de *distinguish* por outros países⁶³.

O mínimo existencial tem duas facetas, tendo a característica de ser um instrumento. Será um instrumento, tendo em vista que para o alcance de “outros direitos fundamentais”, tal postulado se faz tão importante que é necessário que seja em sua íntegra, acolhido.

Vários autores, afirmam que um exemplo do mesmo, se dá quando serve de instrumento para o exercício da democracia, consubstanciado no direito ao voto,

⁶² Pleno STF AgR 223. Rel. Min. Celso de Mello. Decisão em 14.04.2008.

⁶³ Sarmiento, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Fórum, 2016

referendo, plebiscito, meios de sufrágio, acesso à educação, à saúde, meios hábeis de prover, efetivamente a cidadania ao povo, tanto o é que em célebre artigo intitulado sobre “mínimo existencial *the right to basic conditions of life*” (SARMENTO, 2016) que coleciona julgados da suprema corte de Israel do qual na fala dos ministros, o ser humano deverá ter condições mínimas para ter dignidade: “sem condições materiais mínimas, uma pessoa não tem a capacidade de criar, de ter aspirações, de fazer escolhas e de exercitar as suas liberdades”⁶⁴

Dessa forma, o mínimo existencial se transforma em uma espécie de “ponte” que liga os cidadãos aos seus direitos, os fazendo saber que os possuem e dessa forma, tornam suas aspirações em potenciais realidade que podem, ao contexto e ao tempo, serem realizadas.

Entretanto, o mínimo existencial possuindo outra vertente, a denominada de independente, pode, não mais ser o instrumento que liga o ser humano à ciência de seus direitos e a obrigação do Estado de os implementar com efetividade, absolutamente.

Tal vertente tem a característica de ser o mínimo existencial um fim em si mesmo, pois que, ainda que não esteja ligada à nenhum direito material que necessita ser implementado, seja por questões de justiça social ou de moral, deverá existir para fins da própria sobrevivência humana. Não se justifica somente pelo exercício da cidadania, pelo acesso à saúde ou previdência, se caracteriza pelo próprio fato do ser humano necessitar ser aparentado pelo ideal de que não tendo condições básicas para a sua sobrevivência, deverá pleitear do Estado tais direitos. Não se está falando que o Estado dará tudo para todos, mas sim, que existindo pessoas que são privadas totalmente de sua condição de ser humano, por não ter o mínimo, o fundamento do mínimo existencial não é considerado como meio, mas sim como fim de manter a vida humana de forma digna.

Dessa forma é que lastreando o direito à moradia, além de outros direitos sociais e fundamentais, o mínimo existencial, sendo o conjunto de medidas técnicas hábeis a propiciar os meios adequados ao ser humano para viver de forma digna, deve receber proteção jurisdicional para a sua plena realização.

⁶⁴ **O mínimo existencial *the right to basic conditions of life***. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4. pp. 1644- 1689

Tais medidas judiciais, como bem afirma vários doutrinadores, são medidas efetivas até determinado limite, pois que não poderá o Judiciário transpor certos limites inscritos na carta constitucional.

Os grandes entraves para a consecução de determinados direitos, é primeiramente a denominada teoria da “reserva do possível”. Tal teoria, tem por fundamento, o fato de que o Estado, possuindo diversos recursos, também deverá alocá-los em diversos setores, não podendo abarcar todos os anseios da sociedade, pois existindo as maiores necessidades, deverá escolher de forma cautelosa, qual será a abrangida pelas políticas do governo vigente.

O referido componente, apesar de ser bem autoexplicativo, traz uníssona definição por parte de Ana Barcellos⁶⁵ e Daniel Sarmiento⁶⁶, a partir dos ensinamentos do Ministro Eros Grau, do qual, a reserva do possível pode ser fática, na medida em que haverá um limite e diferença entre as necessidades infinitas do ser humano e os recursos que são finitas bem como pode ser jurídica a qual trata do planejamento orçamentário proposto pelos poderes instituídos para fins de consecução dos fins estatais como os direitos individuais e sociais.

Nesse caso, aponta parte da doutrina que o elemento jurídico da reserva do possível não merece prosperar tendo em vista que primeiro, os direitos individuais e atos estatais⁶⁷, dispendem uma quantidade considerável de dinheiro para a sua consecução tanto quanto os direitos sociais e segundo que os limites orçamentários, a par de um excessivo formalismo não podem ser opostos a todo o momento tornando o juiz em um vilão, sob pena de deixar a míngua o contexto dos direitos sociais.

No caso concreto, da consecução do direito à moradia previsto no art. 6⁶⁸ da CF/88 referente aos moradores próximos a Barragem Figueiredo (Agrovila e São

⁶⁵ Ana Paula de Barcellos *in* **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais** 3 ed revista e atualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Vide o que considera Ana Paula de Barcellos *in* **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais** 3 ed revista e atualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2011. Nesse caso, a autora afirma que, o efeito do poder de polícia, o exercício dos poderes legislativos e suas implicações, os atos judiciais causam dispêndio ao Estado, da mesma forma que a regularização do voto, a emissão de sua identidade, as ações judiciais que ativam a máquina estatal, também geram dispêndio, ainda que sendo direitos individuais, só que não são tão sentidos como os direitos sociais, pois que utilizados corriqueiramente.

⁶⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

José dos Famas) se faz inegável que tal direito, com base no seu valor intrínseco⁶⁹, se vê desrespeitado, diante de uma *pseudo* alegação de falta de competência.

No referido histórico presente nesta monografia, o IDACE e o DNOCS já possuem o valor referente ao referido decreto desapropriatório, do qual, por meio de convênio os mesmos já vinham firmado tal preceito, além disso, já foram realizadas diversas reuniões com os atingidos, tendo dentre as 5 a 6 comunidades, 4 que já receberam as suas moradias e equipamentos sociais.

As duas comunidades restantes já passaram por um processo de sensibilização, de cadastramento, de rodada de conversas (representadas pela associação de moradores) com os membros do DNOCS, para fins de “reterritorialização”, recebendo suas casas, da mesma forma, os equipamentos sociais.

Entretanto, o governo do Estado do Ceará por meio de sua assessoria jurídica continua a entender que seja caso de desapropriação por Reforma agrária. Afirma-se que o instituto de reforma agrária, foi, e é utilizado para promoção de justiça social e distribuição de terras “para aqueles que não detinham”, caso totalmente contrário é daqueles que já tinham e que foram remanejados para locais que não prezam pela dignidade do ser humano (água suficiente, eletricidade parca, casas mal construídas, sem plantações para sustento etc.).

De outro modo, pode-se alegar que, existindo vício de competência, tal vício poderá ser convalidado no tempo, tanto por autoridade competente, como mesmo ser destituído de eficácia, frente ao princípio da proteção à confiança, que, protege a boa-fé dos interessados, mesmo diante de atos eivados de vícios que o poderiam macular. Ou seja, de uma ou de outra maneira, o ato deve ser mantido, seja porque não se caracteriza por reforma agrária, seja porque atos eivados de vícios, mas que beneficiem terceiros de boa-fé, devam ser mantidos.

Sendo assim, o principal pedido seria o de que o Judiciário, obrigasse o IDACE e o DNOCS a efetuação do reassentamento das comunidades, no entanto, na

⁶⁹ Anote-se que Luís Roberto Barroso in A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial, 3. Reimpressão, Belo Horizonte: Fórum, 2014 – afirma que a dignidade da pessoa humana se baseia tanto no valor intrínseco, na autonomia como no valor comunitário. Tal valor intrínseco é como o conjunto de características que o transforma em ser humano, dotado desta forma igualdade entre as pessoas.

presente pesquisa se ratifica o entendimento de que doravante exista tal imposição carregada na jurisprudência, se prefere o diálogo interinstitucional entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, tendo em vista tal método de solução de conflitos envolvendo a dignidade da pessoa humana, ser mais propício ao melhor atendimento dos questionamentos sociais, tendo em vista o Judiciário não possuir a expertise do Executivo, o uso de procedimentos mais flexíveis como o diálogo para formulação de políticas públicas com obrigação de efetiva fiscalização, cairia bem.

Um exemplo muito importante para o tema, citado pelos autores Luís Roberto Barroso e Daniel Sarmiento, se consubstancia no caso *Grootboom*⁷⁰ ocorrido em 2010 e julgado pela Suprema Corte da África do Sul. Nesse caso, centenas de pessoas que foram retiradas de determinada área, viviam com base em lonas, barracas de plástico, em condições de extrema pobreza, esperando do Estado que o seu direito à moradia fosse satisfeito.

Contudo, o Estado, lhes negou a execução imediata do referido direito, mas, ao invés de ficar por isso mesmo, indicou que o Estado, na figura do Poder Executivo, formulasse políticas públicas para fins de implementação de moradias para aqueles que dela necessitassem a fim de garantir o mínimo existencial. Para tanto, atribuíram a um ente independente o poder de fiscalização denominado de *Humans Right Comission*.

Tal competência de fiscalizar o processo de “reterritorialização”/reassentamento dos afetados por barragens, seria atribuída ao Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), associação sem fins lucrativos que tem a função de lutar pelos direitos dos atingidos pelas construções de barragens em todo o Brasil.

Outros exemplos como o da Barragem de Anagé na Bahia, em que o reassentamento trouxe melhorias sem precedentes para os seus moradores, com equipamentos sociais dos mais diversos (posto de saúde, escola, casas de alvenaria,

⁷⁰ Para mais informações, vide (Luís Roberto Barroso in *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*, 3. Reimpressão, Belo Horizonte : Fórum, 2014) e (Sarmiento, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*, Belo Horizonte: Fórum, 2016)

etc); o caso de barragem de Ingazeira⁷¹ em Pernambuco, a qual o Ministério Público e o DNOCS conseguiram realizar acordo para minimizar os impactos da barragem; o caso da barragem de Acauã⁷² na Paraíba, que depois de 17 (dezesete) longos anos e mais de 1000 (mil) pessoas deslocadas no qual tanto o Ministério Público Federal (MPF) como a Defensoria Pública da União (DPU) deram parecer favorável ao reassentamento das famílias autorizadas pelo Governo do Estado da Paraíba, por meio de decreto de desapropriação para 100 famílias.

Tais fatos reforçam o caráter compensatório da medida, não se consubstanciando em reforma agrária, mas tão somente em ato que faça retornar ao *status quo ante* patrimonial dos afetados por barragens. Além disso, ainda resta salientar que o documento feito pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - Comissão Especial “Atingidos por Barragens”⁷³ em seu subtópico 4.5 que trata do “direito à moradia adequada” recomenda que:

4 - Que as moradias decorrentes do reassentamento garantam no mínimo as condições materiais anteriores, no que diz respeito às dimensões e qualidade da edificação;

7 - Que os projetos de reassentamento prevejam espaços e equipamentos de uso comum que permitam a sociabilidade e vivência coletivas, sempre que possível nos modos e padrões preexistentes no assentamento original;

Dessa forma, as medidas a serem adotadas pelo Estado devem preservar a dignidade da pessoa humana, consistindo essencialmente no seu núcleo que seria o mínimo existencial. Este será protegido, a partir do ideal reassentamento com os equipamentos sociais necessários aptos a resguardar as condições físicas e psíquicas dos reassentados por meio de uma efetiva fiscalização por comissões parlamentares estaduais e por associações, essas a exemplo da MAB.

⁷¹ <https://mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/10760-dnocs-e-mppe-acertam-solucoes-sobre-barragem-de-ingazeira-e-moradores-das-proximidades>. Acesso em: 17/05/2020

⁷² <https://paraiba.com.br/2020/02/29/autorizada-desapropriacao-de-area-para-reassentamento-de-100-familias-atingidas-pela-barragem-de-acaua/>. Acesso em: 17/05/2020

⁷³ Comissão Especial “Atingidos por Barragens” - Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07 - Relatório da Violação dos Direitos Humanos na construção de barragens. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), Brasília/DF, 2011

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de colonização pelo qual o país passou, notadamente desde 1530 até os tempos atuais, trouxeram notáveis e irreversíveis danos políticos, jurídicos e sociais, dos quais, nem mesmo o tempo, pôde desconsiderar. Não se trata de aceitar ou não a má distribuição de terras como um fato, pois ela o foi, trata-se de se considerar a que ponto, os seus abusos, transformaram o Brasil, como um dos piores países no que concerne o acesso à terra, bem como os meios jurídicos usuais, aptos a gerar a pretensa justiça social e distribuição equitativa.

Para tanto é que, os mais desafortunados tentaram, por muito tempo, entenda-se, por mais de 100 anos, uma específica proteção legal para fins de acesso à terra, pois que não tinham, seja por razões sociais, naturais ou econômicas. Aparentemente, com a inovação trazida a partir da lei que instituiu o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), poderiam ter mudanças efetivas no país, no entanto, não foi o que efetivamente ocorreu, muito pelo contrário, segundo dados do IBGE, a referida medida enalteceu, o acúmulo de terras, por parte dos grandes e médios proprietários, por incrível que a tudo isso se pareça.

Assim o é porque o Brasil, a par da utilização de tal instituto, não o fez da forma e da maneira como deveria ter sido utilizada. Tal modelo de distribuição de terras, nasceu com uma necessidade – assim como as diversas inovações sociais e tecnológicas do ser humano – de se distribuir terras, tendo em vista a grande fome que assolava Portugal desde 1375 (Lei das sesmarias).

Dessa forma, ao chegar ao Brasil, tal medida visou justamente, por meio das cartas de terra doadas pelo governadores-gerais, o acúmulo, a cobiça e o desrespeito a justiça social, deixando os ricos, mais ricos e os pobres, como estrangeiros e escravos recém libertos, sem possibilidade alguma de galgarem algum punhado de terra.

Para tentar erradicar tal modelo de injustiça social é que o Estado se utiliza da reforma agrária, implementada pela desapropriação, instituto aquele que visa retirar da propriedade do particular, determinado terreno ou imóvel, com a finalidade de “doar” para os camponeses que até então não tinham terra. O motivo principal, é o de que o particular receberá a terra e com políticas públicas adequadas, poderá

cultivar, fazer valer o seu terreno, a fim de escorrer os seus excedentes para o mercado interno, sustentando e dando a função social à sua propriedade.

Dessa forma, o mais importante a ser tratado nesta monografia é que, no caso da Barragem Figueiredo, os camponeses que lá estavam, foram desapropriados, por meio de Decreto estadual, sendo-lhes prometidos, novas moradias, equipamentos sociais, terras para plantio, além de indenizações e para tanto, reuniões foram realizadas, as sensibilizações dos moradores foram feitas, a fim de que tudo fosse de acordo com a trâmites legais.

Entretanto, as obras quando concluídas, em 2013, deixaram uma sequela forte, em cerca de 120 famílias que ainda ficaram restando receber suas promessas, que a seu tempo, geraram uma intensa expectativa de uma nova vida. Não conseguiram suas moradias, por entendimento da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará, de que a desapropriação de imóveis rurais, se consubstanciaria para fins de reforma agrária. Com isso, as famílias, estão há anos para receber o que lhes foi prometido, infligindo de fato, o princípio da proteção a confiança legítima, do qual, protege as expectativas concretas, criadas por servidores do Estado, pois pela teoria do risco administrativo, quem deve arcar com os ônus do evento danoso, será o ente estatal.

Desta forma, incutir expectativas por parte da Administração perante o administrado, gera credibilidade por parte destes, que a seu tempo, transformaram todas as suas logísticas de vida, em prol de um bem maior, que seria tanto a barragem, com bem uma nova forma de moradia. Tal credibilidade, como princípio administrativo, faz com que atos pretensos de vício, sejam convalidados, se conflitados com princípio da legalidade.

No que concerne à presente alegação dos membros do governo estadual, não se faz razoável tal entendimento, seja pelo motivo acima apontado, seja pelo fato de que a reforma agrária como bem explicada, gera a aquisição do título de terra para aquele que não detinha qualquer terreno de qualquer natureza jurídica, seja por posse, seja por regime de usucapião, detenção, etc.

Diferentemente, no caso concreto, há um dever de extensão, de se indenizar os moradores das comunidades de Agrovila e São João das Famas, tendo em vista que, reforma agrária se dá àqueles que não tinham terreno, ao contrário

destas famílias, que já tinham terreno, cultivo de plantações, aos quais foram sorrateiramente lhes retiradas seus quinhões, estando até agora sem nenhuma resposta efetiva e vendo as outras comunidades dos outros 2 (dois) municípios com suas moradias e equipamentos sociais.

De outro modo, pode-se perceber que, quando se faz uma interpretação da constituição nos tipos de casos assim, deve-se prevalecer a máxima efetividade do texto constitucional a partir da análise dos princípios sensíveis, quais sejam o da dignidade da pessoa humana. Não se está falando em supervalorização de tendências interpretativas para sempre privilegiar tal princípio, de modo algum, nem o de dar interpretação extremamente relativa, mas sim, o de em casos assim, em que o entendimento do estado, por meio de sua procuradoria, se mostra patentemente errôneo, por se basear em julgado datando de 2015 proferido pelo STF⁷⁴.

Deve-se dar uma máxima efetividade a tal princípio bem como ao do direito à moradia, tendo em vista que, dentro de seus núcleos existe o verdadeiro mínimo existencial, sendo este constituído por um conjunto de condições materiais e jurídicas⁷⁵ a fim de que o ser humano possa viver de forma digna. O mínimo existencial, por ser um meio a fim de se proteger o exercício dos direitos e da democracia, é tanto quanto possível um fim em si mesmo, tendo um teto para o mínimo e o céu para o seu limite.

Diante disso é que o Poder Judiciário poderá impor ao Poder Executivo⁷⁶ políticas públicas previstas para a criação de moradias para aqueles que foram atingidos por construções de barragens. Tal como aconteceu na África do Sul no caso *Groostboom* em que, pessoas reivindicavam o acesso à moradia depois de serem despejadas de certos terrenos. A Suprema Corte determinou a promoção de políticas públicas, sendo que a sua fiel execução, deveria ser fiscalizada por órgão não governamental independente.

⁷⁴ Supremo Tribunal Federal. Ag Reg. No Recurso Extraordinário 496.861 Rio Grande do Sul, Julgamento: 30/06/2015, Publicação: 13/08/2015

⁷⁵ Ana Paula de Barcellos *in* **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais** 3 ed revista e atualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2011. Barroso, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. – 3. reimpressão. – Belo Horizonte: Fórum, 2014

⁷⁶ Vide caso semelhante na ADPF 347. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=299385>. Acesso em: 21 de maio de 2020

No caso brasileiro, poderá, nesses casos de desapropriações por conta de barragens, o Movimento Atingidos por Barragens, ter a competência para fiscalização de tais políticas públicas que assim, dessa forma, poderá gerar credibilidade na implantação delas.

Assim, a presente monografia tem por fruto, claramente demonstrar que é possível sim, garantir um mínimo existencial para aqueles desapropriados em prol de construções de barragens e afirmar tanto quanto possível que tal ato desapropriatório, não se coaduna com o instituto da reforma agrária, tendo em vista o seu histórico de criação e desenvolvimento no Brasil.

Desta forma é que no caso do Brasil, o mais importante se faz é considerar a indenização dos camponeses que tiveram suas moradias retiradas de seu patrimônio de forma gradual. Tal indenização deverá considerar a sua dignidade e deverá ser aplicada com bases em modelões de flexibilização interinstitucional entre Judiciário e Executivo, conjuntamente com a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

Doutrina

AFONSO DA SILVA, Virgílio. **Interpretação constitucional e sincretismo metodológico**. In: AFONSO DA SILVA, Virgílio (org.). *Interpretação constitucional*. 1. ed. 2. Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 115 -143

ALEXY, Roberto. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.70

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais** 3 ed revista e atualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. – 3. Reimpressão. – Belo Horizonte: Fórum, 2014

_____. **O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto**. Disponível em: http://www.luistrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf. Acesso em: 12/05/2020

BRASIL, Presidente. **Reforma Agrária – Compromisso de todos**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Traduzido por Fernando Pavan Teixeira & Ariani Bueno Sudatti. São Paulo, Edipro: 2003.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **A preservação dos efeitos dos atos administrativos viciados**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n.14, junho/agosto, 2002. Disponível em http://www.direitopublico.com.br/pdf_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-JACINTHO-ARRUDA-CAMARA.pdf. Acesso em 14/05/2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CEARÁ. Assembleia Legislativa. **Caderno regional da sub-bacia do Médio Jaguaribe**. Fortaleza: INESP, 2009.

Comissão Especial “Atingidos por Barragens” - Resoluções nº s 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07 - Relatório da Violação dos Direitos Humanos na construção de barragens. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), Brasília/DF, 2011.

COUTO E SILVA, Almiro. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus**

próprios atos administrativos. o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista brasileira de direito público*, vol. 6. Belo Horizonte: Fórum, 2004. Pp. 271-315

_____. **Responsabilidade extracontratual do Estado no Direito brasileiro.** *Revista de Direito Administrativo*, vol. 202. Rio de Janeiro, 1995. pp.19-41

CUNHA, L.C. **A Fazenda Pública em juízo** 15 ed. rev., atual e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DINIZ, Mônica. **Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira.** *Revista Eletrônica do Arquivo do Estado de São Paulo*, São Paulo, edição nº 2 de junho de 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**; tradução e notas de Nelson Boeira - São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FLORES, Moacyr. **Mundo greco-romano: o sagrado e o profano.** Porto Alegre: Edipucrs, 2006.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil.** 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A supremacia do interesse público na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal durante a República Velha.** rda – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 251-290

JUDITH, Martins Costa. **A Proteção da Legítima Confiança nas Relações Obrigacionais entre a Administração e os Particulares.** *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, v. 22, Porto Alegre, 2002. pp. 237-239.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo (livro eletrônico)** 4ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma constituição?** Tradução por Walter Stonner - São Paulo, Edições e Publicações Brasil, 1933.

ROCHA, Ibraim et al. **Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental.** 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Marques, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 11. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 5. ed., rev. atual. ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p 877

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, U.C. **Sesmarias – Uma dádiva do Rei**. Seminário de Ciências Sociais e Humanas, Londrina/PR vol. 9, edição nº 2, 1988.

MARTINS COSTA, Judith. **A boa-fé no Direito Privado**. 2. ed. Editora Saraiva Jur: São Paulo.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional** – 14. ed., rev. e atual – São Paulo: Saraiva, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017

ROCHA, Gabriela Silveira. **Velhas e novas territorialidades nas margens da barragem de Anagé-BA: da desterritorialização à territorialização**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - UFSE. São Cristovão/Sergipe, 2011

RUPPENTHAL, Eduardo Luís. **Reterritorialização dos atingidos pela barragem barra grande – RS/SC**. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS. 2013

ROSA, Joabe Silva. **Manutenção de atos administrativos inválidos: vinculação do poder público à juridicidade**. Dissertação (mestrado em Direito) - Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2016

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**, Belo Horizonte: Fórum, 2016

_____. **O mínimo existencial *the right to basic conditions of life***. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4. pp. 1644- 1689

SKIDMORE, Thomas E. **Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro (1870-1930)**. Tradução: Donaldson M. Garschagen. 1ed. São Paulo> Companhia das Letras, 2012. P.53

KELSEN, Hans. **Teoria geral das normas**. Tradução de José Florentino Duarte – Porto Alegre, fabris, 1986.

Legislação

BRASIL, **Constituição Federal (1988)**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 maio 2020

_____. **CÓDIGO CIVIL (2002)**. Brasília, DF; Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 02 maio 2020

_____. **Lei nº 9.873/99**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm Acesso em: 02 maio 2020

_____. **Lei nº 9.784/99**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm Acesso em: 02 maio 2020

_____. **Lei nº 8.629/93**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm Acesso em: 02 maio 2020

_____. **Dec. lei nº 3.365/41**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm Acesso em: 27 fev. 2020

_____. **Dec. lei nº 4.132/62**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm Acesso em: 27 fev. 2020

_____. **Lei nº 4.504/62**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm Acesso em: 02 maio 2020

_____. **Constituição Política do Imperio do Brazil Imperial (1824)**, Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 07 maio 2020

_____. **Constituição Federal (1934)**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 04 mai. 2020

_____. **Constituição Federal (1946)**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 04 mai. 2020

_____. **Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 04 mai. 2020

_____. **Lei n 8.629 de 25 de fevereiro de 1993**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm

_____. **Lei Complementar Nº 76 de 6 de julho de 1993**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm

_____. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm

Sítios eletrônicos

<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/regiao/familias-reassentadas-por-conta-de-barragens-cobram-compensacao-1.2202238>. Acesso em 27/02/2020

<https://www2.dnocs.gov.br/gab-cs/2637-noticia-site-antigo-3020>. Vilas de reassentados da Barragem Figueiredo vão receber água, energia e mais 20 casas. Acesso em 27/02/2020

http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 04/05/2020 Dispõe acerca do Índice de Gini.

https://www.dnocs.gov.br/php/comunicacao/noticias.php?f_registro=1681&f_opcao=imprimir&p_view=short&f_header=1&. Acesso em 8 de maio de 2020

<https://www2.dnocs.gov.br/gab-cs/2450-noticia-site-antigo-2825>. Acesso em 19 de maio de 2020

http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf. Acesso em: 08/05/2020

<https://www.camara.leg.br/noticias/549657-atingidos-pela-construcao-da-barragem-de-sobradinho-reclamam-reparacao/> Acesso em: 17/05/2020

<https://paraiba.com.br/2020/02/29/autorizada-desapropriacao-de-area-para-reassentamento-de-100-familias-atingidas-pela-barragem-de-acaua/>. Acesso em: 17/05/2020

<https://mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/10760-dnocs-e-mppe-acertam-solucoes-sobre-barragem-de-ingazeira-e-moradores-das-proximidades>. Acesso em: 17/05/2020

<https://www.bibliaonline.com.br/acf/gn/1/26>. Acesso em: 16/05/2020

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 494.601 RIO GRANDE DO SUL. Relator Ministro Marco Aurélio, Relator p/ acórdão Ministro Edson Fachin. Julgamento: 28/03/2019, DJE 19/11/2019)

_____. Supremo Tribunal Federal. Ag Reg. No Recurso Extraordinário 482.452 Rio Grande do Sul. Julgamento: 15/03/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ag Reg. No Recurso Extraordinário 496.861 Rio Grande do Sul, Julgamento: 30/06/2015, Publicação: 13/08/2015

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 417.992, decisão monocrática, rel. Min. Celso de Mello, j. 30.11.2009, DJe 15.12.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. Na Suspensão de tutela antecipada 223-9 Pernambuco. Julgamento: 14/04/2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança RMS 13959/RS. Relator Min João Otávio Noronha, Segunda Turma. Julgamento: 06/09/2005. DJ 03/10/2005

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança n 2217/RS. Relator Min Maurício Côrrea, Tribunal Pleno, Julgado em 02/09/2003

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 815 Distrito Federal. Julgamento: 28/03/1996