

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO**

VANLEI ALMEIDA CORREIA

**DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA
AGRÁRIA**

**Fortaleza - Ceará
2007**

VANLEI ALMEIDA CORREIA

**DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA
AGRÁRIA**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Marcos José Nogueira de Souza Filho.

Fortaleza – Ceará
2007

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de expor as diversas questões relativas ao instituto jurídico da desapropriação, inicialmente de uma forma geral, e mais adiante, especificamente, à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária trazida à colação em nosso ordenamento jurídico pelo art. 184 da Constituição Federal de 1988. Primeiramente, será enfocado o direito de propriedade como uma forma de familiarizar o leitor com o tema em análise, haja vista a estreita relação que mantém com este. Iniciando o tema da desapropriação em si, ofertaremos uma noção geral a respeito do instituto, o que proporcionará ao leitor a apreensão de conhecimentos indispensáveis. Ao enfrentarmos, no último capítulo, o tema que serve de nomenclatura para esta monografia, destacaremos situações contextualizadas na competência, no objeto, bem como a função social a ser cumprida pela propriedade. Cabe aqui o aparte de que o tema relativo à função social da propriedade, devido a salutar importância que possui no contexto expropriatório, foi consagrado como objeto de capítulo próprio. Adentramos, ainda, na principal questão a ser resolvida no contexto expropriatório: a indenização. O perfil jurídico, diga-se de passagem controverso, da desapropriação foi exposto ao longo de todo o trabalho e sempre que necessário realizaram-se as devidas ponderações, até mesmo as de ordem constitucional.

ABSTRACT

The present work has the objective to display the diverse relative questions to the legal institute of the dispossession, initially of a general form, and more ahead, specifically, to the dispossession for social interest for ends of agrarian reform brought to the light meal in our legal system for art. 184, of the Federal Constitution of 1988. First, the property right will be focused as a form to make familiar the reader to the subject in analysis, has seen the narrow relation that keeps with this. Initiating the subject of the dispossession in itself we will offer a general notion regarding the institute what it will provide to the reader the apprehension of indispensable knowledge. When facing, in the last chapter, the subject that serves of nomenclature for this monograph, we will detach situations contextualizadas in the ability, the object as well as the social function to be fulfilled by the property. The aside remark fits here of that the relative subject to the social function of the property, which had to salutar importance that it possesss in the expropriatório context, was consecrated as object of proper chapter. Adentramos, still, in the main question to be decided in the expropriatório context, to say: the indemnity. The legal profile, by the way, controversial, of the dispossession was displayed throughout all the work and always that necessary the due balances had been become fullfilled, even though of constitutional order.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO 1. DIREITO DE PROPRIEDADE	10
1.1 Importância.....	10
1.2 Conceito	11
1.3 Fundamento Jurídico.....	12
1.4 Limitações ao Direito de Propriedade	14
CAPÍTULO 2. DESAPROPRIAÇÃO	17
2.1 Evolução Histórica do Instituto	17
2.2 Desenvolvimento da Desapropriação no Brasil	21
2.3 Noções Gerais.....	21
2.3.1 Conceito.....	21
2.3.2 Fundamento	23
2.3.3 Características	24
2.3.4 Bens Passíveis de Desapropriação	27
CAPÍTULO 3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	31
3.1 O Que vem a Ser?	31
3.2 Função Social na Constituição de 1988	33
CAPÍTULO 4. ESPÉCIES DE DESAPROPRIAÇÃO	37
4.1 Desapropriação por Necessidade ou Utilidade Pública.....	37
4.2 Desapropriação por Interesse Social	40
CAPÍTULO 5. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	42
5.1 Competência para Desapropriar	43
5.1.1 Competência Legislativa	43
5.1.2 Competência Declaratória.....	44
5.1.3 Competência para Promover a Desapropriação	47
5.2 Objeto Expropriável.....	49
5.2.1 Imóvel Rural.....	50
5.2.2 Imóvel Rural e o Cumprimento de sua Função Social	52
5.3 Indenização	65

5.3.1 Indenização Prévia.....	66
5.3.2 Indenização Justa	67
5.3.3 Forma de Pagamento	68
5.3.3.1 Valor do Bem.....	68
5.3.3.2 Correção Monetária.....	74
5.3.3.3 Juros Compensatórios	76
5.3.3.4 Juros Moratórios.....	78
5.3.3.5 Honorários Advocatícios	80
5.3.3.6 Despesas Processuais.....	81
5.3.3.7 Danos emergentes e Lucros Cessantes	82
5.4. Crítica ao Sistema Indenizatório Brasileiro.....	83
CONCLUSÃO.....	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94

INTRODUÇÃO

Na confecção da presente monografia de término de curso, temos o objetivo, sem pretensões de exaurir o tema, de dissecar da forma mais ampla possível questões que gravitam em torno da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Resumidamente, pode ser dito que o instituto da desapropriação caracteriza-se por ser altamente complexo. E não poderia ser diferente, haja vista que se traduz como fato em que há um choque, na grande maioria das vezes, entre o interesse público e o privado.

Apesar do tratamento que sempre recebeu na seara doutrinária, o instituto em tela, por mostrar-se, ainda, envolvido por um sistema legislativo muitas vezes controverso, merece ser estudado profundamente a fim de que se provoque, cada vez mais, aos operadores do direito, a instigação ao aprofundamento do tema.

O presente trabalho inicia-se com uma sucinta, porém indispensável, análise sobre as origens e evolução do direito de propriedade, bem como sua importância, conceituação, fundamento jurídico e, ainda, sua relação íntima com a intervenção do Estado. Sobre este último ponto, esclarecemos que seu tratamento se verificará, mesmo que indiretamente, ao longo de todo o corpo do trabalho.

Com o escopo de proporcionar aos leitores a criação de um substrato de conhecimentos capaz de torná-los mais aptos a compreender o instituto que é tema desta obra, iniciaremos o estudo da desapropriação através de noções gerais acerca da desapropriação como um todo. Estará presente, também, a análise das espécies de desapropriação que existem, realizando as devidas ponderações no que se referem às suas particularidades.

Dotado de grande importância vem o capítulo 3 a tratar da função social da propriedade. Ficará bem claro que a propriedade, de acordo com o tratamento que vem sendo seguido pelas Constituições pátrias, deverá estar atenta ao cumprimento de sua função social perante a ordem social.

Finalmente, passa-se a discutir especificamente sobre a desapropriação para fins de reforma agrária. Temas concernentes à competência para desapropriar delimitação do objeto, bem passível de ser expropriado para o referido fim são primeiramente elencados. Ao longo deste capítulo serão feitas as devidas avaliações acerca da constitucionalidade de regras contidas nos diversos diplomas legais que se relacionam com o tema, a dizer: Lei nº 8.629/1993; Lei Complementar nº 76/1993 e; a Medida Provisória nº 2.183-56/2001. A discussão sobre a questão atinge seu ponto máximo no momento em que é tratado o assunto relativo às indenizações. Aqui estão, em minha opinião, os principais obstáculos a serem vencidos quando se falar no instituto da desapropriação.

As pesquisas para o desenvolvimento do tema deram-se a partir da doutrina publicista pátria, destacando-se os já conhecidos José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Hely Lopes Meirelles e Diógenes Gasparini, além da doutrina específica de Edílson Pereira Nobre Júnior, José Carlos de Moraes Salles e Kiyoshi Harada. Não se abriu mão, porém, da contribuição jurisprudencial, bem como da utilização da legislação aplicada ao tema e nem tampouco de recursos da mídia virtual.

CAPÍTULO 1

DIREITO DE PROPRIEDADE

Não há como negar que um dos principais direitos subjetivos existentes ao longo de toda a evolução humana é o direito de propriedade. Juristas do mais alto calão firmam posicionamento no sentido de afirmar que tal direito traduz-se como sendo a espinha dorsal do Direito Privado.

Passaremos, agora, a analisar, de forma simplificada, aspectos relativos a este direito que se encontra especificado no rol dos direitos reais, nos moldes do art. 1.225, inc. I, do Código Civil de 2002. Tudo com o intuito de proporcionar conhecimentos que se fazem necessários para um melhor entendimento do instituto da desapropriação.

1.1 Importância

Como foi dito anteriormente, o direito de propriedade é um dos mais importantes direitos subjetivos materiais existentes. No mundo moderno, caracterizado pelo individualismo e pela constante busca de bens materiais, faz-se necessário que o ordenamento jurídico discipline legalmente a matéria concernente ao direito de propriedade. Assim, sempre que houver disputas envolvendo bens – sejam eles materiais ou imateriais corpóreos ou incorpóreos – estar-se-á diante de uma disputa no âmbito da propriedade individual. Desta forma, torna-se imprescindível um estudo aprofundado sobre o tema em questão já que cotidianamente nos deparamos com situações, vivenciadas por nós ou por outros indivíduos, que se amoldam à transgressão por parte de um do direito de propriedade inerente ao outro.

Para que possamos perceber realmente a importância dada ao direito de propriedade basta atentarmos para o fato de que tal direito está elencado na categoria pertinente aos Direitos Fundamentais prestigiados na Constituição da República Federativa do Brasil que aponta:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...)
XXII – é garantido o direito de propriedade;(…)

O Novo Código Civil também traz disciplinamentos acerca deste tema. Senão vejamos:

Art. 1.225. São direitos reais:
I – a propriedade;(…)

E ainda no mesmo contexto:

Art. 1.228. O proprietário tem o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Diante do exposto, fica claro que a importância do direito de propriedade fica evidenciado no seu tratamento legislativo. E não poderia ser diferente já que este direito exerce papel preponderante no meio social. É ele, sem nenhuma dúvida, um dos principais sustentáculos da sociedade e mecanismo para seu desenvolvimento.

1.2 Conceito

Pode-se dizer simploriamente que o direito de propriedade desde os primórdios traz em si uma idéia de bem individual. A evolução normativa ao longo da história, e aí se destaca o Código Napoleônico de 1.807, proporcionou ao homem proprietário a mais ampla liberdade de poderes no que toca ao uso de sua propriedade.

Influenciado diretamente pelo Código Napoleônico, o Novo Código Civil é quem melhor nos oferece o conceito de direito de propriedade. O

anteriormente citado art. nº 1.228 pertencente ao referido diploma legal, traz o regramento que pode ser interpretado da seguinte forma: a lei assegura ao proprietário da coisa o direito de reivindicá-la das mãos de quem quer que injustamente a detenha, desta forma tornando efetivo o seu direito de usar, gozar e dispor da coisa.

Cabe-nos aqui destacar que o direito de usar, gozar e dispor dos bens já era previsto pelo direito romano. Correspondiam a eles o *jus utendi*, o *jus fruendi* e o *jus abutendi*. O primeiro traz a possibilidade de o proprietário usar a coisa exclusivamente, de acordo com sua vontade. Tal faculdade não é inerente a estranhos. O *jus fruendi* traduz-se como sendo o poder de colher os frutos da coisa. Estes frutos podem ser naturais ou civis. Já o *jus abutendi* consiste na faculdade que possui o proprietário de dispor da coisa a ele pertencente, podendo ele, por exemplo, aliená-la ou consumi-la.

1.3 Fundamento Jurídico

Apresenta-nos a melhor doutrina sobre o assunto que:

A verdade é que o direito de propriedade fundamenta-se na lei que o consagra. Entre nós, ele sempre teve fundamento na Lei Maior, porque convencido o legislador constituinte de sua legitimidade e de sua conveniência, por representar uma necessidade.¹

Assim, devido à relevância indiscutível deste direito, vem ele, ao longo do tempo, sendo prestigiado pelos legisladores pátrios. Destacam-se neste contexto as previsões elencadas na Constituição Federal e no Novo Código Civil.

Porém, o enfoque dado ao tema no âmbito doutrinário ao longo do tempo não é tão simples. Diversas teorias têm buscado explicar a natureza

¹ HARADA, Kiyoshi. Desapropriação: doutrina e prática. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2005, pág. 23.

jurídica do direito de propriedade. Washington de Barros Monteiro² é quem melhor nos explica as teorias formuladas para comentar a origem e a legitimidade deste direito. Há quatro teorias. São elas: Teoria da Ocupação; Teoria da Lei, Teoria da Especificação e Teoria da Natureza Humana.

A primeira teoria coloca-se como sendo a mais arcaica e equivocada. Nela a ocupação se confunde com o fundamento jurídico do direito de propriedade. Tal posicionamento é dotado de fragilidade já que a propriedade só é passível de surgimento quando se encontra amparada por legislação que prestigie a propriedade individual, que a organize e ponha a ocupação entre os meios de adquiri-la. Não basta, desta forma, a simples ocupação para justificar o direito de propriedade. Para se adquirir determinado direito faz-se necessário que ele seja prévio e passível de ser adquirido por um dado meio.

Tendo como principal defensor Montesquieu, vem a Teoria da Lei. Esta teoria aponta simplesmente no sentido de que a propriedade emana da Lei positivada. Só existe propriedade se a lei a garantir. Passível de críticas tal teoria, pois o legislador não possui o poder de criar ou acabar com a existência do direito de propriedade. Possui sim, simplesmente, o direito de regulamentar este direito, e o faz através da lei.

A Teoria da Especificação, também denominada de Teoria do Trabalho, procura explicar o fundamento jurídico do direito de propriedade através do trabalho humano. Para os defensores desta teoria, não se pode dizer que o fundamento do direito de propriedade é a simples apropriação – da coisa ou de objeto natural – mas, sim, o trabalho humano responsável pela transformação da matéria bruta. Assim, somente ao trabalho se poderá dar o título de legitimidade para aferição da propriedade. A citada teoria de orientação socialista traz em seu âmago a negação do direito de propriedade, senão vejamos: se os trabalhadores de uma fábrica, ao produzir com seus trabalhos, determinado produto industrial, fossem considerados proprietários

² MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil: Direito das Coisas. Vol.3. 38ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pág. 77-79.

deste produto, como seria aferido o verdadeiro proprietário já que inúmeras pessoas contribuíram para a produção do produto confeccionado? Dificuldades surgiriam no que concerne a atribuição do direito de propriedade. Os que criticam este posicionamento também recorrem à justificativa de que o trabalho deve ter como recompensa o salário pago ao trabalhador e não o objeto especificamente produzido por ele.

A Igreja Católica, instituição que sempre influenciou a sociedade ao longo da história, é defensora da Teoria da Natureza Humana como sendo o fundamento jurídico do direito de propriedade. Afirmam os que defendem a citada teoria que o direito à propriedade privada foi concedido ao homem pela natureza, ou melhor, pelo Criador, para que possa o homem manter atendidas as suas necessidades básicas bem como as de sua família.

1.4 Limitações ao Direito de Propriedade

Feliz foi o legislador constituinte ao empregar na confecção da lei técnica apreciável. Ao prever no art. 5º, inc. XXII, da Constituição Republicana, a garantia ao direito de propriedade veio ele, logo em seguida, no inc. XXIII, regulamentar que a propriedade atenderá sua função social.

Em consonância com a regra constitucional, o Novo Código Civil prevê que:

Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.

E ainda:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a

flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Assim, em choque com o que ocorria na Idade Média, não é mais a propriedade um direito absoluto. Hodiernamente o direito de propriedade somente se justifica diante do pressuposto de estar ela atendendo sua “função social”- cabe o esclarecimento de que o tema pertinente à função social da propriedade será tratado minuciosamente em tópico específico deste trabalho. O sentido social da propriedade mostra-se, assim, reforçado. Logo, se a propriedade não está condicionada à sua função social, dar-se-á margem para que o Estado possa intervir, utilizando-se de seu poder de império, a fim de que passe tal propriedade a atender a citada condição.

Neste diapasão, impende destacar o que aponta a doutrina publicista:

O desfrute de bens, o exercício de direito e o desempenho de atividade particular conformam-se com certos limites, impostos pela ordem jurídica. Essa limitação ocorre em todos os Estados, inclusive nos que reconhecem e asseguram a propriedade privada, garantindo os regimes da livre competição e da liberdade de iniciativa. Nesses Estados, chamados sociais-liberais, a propriedade e o exercício das atividades econômicas estão condicionados ao bem-estar da sociedade. De sorte que, para o gozo de uns e o exercício de outros, o Estado impõe limites e prescreve regras, visando dificultar, ou mesmo obstar, qualquer comportamento anti-social dos administrados e satisfazer as exigências da comunidade.³

Vislumbra-se que as limitações, ou seja, as restrições impostas aos administrados, para coibir seus comportamentos caracterizados como anti-sociais, no que concerne ao poder que possuem sobre seus bens, é decorrência da própria evolução estatal. É inegável que o intervencionismo do

³ GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pág. 734.

Estado tem se observado em um grau cada vez maior. O direito de propriedade ganhou aspecto de interesse social, dando início ao que alguns autores chamam de “publicização” do direito de propriedade, uma vez que a ordem pública possui preponderância sobre o interesse individual.

É necessário trazer a colação os ensinamentos de Silvio Rodrigues no que trata ao assunto sob análise:

As primeiras, ou seja, as restrições derivadas da própria natureza do direito, explicam-se através do recurso à noção de abuso de direito. O proprietário, no uso de seu direito, não pode ultrapassar determinados lindes, pois se deles exorbita, estará abusando e seu ato deixa de ser lícito, porque os direitos são concedidos ao homem para serem utilizados dentro de sua finalidade. Assim, se tal utilização é abusiva, o comportamento excessivo do proprietário não alcança proteção do ordenamento jurídico, que, ao contrário, impõem-lhe o ônus de reparar o prejuízo causado. Portanto, o exercício do direito encontra uma limitação em sua própria finalidade. (...) Ao ver de DUGUIT, a propriedade não é um direito subjetivo do proprietário, mas a função social do detentor da riqueza. Assim sendo, deve ele gerir a coisa, tendo em vista o seu melhor rendimento e no interesse de todos.⁴

Outros artigos da Constituição Federal de 1988 também fazem menção à prerrogativa que o Estado possui de intervir na propriedade, são eles: o art. 5º, inc. XXIV (que trata da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social); art. 5º, inc. XXV (que faz menção à requisição). E com relação à função social temos: o art. 182, § 2º (que menciona a função social da propriedade urbana) e o art. 186 (que estabelece os requisitos que devem ser atendidos para que a propriedade rural atenda sua função social).

⁴ RODRIGUES, Silvio. Direito Civil. Volume 5. Ed. 31ª. São Paulo: Saraiva, 2003, pág. 85.

CAPÍTULO 2

DESAPROPRIAÇÃO

Neste capítulo trataremos basicamente sobre a evolução histórica do instituto da desapropriação bem como delimitaremos suas noções gerais. Conceito, fundamento, características e os pressupostos da desapropriação serão comentados. Tratar-se-á, também, a respeito de que bens estão passíveis de serem atingidos pela desapropriação. É o que agora passaremos a fazer.

2.1 Evolução Histórica do Instituto

Para que se tenha uma boa noção acerca do tratamento que é dado, nos dias atuais, ao instituto da desapropriação, faz-se de extrema necessidade que se faça menção ao seu desenvolvimento ao longo do tempo. Dotado de complexidade, já que se relaciona intimamente com o direito de propriedade, foi a desapropriação consagrada por diversas sociedades.

Discute-se na doutrina a respeito da presença, ou melhor, da consagração da desapropriação pelo direito romano. Há diversas correntes apontando seu posicionamento de forma afirmativa e outras em sentido contrário. Não temos o objetivo de analisar tais posicionamentos, contudo é necessário que se faça a citação de José Carlos de Moraes Salles:

É óbvio, entretanto, que, embora não houvessem conhecido o instituto tal como hoje se apresenta, os romanos “sentiram”, por assim dizer, o fenômeno da desapropriação.⁵

Parece ser esta a melhor opinião sobre o assunto, pois não seria racional admitir que uma sociedade, como a romana, marcada pela construção de inúmeras obras públicas não tivesse consciência da desapropriação. Os

⁵ SALLES, José Carlos de Moraes. A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência. Ed. 5ª. São Paulo: RT, 2006, pág. 67.

proprietários romanos que tinham seus bens atingidos pela construção de alguma destas obras públicas, em algum momento, sem dúvida nenhuma, externaram oposição.

J. Oliveira e Cruz, citado pelo dantes mencionado autor, aponta:

O direito de propriedade, entre os romanos, nunca foi um direito absoluto e sagrado, quando se tratava de cultuar os mortos, construir aquedutos e estabelecer limites em benefício dos vizinhos, medidas que eram consideradas como de interesse público.⁶

E adiciona o mesmo autor:

A desapropriação, embora sem apresentar todos os caracteres que lhe são próprios hoje em dia, era o meio empregado para exigir dos proprietários as áreas de terrenos necessárias aos reclamos do interesse geral.⁷

Eurico Sodré⁸, também citado por José Carlos de Moraes Sales, diz que a desapropriação foi tratada em leis romanas, como o Digesto, contudo, de forma insatisfatória. Não se limitava qual seria a compensação devida aos desapropriados. Poderiam, eles, ser compensados com terrenos do fisco, honrarias ou, até mesmo, privilégios especiais. Porém, é preciso que se diga que, na verdade, na grande maioria das vezes não existiam compensações de nenhuma forma. As desapropriações feitas com o escopo de se realizarem obras públicas eram tomadas de forma em que o despotismo imperava.

Na Idade Média, marcada que foi pela privatividade por parte da nobreza e do clero, da posse de terras que se traduzia em poder político, era comum o apossamento de terras dos súditos por parte dos senhores feudais, sem a incidência de nenhuma forma de indenização.

⁶ CRUZ, J. Oliveira e. *apud* José Carlos de Moraes Sales. Ob. cit. Pág. 67.

⁷ CRUZ, J. Oliveira e. *apud* José Carlos de Moraes Sales. Ob. cit. Pág. 67.

⁸ SODRÉ, Eurico. *apud* José Carlos de Moraes Sales. Ob. cit. Pág. 68.

A prepotência do senhorio e o absolutismo real geraram grande ameaça, ou melhor, insegurança ao direito de propriedade daqueles que não estavam inseridos no topo da pirâmide da sociedade medieval.

O art. 39 da Magna Carta, outorgada em 15 de dezembro de 1.215 por João Sem-Terra e inspirada em pensamentos de meados do século XII que defendiam que a expropriação somente deveria ocorrer quando fosse consequência de uma justa causa, foi de encontro ao pensamento absolutista medieval. “Limitou o domínio eminente do soberano, exigindo-se, para que as perdas dos bens dos homens livres pudesse ter lugar, a antecedência de julgamento regular, nos ditames da lei do país.”⁹

Não foi na Idade Moderna, ainda, que se conferiu à desapropriação o título de instituição jurídica. O rei, aniquilando o poderio dos nobres e do clero, torna-se soberano e todo o poder centraliza-se em suas mãos. Era o monarca senhor absoluto de tudo aquilo que estivesse localizado na porção territorial que compreendesse seu reino.

Neste período histórico,

a propriedade, a exemplo dos demais direitos suscetíveis de apropriação privada, repartia-se entre o *jus vulgare*, deferido ao particular, no interesse deste, e o *jus iminens*, outorgado ao rei no resguardo da sociedade. Havendo colidência, aquele capitulava ante este.¹⁰

Assim, podemos afirmar que pouco foi modificada a situação existente na Idade Média em que o Imperador e o Poder público – tidos como suprema encarnação da força e considerados como divinos - podiam livremente dispor dos bens particulares. Para isso bastava simplesmente a sua vontade ou a incidência de alguma espécie de interesse público. Desta forma, não havia, na prática, nenhuma barreira que impedisse o príncipe de exercer

⁹ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Desapropriação Para Fins de Reforma Agrária. 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2006. Pág.27.

¹⁰ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Ob. Cit. Pág. 28.

seu poder de desapropriar. O direito de propriedade era, neste contexto, limitado.

Para melhor sintetizar o assunto em tela, torna-se imprescindível destacar os ensinamentos de Edilson Pereira Nobre Júnior:

A permissibilidade da expropriação autoritária, sem sujeição a qualquer verificação de sua legalidade, aliada à ausência de métodos legais para o estabelecimento da indenização, permite dizer que, na vigência do Estado Absolutista, não se poderia falar em desapropriação como uma competência disciplinada pelo direito.¹¹

O espírito de indignação da sociedade pela condição de plena sujeição em que se encontrava fez surgir os ideais iluministas. Os posicionamentos adotados por esta emergente corrente de pensamento foram totalmente de encontro à ordem até então vigente. Encabeçados por nomes como Rousseau, Voltaire e Montesquieu, os iluministas proporcionaram, com suas lições, uma drástica mudança no que concerne à relação Estado-particular. Traduzida como vontade geral, passa a lei, também, a vincular, à sua observância, os governantes. Surge a figura do cidadão, homem dotado de direitos fundamentais legalmente tutelados. É aí que se passa a regulamentar de forma mais admissível e racional o direito de propriedade.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789 conferiu à propriedade o *status* de direito inviolável. Somente se permitia que alguém fosse privado de sua propriedade particular nos casos em que se observasse manifesta necessidade pública e mediante justa e prévia indenização.

Tal preceito foi consagrado pela Constituição Francesa de 1791 em seu art. 17. O dever pertencente ao Estado de respeitar a propriedade privada foi elevado a princípio constitucional. Neste diapasão, foi com a Revolução Francesa que se deu o delineamento ao instituto da desapropriação nos

¹¹ Ob. Cit. Pág. 30.

moldes em que até hoje se observa. É o que se extrai, por exemplo, da Constituição Federal Brasileira de 1988 em seu art. 5º, incisos XXII e XXIV.

2.2 Desenvolvimento da Desapropriação no Brasil

Neste tópico cabe-nos simplesmente fazer o esclarecimento ao leitor de que a evolução do instituto, objeto de estudo deste trabalho, confunde-se com o tratamento que lhe foi dado pelas diversas legislações pertinentes que estiveram vigentes ao longo da história de nosso país. Desta forma, é salutar que se diga que será tema de capítulo futuro o tratamento dado ao instituto da desapropriação ao longo do tempo e sob uma ótica legislativa.

2.3 Noções Gerais

Passaremos agora a dissertar acerca de aspectos gerais pertinentes à desapropriação. Seu conceito, fundamento jurídico, características e pressupostos serão analisados. Na parte final serão delineados quais os bens passíveis de sofrerem expropriação.

2.3.1 Conceito

Preliminarmente é necessário que se diga que o vocábulo desapropriação possui similar - que até mesmo já foi citado neste trabalho em diversas ocasiões - a dizer: expropriação. Portanto, a desapropriação também pode ser chamada de expropriação. O Poder Público pode ser denominado tanto de desapropriante quanto de expropriante. Já o proprietário pode ser designado como expropriado ou desapropriado.

Ressalte-se que modernamente tem-se feito referência ao fato de que o termo expropriação refere-se especificamente ao caso da desapropriação que possui tratamento legal no art. nº 243 da Constituição Federal de 1988. Assim, a desapropriação de Glebas nocivas à sociedade por nelas se acharem cultivadas plantas psicotrópicas, não devem obediência ao princípio constitucional da prévia e justa indenização. Nesta espécie de

desapropriação em apreço não há que se falar em nenhuma forma de indenização. Contudo, apesar da salutar referência serão utilizados ao longo de todo corpo deste trabalho os termos desapropriação e expropriação como sinônimos.

Existem vários conceitos formulados por diversos doutrinadores publicistas referentes à desapropriação. Todavia, todos estes conceitos têm por base o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente os preceitos legais elencados na CF/88 em seu art. 5º, XXIV, art. 182, III, art. 184.

Doutrinador que sempre se empenhou no estudo do instituto da desapropriação nos traz a colação o seguinte conceito:

*desapropriação é instituto de direito público, que se consubstancia em procedimento pelo qual o Poder Público (União, Estados-membros, Territórios, Distrito Federal e Municípios), as autarquias ou as entidades delegadas autorizadas por lei ou contrato, ocorrendo caso de necessidade ou de utilidade pública, ou, ainda, de interesse social, retiram determinado bem de pessoa física ou jurídica, mediante justa indenização, que, em regra, será prévia e em dinheiro, podendo ser paga, entretanto, em títulos da dívida pública ou da dívida agrária, com cláusula de preservação de seu valor real, nos casos de inadequado aproveitamento de solo urbano ou de Reforma Agrária, observados os prazos de resgate estabelecidos nas normas constitucionais respectivas.*¹²

Dotado de maior concisão vem o ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho:

Desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de

¹² SALLES, José Carlos de Moraes. A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência. 5ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. Pág. 88.

utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização.¹³

Assim, tem-se que o escopo da desapropriação, nos moldes em que é consagrada pela doutrina e legislação pátria, é a transferência do bem expropriado para o acervo do expropriante. Contudo, tal finalidade só poderá ser atingida quando forem observados os seus pressupostos, ou seja, os casos motivados pela necessidade/utilidade pública ou do interesse social. Vale ressaltar que a indenização que também está incluída no conceito de desapropriação, será analisada, futuramente, de forma aprofundada em tópico a ela destinado.

2.3.2 Fundamento

Pode-se dizer que fundamento é tudo aquilo que serve de base para algo. É o que justifica, aprova determinada coisa. Desta feita, não se pode prescindir que a desapropriação fundamenta-se na utilidade ou necessidade pública ou no interesse social que apontam no sentido de demonstrar que aquele procedimento de apropriação do bem particular está sendo tomado convenientemente em nome do interesse coletivo, ou seja, em prol do bem comum.

A grande maioria dos juristas estudiosos do tema procura fundamentar a desapropriação através da supremacia que possui o interesse público em face do privado. José Cretella Júnior, citado por José Carlos de Moraes Salles, nos ensina com propriedade que:

O quinto elemento integrante da conceituação é a finalidade, no fundamento sempre pública, social, nunca privada ou particular. O interesse público prepondera sobre o interesse privado – eis o grande princípio que informa o instituto expropriatório, em todas as épocas e

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. Pág.732.

em todos os países. Quer se trate de necessidade ou utilidade pública, quer se trate de interesse social, o fundamento expropriatório é não individual, mas social, coletivo, público, em qualquer de suas modalidades.¹⁴

Logo, com a finalidade de embasar a desapropriação, desde a Constituição de 1946, os legisladores pátrios sempre se valeram do tripé, melhor dizendo, das expressões necessidade ou utilidade pública e interesse social. Vale salientar, porém, que as distinções existentes entre estas espécies de desapropriação serão pormenorizadas no momento devido – Capítulo 4.

O choque existente entre o direito individual de propriedade e o interesse da coletividade de expropriar determinado bem, tido como útil ou necessário, dá-se de forma aparente. É de conhecimento geral que na sociedade os interesses pertencentes ao Estado e à sociedade se confundem. A interpenetração desses direitos é evidente. Desta forma, uma análise superficial do tema poderia nos levar a pensar que sofre um grande sacrifício aquele que tem seu bem expropriado, contudo isto não ocorre. A pessoa que tem um bem objeto de desapropriação está, indiretamente, aferindo vantagem já que está colaborando para que se efetive o bem estar da sociedade. Logo, como ele é parte integrante desta sociedade estará também sendo beneficiado. Soma-se a isto o fato de que na desapropriação a indenização que cabe ao expropriado, nos moldes do art. 5º, inc. XXIV, da Constituição de 1988, deverá ser justa e prévia. Assim, a colisão entre os citados direitos não se dá de forma tão drástica.

2.3.3 Características

É a desapropriação modo de aquisição originária de propriedade. Isto significa que sendo o bem incorporado ao patrimônio público fica ele liberado de quaisquer ônus reais. Fica, portanto, insuscetível de reivindicação, devendo todos aqueles que o pleiteavam dirigir seus anseios ao valor da

¹⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. *apud* José Carlos de Moraes Salles. Ob. cit. 85.

indenização. Tal entendimento encontra-se exposto no Decreto-lei nº 3.365/45 que em seu art. 31 proclama: “Ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado”. A doutrina é assente neste sentido:

Segundo Rubens Limongi França (1987:4-5), a forma originária de aquisição da propriedade “é aquela que nasce de uma relação direta entre um sujeito e a coisa”; e, derivada, “aquela em que a subordinação da coisa ao sujeito depende de fato de terceiro”. Ou, com as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (*RDP* 9:19), “diz-se originária a forma de aquisição da propriedade quando a causa que atribui a propriedade a alguém não se vincula a nenhum título anterior, isto é, não procede, não deriva, de título precedente, portanto, não é dependente de outro. É causa autônoma, bastante por si mesma, para gerar, por força própria, o título constitutivo da propriedade”. É precisamente o que ocorre na desapropriação, em que a transferência forçada do bem para o patrimônio público independe de qualquer vínculo com o título anterior de propriedade; não interessa, para fins de expropriação, verificar se se tratava de título justo ou injusto, de boa ou de má-fé.¹⁵

Faz-se necessário que se diga que tais posicionamentos legais relacionam-se com os direitos especificamente dos expropriados. Disciplinam os efeitos da medida expropriatória com relação àqueles titulares de direitos reais. Portanto, os possíveis credores do expropriado terão o direito, após o ajuizamento de ação própria (cognitiva - ação de cobrança, por exemplo - ou executiva), de pleitear seus direitos sobre o valor da indenização paga ao devedor expropriado.

Outra importante característica da desapropriação encontra-se no fato de que ela, como sendo um procedimento, não se finda em um só ato. Procedimento, como se sabe, é um conjunto de atos devidamente formalizados, dispostos em sequência, com o fito de alcançar determinado objetivo.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Ed. Atlas 17ª Edição. São Paulo. 2004. Pág. 170/171

José dos Santos Carvalho Filho, ao debruçar-se sobre o tema, ensina-nos que, no procedimento expropriatório, os atos não se originam somente por parte do Poder Público, mas também através do proprietário do imóvel expropriado. Ressalta o citado doutrinador a necessidade de haver, para que se confira garantia às partes, a formalização de tais atos.

É de bom alvitre salientar que, na grande maioria dos casos, a desapropriação não se encerra na via administrativa.

Por diversas causas, normalmente em razão da necessidade de o Poder Público impetrar ação de desapropriação em face do proprietário, que por algum motivo resiste por se sentir, por qualquer forma, prejudicado, o procedimento tende a se distender na esfera judiciária. Edilson Pereira Nobre Júnior informa:

No que concerne à efetivação da transferência do bem ao aparato estatal, tal refoge ao âmbito da administração. Faz-se necessária a propositura de demanda, de caráter contencioso, denominada ação de desapropriação, assegurando-se ao expropriando o acesso ao contraditório regular. Ressalva-se o acesso ao judiciário apenas quando há acordo de vontade entre expropriante e expropriado.¹⁶

Salutar característica pertencente ao instituto que ora se analisa encontra-se no fato de ele estar posicionado na esfera do Direito Público. Merecem ser trazido à colação, mais uma vez, os ensinamentos do professor acima citado:

É matéria intimamente legada ao Direito Público, cabendo ao Direito Constitucional fundamentá-la, traçando os seus nortes essenciais, enquanto que ao Direito Administrativo toca o seu desenvolvimento no mundo real. É nas obras dos juspublicistas que o tema, na doutrina nacional, vem sendo abordado com a percuciência e sistematização merecidas.¹⁷

¹⁶ Ob. Cit. Pág. 47.

¹⁷ Ob. Cit. Pág. 48/49.

Necessário se faz dizer que sempre houve parte da doutrina a fincar opinião no sentido de defender o alojamento da desapropriação na esfera do Direito Civil. Tal ponto de vista possui como fundamento o caráter individualista que reveste o direito de propriedade. Por isto, defendem estes estudiosos que a desapropriação deve ser regulamentada absolutamente pelo Direito Civil.

O fato de o vigente Código Civil prestigiar em seu art. 1.228, § 4º, a figura da expropriação, que tem a fixação da indenização devida ao proprietário regulamentada pelo § 5º do mesmo artigo, pode causar-nos embaraço. Todavia não se deve confundir esta espécie de desapropriação com aquela clássica que é processada pelo Estado. A desapropriação denominada “social” que está disciplinada pelo Estatuto Civil de 2.002 é promovida por particulares e não pelo Estado. Desta forma, a desapropriação de iniciativa de particulares, apesar de se revestir de caráter coletivo, nos moldes do texto do acima citado artigo, será disciplinada pelo Direito Civil, ou seja, pelo Direito Privado. Já a desapropriação que de iniciativa estatal e que possui como pressupostos a necessidade/utilidade pública ou interesse social continua a ter seu regramento dado pelo Direito Público.

2.3.4 Bens Passíveis de Desapropriação

O art. 2º do Decreto-Lei de nº 3.365 de 21 de junho de 1.941 que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública traz o seguinte regramento:

Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Assim, a regra é que qualquer bem pode ser objeto de desapropriação: coisas móveis e imóveis, corpóreas e incorpóreas, públicas ou privadas, desde que, segundo ressalta José dos Santos Carvalho Filho, sejam dotadas de valoração patrimonial.

É necessário que se diga, contudo, que em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, escapam da incidência da desapropriação os chamados direitos da personalidade. O direito à vida, à honra, ao livre culto, à liberdade e ao nome são exemplos de bens insuscetíveis de serem desapropriados. No caso da desapropriação para fins de reforma agrária, não poderá ser desapropriada a propriedade produtiva (CF/88, art. 185, inc. II).

Merece destaque o tratamento legal dado aos bens públicos no que se refere à possibilidade de serem desapropriados. Podem sim ser desapropriados os bens públicos, mas tal expropriação é limitada. Primeiramente, para que se processe a desapropriação a entidade que a está promovendo deverá se mostrar devidamente autorizada pelo Poder Legislativo de seu âmbito. Vencido este primeiro requisito, deve-se observar a regra inicial do § 2º do art. 2º da Lei Geral da Desapropriação (decreto-lei nº 3.365/41). De acordo com o mencionado parágrafo os bens pertencentes aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União; aqueles bens pertencentes aos Municípios possuem a possibilidade de ser, também, expropriados pelos Estados. Conclui-se, assim, que em obediência à verticalização dos entes federativos, os bens pertencentes à União não poderão ser expropriados a não ser por ela própria. Ainda, neste contexto, não têm os Municípios o poder de promover expropriação contra entes federativos maiores.

Discute-se na esfera doutrinária acerca da inconstitucionalidade de tal previsão legal. O foco da discussão sobre a constitucionalidade da matéria de desapropriação de bens públicos encontra-se na gradação, sobretudo pelo fato de estabelecer uma espécie de hierarquia entre os entes federativos, ferindo a autonomia estadual e municipal.

Porém, prevalece o seguinte posicionamento:

Poder-se-á, ante a autonomia dos entes federativos, tisonar-se de inconstitucional a previsão legislativa. Penso contrariamente. Não obstante a posição de relevo a que foram postos os sujeitos da

federação, sem gradação hierárquica, tenho para mim que deva preponderar a extensão do interesse público a ser tutelado.

Dessarte, gestora do interesse nacional, devem os desígnios da União, no sentido de velar pela sociedade, prevalecer frente aos do Estado e, sucessivamente, o interesse deste, de âmbito regional, prevalecer sobre as aspirações locais, de que cuida o Município.¹⁸

Vale salientar, ainda, que não se admite a desapropriação de um bem pertencente a um determinado ente federado quando promovida por uma pessoa federativa de igual categoria. Logo, não é possível que um Estado desaproprie bem pertencente a outro Estado-membro, ainda que tal bem esteja territorialmente localizado no ente promovente do processo expropriatório. A mesma proibição vale no caso de um Estado querer desapropriar bem de Município situado em outro Estado.

Quanto aos bens das entidades da Administração indireta é afirmativa a possibilidade de eles serem desapropriados. Contudo, não existe previsão legal sobre o assunto devendo-se aplicar, por analogia, o regramento do dantes citado § 2º do art. 2º do Decreto-lei de nº 3.365/41. Neste passo, bens pertencentes às autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas podem ser desapropriados por ente federativo hierarquicamente superior àquele a que as pertençam. Neste diapasão, não podem ser desapropriados por Estados-membros nem por Municípios, os bens pertencentes, por exemplo, à autarquia federal ou empresa pública federal.

Discrepa a doutrina no que concerne à possibilidade de serem desapropriados por uma entidade menor bens pertencentes a entidades da Administração indireta vinculadas à pessoa federativa maior. Para alguns estudiosos sempre será possível ocorrer a desapropriação. Outros posicionam-se no sentido de somente ser possível quando se observe que os bens objeto da desapropriação estiverem desvinculados do objetivo da instituição. Em que pese opinião em contrário, parece-nos melhor entender que deve prevalecer a mesma regra da natureza da maior hierarquia da pessoa federativa à que se

¹⁸ NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Desapropriação Para Fins de Reforma Agrária. 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2006. Pág.54.

vincula a entidade administrativa. Há compatibilidade de tal raciocínio com a regra externada pelo já citado artigo 2º da Lei Geral da Desapropriação.

Para finalizar este tópico, merece ser analisada a possibilidade de desapropriação de bens inalienáveis. A expressão “inalienáveis” transmite-nos uma sensação falsa de que tais bens não podem ser expropriados. Entretanto, isto não é verdadeiro. José dos Santos Carvalho Filho nos ensina que:

(...)nada obsta a que sejam desapropriados, por que a inviabilidade de alienação não pode prevalecer diante do ius imperi do Estado. O que se exige, é claro, é que o motivo seja um daqueles previstos na lei expropriatória.¹⁹

Desta feita, observados os pressupostos consagrados no art. 5º, inc. XXIV da CF/88, é totalmente aceitável a desapropriação de bens inalienáveis.

¹⁹ Ob. Cit. Pág. 738.

CAPÍTULO 3

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A função social da propriedade foi primeiramente prestigiada no ordenamento jurídico brasileiro no art. 147 da Constituição de 1.946. Determinava esta norma legal que o uso da propriedade estaria condicionado ao bem-estar social. Desde então a função social da propriedade foi incorporada, ou seja, ganhou ares de princípio constitucional aparecendo textualmente na Constituição de 1.967. A Carta Magna vigente, além de prestigiar a função social como princípio, insere-o no capítulo pertinente aos direitos e garantias individuais. Reza o art. 5º, inc. XXIII, que a propriedade atenderá sua função social.

Assim, mostra-se necessário que se faça uma análise aprofundada sobre o tema para que se possa oferecer ao leitor substrato a fim de que entenda um dos pressupostos mais relevantes da desapropriação por interesse social. Para que se entenda a desapropriação para fins de reforma agrária, objeto primeiro deste trabalho, mostra-se imprescindível a mencionada apreciação.

3.1 O Que vem a Ser?

Vê-se raro na doutrina o tratamento do tema da função social, principalmente no que concerne a sua conceituação. Talvez isto ocorra pelo fato de ser este princípio algo marcado por intuitividade. Contudo, Simone Flores de Oliveira nos mostra um conceito simples e capaz de nos fazer entender objetivamente o princípio em foco. Diz a mencionada autora:

Simplificadamente, podemos conceituar a função social da propriedade como a submissão do direito de propriedade,

essencialmente excludente e absoluto pela natureza que se lhe conferiu modernamente, a um interesse coletivo.²⁰

Doutrinadores clássicos do quilate de Leon Deguit também nos trazem ensinamentos de que a propriedade não se perfaz como sendo direito mas, sim, uma função social. O proprietário ou possuidor do bem está vinculado a um dever social. Ao passo que ele, detentor da propriedade, cumpre essa obrigação, seus atos devem ser resguardados. Caso não cumpra ou ainda que cumpra de forma deficitária a mencionada função social, torna legítima a intervenção do Poder Público para forçá-lo ao cumprimento de sua função social de proprietário. O Estado, neste contexto, tem o dever consistente em assegurar a utilização da riqueza de acordo com o seu destino. Desta feita, a função social da propriedade pode se considerada como elemento restritivo ao caráter absoluto do direito de propriedade.

José Cretella Júnior, ao tratar da função social da propriedade conclui que:

(...) o direito de propriedade, outrora absoluto, está sujeito em nossos dias a numerosas restrições, fundamentadas no interesse público e também no próprio interesse privado de tal sorte que o traço nitidamente individualista, de que se revestia, cedeu lugar à concepção bastante diversa, de conteúdo social, mas do âmbito do direito público.²¹

Diante do exposto, embora possa parecer, não se encontra o direito de propriedade totalmente suprimido. A propriedade privada não está fenecendo. O que ocorre é que, de acordo com os ditames constitucionais, guardam razão àqueles que se inclinam no sentido de aceitar que a função

²⁰ FLORES DE OLIVEIRA, Simone. A Função Social da Propriedade Imóvel e o MST. Disponível em << <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7646&p=2> >> acesso em 31 de maio de 2007.

²¹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Apud* MEZZOMO, Marcelo Colombelli; COELHO, José Fernando Lutz. A função social da propriedade nos contratos agrários. Disponível em << <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4125&p=2> >> acesso em 15 de junho de 2007.

social é parte integrante da própria propriedade. Não havendo, a propriedade deixa de ser protegida juridicamente, conseqüentemente, desaparece o direito.

José Afonso da Silva, publicista que desenvolveu um estudo aprofundado sobre o tema, ensina-nos que:

Mas é certo que o princípio da função social não autoriza a suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada. Contudo, parece-nos que pode fundamentar até mesmo a socialização de algum tipo de propriedade, onde precisamente isso se torne necessário à realização do princípio, que se põe acima do interesse individual. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade (dos meios de produção especialmente) não pode mais ser tido como direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza, pelo que, como já dissemos, deveria ser prevista apenas como instituição do direito econômico.²²

Para arrematar, podemos dizer que aquela propriedade de base individualista perdeu terreno dando lugar à propriedade de cunho social. Logo, a propriedade só se justifica enquanto cumpre sua função social. Isto deve ocorrer para que se efetivem as finalidades buscadas pelos princípios constitucionais, a dizer: assegurar a todos da sociedade uma existência honrada, conforme os ditames da justiça social.

3.2 Função Social na Constituição de 1.988

Para iniciar este tópico é salutar mencionar de forma sucinta o prestígio dado pelas Constituições brasileiras, que se sucederam ao longo do tempo, à função social da propriedade. É o que faremos.

A Constituição Imperial, de inspiração liberal, outorgada em 1.824 por Dom Pedro I, trazia em seu art. 179, n. XXII, a regra de que era garantido o

²² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Ed. 28ª. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2007. Pág. 189.

direito de propriedade em toda sua plenitude. Previa a citada Constituição em seu corpo normativo a possibilidade de desapropriação pelo ente público, porém não fez, em nenhum momento, referência à função social a ser obedecida pela propriedade.

Caracterizada pelos mesmos ideais liberais pregados na Revolução Francesa, a Constituição de 1.891 em seu art. 72, § 17, acrescentou a necessidade ou a utilidade pública como pressupostos para que se desse a desapropriação, contudo ainda não houve menção à função social da propriedade. As emendas introduzidas em 1.926, na Constituição Federal de 1.891, alteraram, apenas, a redação do citado parágrafo do art. 72, no que concerne à desapropriação, mas não modificou seu conteúdo.

A Constituição de 1.934 rezou, em seu art. 113, que o exercício do direito de propriedade não se poderia fazer contra o interesse social ou coletivo. Por outro lado, a Constituição de 1937 outorgada por Getúlio Vargas em 10.11.1937 regulamentou em seu art. 122, n. XIV, que era assegurado aos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil o direito à propriedade, salvo os casos da desapropriação por necessidade ou utilidade pública que se faria mediante indenização prévia. O Ato Constitucional nº 5, de 10 de março de 1.942, manteve os mesmos princípios informadores da Constituição de 1.937 no que se refere ao tema posto em estudo.

Trouxe a Carta Política de 1.946 importantíssima inovação no âmbito das desapropriações. Acrescentou, aos pressupostos da necessidade ou utilidade pública, o interesse social. Exigiu, também, que a indenização, além de prévia e justa, deveria ser feita em dinheiro. Em seu art. 147 mencionou que o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. Desta forma, conforme fora dito no início deste capítulo, foi a Constituição de 1.946 o primeiro diploma jurídico brasileiro a prestigiar a figura da função social da propriedade.

As Constituições de 1967, que foi promulgada em 24 de janeiro de 1.967, sob a inspiração da revolução de 31 de março de 1.964, e a

Emenda Constitucional nº 1, de 1969 que entrou em vigor em 30 de outubro de 1969, também revelavam a preocupação do ordenamento brasileiro com a função social da propriedade. Disciplinada no art. 157, III, da primeira e no art. 160, inc. III, da segunda, a função social da propriedade foi concebida como princípio de ordem econômica e social.

Por fim, veio a Constituição Federal de 1.988 a inovar mais uma vez no campo das desapropriações. Dotado de louvável técnica o legislador constituinte consagrou no art. 5º, inc. XXIII, logo após estabelecer no inc. XXII o direito de propriedade, uma relativização a este direito. Neste diapasão, a função social da propriedade recebeu tratamento no capítulo especificamente relacionado aos direitos e garantias fundamentais. Para reforçar tal posicionamento vem o art. 170, localizado no capítulo pertinente aos princípios gerais da atividade econômica, disciplinar, antes mesmo da enunciação do princípio da função social da propriedade, em inciso autônomo, a propriedade privada.

No mesmo momento em que a Constituição vigente oferece aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito à propriedade (art. 5º, *caput*), estabelece que esta deva atender a sua função social para estar sob a proteção desta Constituição (art. 5º, XXIII). Neste azo, definem os arts. 182, § 2º, e 186 da CF/88, os requisitos que devem ser obedecidos pelo proprietário, de propriedade urbana ou rural, a fim de que sua propriedade guarde obediência à função social que lhe cabe.

Art. 182 (...) § 2º: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor.

Art. 186: "A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Vale trazer à colação os ensinamentos doutrinários de Kiyoshi Harada, para quem:

(...) é possível concluir que a Constituição Federal inscreveu o princípio da função social da propriedade para a propriedade em geral; inscreveu a propriedade privada e a sua função social como um dos princípios da ordem econômica, fundada na valoração do trabalho e na livre iniciativa, com o fito de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social e definiu o conteúdo desse princípio em relação às propriedades urbana e rural.²³

É necessário fazer a pertinente referência de que, especificamente relacionada ao imóvel rural, objeto que é da desapropriação para fins de reforma agrária, será dissecado em tópico futuro o cumprimento de sua função social.

²³ Ob. Cit. Pág. 29.

CAPÍTULO 4

ESPÉCIES DE DESAPROPRIAÇÃO

Trataremos no presente capítulo sobre as espécies expropriatórias mencionadas pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, inc. XXIV. Faremos menção primeiramente, por uma questão de ordem didática, à desapropriação por necessidade pública e à por utilidade pública. Em um segundo momento, nos ateremos ao estudo da desapropriação por interesse social.

Cabe-nos, contudo, esclarecer que não são somente as espécies acima citadas as únicas a existirem. Seria muito errôneo de nossa parte se não citássemos que, além das clássicas desapropriações por necessidade pública ou utilidade pública e por interesse social, há outras importantes espécies expropriatórias. Merece destaque a expropriação urbanística como sendo aquela que, em nome do bem-estar dos habitantes da cidade, se faz com o fito de ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade. Do mesmo modo, tem-se, também, a desapropriação de glebas nocivas à coletividade regulamentada na CF/88 em seu art. 243. Há quem a denomine de desapropriação confiscatória, já que, por sua própria particularidade, não enseja qualquer indenização ao proprietário. Existe, ainda, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Esta, por ser o foco principal do trabalho, será com vagar estudada no derradeiro capítulo desta obra.

4.1 Desapropriação por Necessidade ou Utilidade Pública

Desapareceu com o advento do Decreto-lei nº 3.365/41 o tratamento dicotômico dado à desapropriação por necessidade pública e à desapropriação por utilidade pública pelo art. 590, § 1º, do Código Civil de 1.916. A necessidade pública passou a ser tratada legalmente como sendo espécie do gênero utilidade pública. O art. 5º do supracitado Decreto-lei federal trata dos casos de utilidade pública. Arrola como sendo de utilidade pública, por

exemplo, a segurança nacional; a defesa do estado; a salubridade pública; a exploração e conservação dos serviços públicos; a abertura, conservação e melhoramento das vias e logradouros públicos e a construção de edifícios públicos. A melhor doutrina finca posicionamento no sentido de ser o rol dos casos elencados nas alíneas do mencionado artigo taxativo. Defende José Cretella Júnior²⁴ que será maculada de nulidade a desapropriação feita com base em alguma ampliação dada aos casos previstos no art. 5º do Decreto-lei 3.365/41. É esta sem dúvida nenhuma a melhor opinião sobre a questão.

Apesar do que fora exposto não se pode fazer “vista grossa” para a tricotomia constitucional. Desta forma, mostra-se necessário mencionar a alusão feita pela doutrina clássica ao tema. Seabra Fagundes traz à baila que:

A rigor seria necessário desdobrar em três as causas justificativas do direito de expropriar. O conceito de utilidade pública é em si tão amplo, que a menção apenas desta causa bastaria a autorizar a incorporação ao patrimônio estatal da propriedade privada tanto que fosse útil fazê-lo, como tal se figurasse necessário ou de interesse social. A utilidade não implica necessariamente necessidade ou interesse social (em sentido estrito); mas o procedimento que for de necessidade pública ou de interesse social será, forçosamente, de utilidade pública.(grifos do autor).²⁵

Assim, em obediência à previsão constitucional, deve-se conceituar separadamente as espécies de desapropriação. Francisco Geraldo Apoliano Dias, fincando seu entendimento de acordo com o supracitado autor, coloca:

A necessidade pública surge no momento em que a Administração enfrenta situações emergenciais, que reclamem soluções de transferência urgente de bens de terceiro para o seu patrimônio, com a finalidade precípua do uso imediato.²⁶

²⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários às Leis de Desapropriação. Ed. 2ª. Rio de Janeiro: Forense, 1976, pág. 516.

²⁵ FAGUNDES, Miguel Seabra. Da Desapropriação no Direito Constitucional Brasileiro. Revista de Direito Administrativo 14/2, *apud* José Carlos de Moraes Salles.

²⁶ APOLIANO DIAS, Francisco Geraldo. Dissertação, 1998. Pág. 16.

No mesmo sentido alude Pontes de Miranda:

(...) a necessidade supõe algo que não possa continuar, ou iniciar-se sem a desapropriação, para se transferir ao Estado ou a outrem, ou para se destruir ou extinguir o que é da pessoa a quem se desapropria.²⁷

Não são raras as vezes em que o Poder Público se vê deparado com situação ensejadora de desapropriação por necessidade pública. Casos que exigem ação imediata da Administração por serem caracterizados por urgência, abrem a possibilidade de incorporação ao domínio estatal de determinado bem pertencente a outrem. É neste contexto que se dá tal espécie expropriatória.

Destaca-se, no que diz respeito à desapropriação por utilidade pública, a afirmação de Hely Lopes Meirelles²⁸. Para o mencionado autor, o legislador constitucional tripartiu os motivos ensejadores da desapropriação a fim de discriminar a natureza e o grau dos interesses passíveis de serem atendidos pela Administração pública quando do ato expropriatório. Para ele:

A utilidade pública se apresenta quando a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível.²⁹

Logo, diferentemente da desapropriação por necessidade pública, nos casos de utilidade pública, a transferência do bem para o patrimônio público não se fundamenta na urgência e inadiabilidade com que o caso deve ser solucionado. Fundamenta-se, sim, na conveniência da transferência compulsória do bem expropriado para a seara pública. Possui a desapropriação por utilidade pública o escopo de atender, ou melhor dizendo, solucionar, em nome do bem-comum, situações corriqueiras em que se

²⁷ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. Vol. 5. Forense: Rio de Janeiro, 1968. Pág. 428.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Ed. 33ª. São Paulo; Malheiros, 2007. Pág. 609.

²⁹ Ob.cit. pág. 609

observam estar em cheque o interesse da coletividade. Já foram mencionados, no início deste Capítulo, os casos de utilidade pública positivados no Decreto-lei de nº 3.365/41, mais especificamente nas alíneas de seu art. 5º. Para não nos tornarmos repetitivos encerraremos aqui os comentários concernentes à desapropriação por necessidade ou utilidade pública passando agora a analisar a expropriação por interesse social.

4.2 Desapropriação por Interesse Social

Mostra-se presente o fundamento básico deste tipo de desapropriação sempre que:

(...) as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para o seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade, ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. Este interesse social justificativo de desapropriação está indicado na norma pátria (Lei 4.132/1962) e em dispositivos esparsos de outros diplomas legais. O que convém assinalar, desde logo, é que os bens desapropriados por interesse social não se destinam à administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade ou mesmo a certos beneficiários que a lei credencia para recebê-los e utilizá-los convenientemente.³⁰

Assim, tem-se que o objetivo primeiro da desapropriação por interesse social nada mais é do que proporcionar a redução das desigualdades sociais. Desigualdades estas presentes tanto no campo quanto na cidade.

Impende destacar o que dispõe o art. 1º da Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962:

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 (...)

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit. Pág. 610.

Do mesmo modo que o Decreto-lei 3.365/41 menciona os casos de utilidade pública, a referida lei em seu art. 2º alude os fatos considerados como sendo de interesse social.

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

§ 1º A desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo só se tornará necessária, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial do proprietário do solo.

§ 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

§ 3º É vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República.

CAPÍTULO 5

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Este Capítulo caracteriza-se por tratar do real objeto deste trabalho. Cuidaremos, agora, de detalhar o instituto jurídico da desapropriação para fins de reforma agrária. Tal espécie expropriatória está prevista na CF/88 em seu art.184. É necessário que se mencionem, de forma sucinta, as principais características deste tipo de desapropriação por interesse social. Só poderá ser atingido pela citada espécie de desapropriação o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. A indenização cabível ao proprietário, da mesma forma que acontece nas espécies de necessidade e de utilidade pública, deverá, como pressuposto que é, ser prévia e justa, porém possui a particularidade de ser paga com títulos da dívida agrária resgatáveis em vinte anos. Excetuam-se, desta forma de pagamento, as benfeitorias úteis e necessárias que serão efetuadas em dinheiro.

Estão impossibilitadas de sofrerem a referida forma expropriatória em análise a pequena e a média propriedade rural; assim definidas em lei. Também a propriedade produtiva, nos moldes do art.185 da CF/88, não poderá ser objeto de reforma agrária. O art.186 da nossa Carta Magna traça os critérios objetivos para definição da função social da propriedade – a respeito disto já fizemos referência no Capítulo 3 desta obra.

A competência para a desapropriação rural é de exclusividade da União. Não possuem a prerrogativa de realizá-la os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

5.1 Competência para Desapropriar

A competência, no que se relaciona à desapropriação, pode ser observada sob uma ótica tridimensional. Primeiramente, analisa-se a existência da competência legislativa que consiste na produção normativa a respeito do

tema. Em um segundo momento, vê-se a competência declaratória, ou melhor dizendo, a edição da declaração, concretamente, de interesse social. Por último, vislumbra-se a competência para promover a expropriação. Aqui, encontra-se a fase executória do procedimento expropriatório, compreendendo, nos dizeres de Odete Medauar,

(...) a competência somente para os atos e medidas que tornam concreta a desapropriação previamente declarada, tal como avaliar o bem, propor acordo com o proprietário, ajuizar ação, pagar a indenização, receber o bem expropriado.³¹

Passaremos a realizar o estudo particularizado de cada uma das espécies de competência existentes quando nos debruçamos sobre a questão da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

5.1.1 Competência Legislativa

O poder de disciplinar normativamente o instituto da desapropriação é, nos moldes do art. 22, inc. II, de nossa Lei Maior, privativa da União. Assim, somente a União poderá criar regras, legiferar sobre o assunto. É imperioso que se diga que esta competência engloba tanto o mister de estabelecer os casos em que o procedimento expropriatório é passível de incidência, como o procedimento, judicial ou administrativo, necessário para que efetive seu processamento. Contudo, esta competência privativa, pertencente à União, poderá ser delegada aos Estados e ao Distrito-Federal, para o tratamento de questões específicas, desde que a mencionada delegação se dê por meio de lei complementar. Essa admissão de que lei complementar possa vir a autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias sujeitas à competência privativa da União encontra-se regradada no art. 22, parágrafo único, da Constituição vigente.

³¹ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. Ed. 11ª. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007. Pág. 356.

No que concerne, porém, a desapropriação para fins de reforma agrária, faz-se indispensável trazer à colação o raciocínio de Edilson Pereira Nobre Júnior:

Penso, todavia, esta asserção não ser válida para a desapropriação do art. 184 da Lei Maior. Em primeiro lugar, porque voltando-se a regular o exercício de postura administrativa a ser exercida, em monopólio, pela União, o equilíbrio federativo não concebe que os agentes desta, e de suas autarquias, fiquem subordinados, no particular, aos ditames de leis estaduais. Noutro passo, a CRFB, no art. 185, I e II, e parágrafo único, faz referência à lei que deverá necessariamente ser da União, uma vez relacionar-se com a disciplina da parte substantiva de desapropriação que somente aquela poderá levar a cabo.³²

Assim, chega-se a conclusão de que, diferentemente dos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, na desapropriação por interesse social - e aqui se insere a desapropriação para fins de reforma agrária - a competência legislativa opera no âmbito da exclusividade da União. É este, sem dúvida, o melhor entendimento que se pode oferecer à questão.

5.1.2 Competência Declaratória

A competência para declarar a necessidade ou utilidade pública ou, ainda, o interesse social pode ser concebida como sendo a conduta manifestada pelo Estado no sentido de afirmar o interesse público que determinado bem possui e, desta forma, ter seu domínio transferido ao patrimônio público.

A União, os Estados, o Distrito-Federal e os Municípios possuem a citada competência. Isto se dá pelo motivo simples de que cabe aos entes federativos proceder à valoração dos casos de necessidade ou utilidade pública e de interesse social que justifiquem a desapropriação.

³² Ob.cit. Pág. 102.

Particularmente à expropriação para fins de reforma agrária temos, resumidamente, que:

Entretanto, há um caso de desapropriação por interesse social em que a competência para sua declaração é privativa da União: a hipótese de desapropriação por interesse social com o fim específico de promover a reforma agrária (CF, art. 184). Mas, repita-se, somente para reforma agrária a competência da União é privativa; nos demais casos de desapropriação, ainda que por interesse social, a competência para a declaração é de todos os entes federativos.³³

Desta forma, somente para reforma agrária a União possui competência privativa. Se a desapropriação for por interesse social como escopo algo diferente da reforma agrária, os demais entes federativos terão a mencionada competência para declarar a expropriação.

Ainda com relação ao tema em foco, necessita-se fazer referência à querela doutrinária que gravita em torno da possibilidade de os demais entes administrativos (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista) serem responsáveis para exercer a competência que ora se estuda.

Para Pontes de Miranda,

A desapropriação é feita pela União, pelos Estados-Membros, Municípios, Distrito Federal ou Territórios. Quem é titular do direito de desapropriar é o Estado, no sentido próprio. Não há desapropriação por outras pessoas de direito público, ou privado, que não sejam as entidades de direito constitucional que aí se mencionam. Tal direito é imperium. A declaração de desapropriação é apenas exercício desse direito público de pré-seência, que vai de atos dessa natureza até aos de protocolo das reuniões em que há precedência dos que têm cargos oficiais.³⁴

³³ ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. Direito Administrativo. Ed. 13ª. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, pág. 603.

³⁴ MIRANDA, Pontes de. *apud*. Edilson Pereira Nobre Júnior. Desapropriação para Fins de Reforma Agrária. Ed. 3ª. Curitiba: Juruá, 2006. Pág. 103.

Respeita tal linha de raciocínio o *caput* do art. 2º do Decreto-lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941, ao mencionar que:

Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Com isso o regramento contido no art. 14 do Decreto-lei nº 512/69 estabelece que o Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), hoje já extinto, ou seja, uma autarquia federal, possui a faculdade de declarar a utilidade pública de imóveis para fins de construções de ordem rodoviária. O entendimento acima mencionado ainda serve de base para macular de inconstitucionalidade dispositivos legais que sigam a linha do exposto no Decreto citado.

Indispensável, também, é analisar a possibilidade de Estados e Municípios expropriarem imóveis rurais, por interesse social. A análise do art. 184 de nossa Constituição Federal não traduz, em momento algum, o entendimento de que Estados e Municípios não possam externar declarações de interesse social sobre imóveis rurais. Não há choque entre o citado artigo e a norma contida no art. 5º, inc. XXIV, da Lei Maior. Assim, as demais entidades da federação podem fazer uso da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1.962 que define os casos de desapropriação por interesse social, sendo-lhes vedado somente a utilização da expropriação para fins de reforma agrária. Hodiernamente, este posicionamento tem prevalecido. Há, sim, a possibilidade de desapropriação de propriedade rural, até mesmo a produtiva, desde que seja paga em sua totalidade em moeda corrente, por entes federativos que não sejam a União.

Nesse diapasão tem decidido o STJ:

ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL
- LEGITIMIDADE DO ESTADO.

1. A desapropriação pode ser por utilidade pública, regida pelo DL n. 3.365/41, ou por interesse social (Lei n. 4.132/62).

2. A desapropriação por interesse social abriga não somente aquela que tem como finalidade a reforma agrária, de competência privativa da UNIÃO, como também aquela que objetiva melhor utilização da propriedade para dar à mesma uso de interesse coletivo.
 3. Decreto estadual que pautou-se no art. 2º da Lei n. 4.132/62, tendo o Estado absoluta competência para a expropriação.
 4. Recurso especial conhecido e provido.
- (REsp 20.896/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, 2ª T. Julgado em 19.10.1999, DJ 13.12.1999 p. 128).

Sempre existiu, porém, quem se manifestasse em sentido contrário, dizendo ser de exclusividade da União a competência para declarar a desapropriação de imóveis rurais. Os defensores deste pensamento afirmam que há uma inequívoca atribuição à União para que somente ela possa resolver os problemas de ordem agrária. Os Estados e Municípios, segundo tais estudiosos, não podem realizar reforma agrária nem mesmo com fundamento na desapropriação por interesse social, mesmo que se efetive o pagamento, em dinheiro, da indenização prévia e justa. O equívoco maior deste grupo doutrinário encontra-se no fato de eles não perceberem que um imóvel rural pode ser desapropriado para fim outro que não o de reforma agrária.

5.1.3 Competência para Promover a Desapropriação

É esta a última espécie de competência, também denominada de competência executória, relacionada ao tema da expropriação. Através de sua efetivação é que se procede a incorporação do bem na esfera do Poder Público. Dotado de grande precisão, temos o conceito de que:

A competência executória significa a atribuição para promover a desapropriação, ou seja, para providenciar todas as medidas a exercer todas as atividades que venham a conduzir à efetiva transferência da propriedade. Essa competência vai desde a negociação com o proprietário até a finalização do processo judicial

expropriatório, passando pelo próprio ajuizamento da respectiva ação.³⁵

Logo, através de operações administrativas ou judiciais realizadas com o fito de, até mesmo, fixar as devidas indenizações bem como seu respectivo pagamento, opera-se verdadeiramente no mundo fático o instituto da desapropriação.

A mencionada competência é caracterizada por ter uma maior amplitude quando comparada com as demais espécies. Reza o art. 3º do Decreto-lei 3.365/41:

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.

Com isso, tem-se que, além dos entes federativos as demais pessoas componentes da Administração indireta, a dizer autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas, podem figurar como parte autora de ação expropriatória. Esta mesma regra se aplica aos concessionários e permissionários de serviços públicos. Assim, as pessoas delegadas do Poder Público que possuam interesse de ter determinado bem transferido ao seu domínio devem adotar os mecanismos necessários para que consume materialmente a desapropriação. Não é desnecessário salientar que na qualidade de parte de um procedimento judicial, àqueles que possuem competência executória incumbem todos os direitos e deveres, obrigações e ônus relacionados às partes de um processo, até mesmo o pagamento das indenizações, conforme dito anteriormente.

Nesta toada, é necessário citar a referência feita por Maria Sylvia Zanella di Pietro:

³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. Cit. Pág. 744.

Registramos, todavia, que a lei poderá indicar pessoa administrativa da Administração Indireta com poderes para exercer as atividades mencionadas nos referidos dispositivos constitucionais, com vistas à propositura da ação. No caso de reforma agrária, por exemplo, a legitimação ordinária é da União, mas a derivada é do INCRA, autarquia a ela vinculada e legalmente destinada à execução daquela atividade.³⁶

Este entendimento encontra-se recepcionado pela Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1.993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. O mencionado dispositivo legal traz-nos o seguinte:

Art.2º A desapropriação de que trata esta lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

§ 1º A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

No mesmo sentido há o art. 2º, § 2º, da Lei de nº 8.629/93 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

5.2 Objeto Expropriável

Passaremos a tratar neste momento, especificamente, acerca do objeto da desapropriação rural já que no tópico 2.3.4 (Bens Passíveis de Expropriação) deste trabalho, fez-se referência aos bens sobre os quais pode incidir a expropriação. Contudo, tal análise se deu de forma geral. A toda espécie de desapropriação cabe o regramento geral que fora disciplinado no mencionado tópico. Não obstante, é de salutar necessidade que se faça menção, devido à importância que o tema possui no contexto desta obra, ao

³⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. Ed.3ª. São Paulo: Atlas, 1993. Pág. 128.

imóvel rural, objeto que é da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

5.2.1 Imóvel Rural

A desapropriação realizada com o fito de proporcionar a efetivação da reforma agrária possui a finalidade de transferir para o Poder Público imóvel rural que assim seja qualificado pela legislação. É imperioso dizer que para qualquer outra finalidade que se mostre compatível com a política fundiária, pode servir de base para que a Administração Pública venha a intervir na propriedade.

Assim, não restou competente a Administração Pública para definir quais as propriedades consideradas rurais; ou de pequeno porte; ou, ainda, propriedade produtiva. Todos estes conceitos, estão presentes na legislação que no caso relativo, consiste na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1.993.

A espécie de desapropriação por interesse social que ora se comenta recai, sem dúvida, sobre o imóvel rural. Porém, a conceituação desta modalidade imobiliária é dotada de grande controvérsia.

Há duas correntes doutrinárias que fincam posicionamento quando o assunto é a definição do que vem a ser o imóvel rural. A primeira baseia-se na destinação do bem e a segunda embasa-se em critérios topográficos. Para os defensores da destinação que distingue os imóveis urbanos dos rurais, consideram estes como sendo áreas de terra destinadas à agricultura ou pecuária, não necessitando para tanto que os terrenos sejam grandes ou pequenos, cercados ou não cercados, cultivados ou não. Já a segunda corrente de pensamento tem o ponto de vista focado em que somente o imóvel situado exclusivamente em zona rural pode ser objeto da desapropriação para realização de reforma agrária. Assim, será urbano ou rural conforme a sua localização dentro ou no exterior dos limites das cidades traçados pela legislação pertinente. Sobre o imóvel urbano com destinação rural não poderá

incidir a espécie expropriatória em tela. José Carlos de Moraes Salles sempre defendeu o critério topográfico ao dizer:

(...) nem poderia ser de outra forma, porque reforma agrária se faz no campo e não na cidade, ainda que nesta possa haver, eventualmente, uma grande gleba de terra destinada a fins rurais(exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial).³⁷

Neste contexto, vale a pena ser transcrito o art. 4º, inc. I, da Lei nº 8.629/93 que reza:

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

I – Imóvel Rural – o prédio rústico de área contínua, **qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar** à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.

Observa-se, desta forma, que nossa legislação, aplicável à questão, adotou critério misto para definir o imóvel rural. Deve-se, contudo, sopesar os dois critérios existentes a fim de que no caso concreto sejam alcançados os reais objetivos do instituto em estudo.

Apesar do regramento acima mencionado, a doutrina ainda se encontra longe de pacificar suas divergências. O supracitado autor aponta que,

(...) entendemos que o inc. I do art. 4º da Lei 8.629/1993 é inconstitucional, na parte em que possibilita a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, do imóvel urbano destinado à finalidade agrícola, pecuária ou agroindustrial.³⁸

Em contraponto, após externar a opinião de que a legislação realmente adotou mais de um critério quando da definição do imóvel rural, Edilson Pereira Nobre Júnior expressa:

³⁷ Ob. Cit. Pág. 896.

³⁸ Ob. Cit. Pág. 897.

No campo agrário, há de prevalecer o da destinação, estatuído pela Lei 8.629/93, haja vista a sua edição encontrar suporte nos arts. 185, I e II, parágrafo único, e 186, I a IV, da Norma Fundamental, que transferiram à lei federal o mister de estabelecer os critérios necessários para a observância da função social dos imóveis rurais, bem como a conceituação de pequena e média propriedade e da propriedade produtiva.³⁹

Torcemos para que, no tocante à matéria, o Poder Judiciário, dentro de suas atribuições, diga qual a direção que deverá ser seguida verdadeiramente.

Indispensável é que se diga que, nos termos do art. 13 da Lei 8.629/93, a desapropriação de bens pertencentes aos Estados e aos Municípios e até mesmo as terras da União ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária. Vale lembrar que a entidade desapropriante deverá estar munida de autorização legislativa respectiva que deverá ser realizada de forma precedente ao processo expropriatório.

5.2.2 Imóvel Rural e o Cumprimento de sua Função Social

Apesar de termos destinado todo o Capítulo 3 ao tema da função social da propriedade, cabia-nos, ainda, a exemplo do que fora feito com o objeto da desapropriação para fins de reforma agrária, desempenhar o aprofundamento necessário do tema quanto à questão da expropriação de imóvel rural. Após fazer a referência de que a função social da propriedade ganhou ares de princípio constitucional, sendo prestigiado desde a Carta Política de 1.946 até a Lei Maior vigente (art. 186), oferecer-se, conceitos pertinentes ao ponto em foco. Ao ser concluído o tópico 3.2 fizemos a observação de que o cumprimento da função social do imóvel rural seria dissecado futuramente. O momento chegou!

³⁹ Ob.cit. pág. 131.

Conforme consagra a CF/88 em seu art. 184, somente poderá haver desapropriação de imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social. Logo, somente perfaz-se como sendo objeto da desapropriação rural aquele imóvel considerado, conforme dito anteriormente, como rural e que, além disso, não esteja cumprindo a função social traçada no art. 186, incs. I a IV, da Carta Política de 1988. A já mencionada Lei nº 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, traz, em seu art. 9º a mesma dicção constitucional adicionada de parágrafos que fazem referências específicas a cada um dos requisitos da função social tida que é como responsabilidade objetiva do titular do direito de propriedade.

Para melhor realizar o estudo, transcreveremos o mencionado art. 9º:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta Lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta Lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Vê-se que o art. 9º da Lei nº 8.629/93 enuncia em seu § 1º que se considera adequado o aproveitamento quando atingir os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração elencados no art. 6º do mesmo diploma legal. Tipifica este artigo que:

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

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

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

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3º. Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes.

§ 4º. No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º. No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º. Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7º. Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

§ 8º. São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no artigo 49 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Preliminarmente, é necessário que se diga que o citado artigo 6º teve a sua constitucionalidade argüida. Alegou-se em sede de mandado de segurança que o dispositivo em apreço, ao delegar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a atribuição de fixar os parâmetros sobre o grau de utilização e eficiência da exploração de terras, seria dotado de

inconstitucionalidade. Tal imputação traria ofensa ao art. 186 da CF/88 que traz à colação a regra de que os critérios e graus de exigência, para a aferição do real cumprimento da função social da propriedade, dar-se-ia através de previsões legais. Naquela ocasião, contudo, o Supremo Tribunal Federal afastou a argüição de inconstitucionalidade. Modernamente, ainda posiciona-se a Suprema Corte em igual sentido. Pode ser citado, a título de exemplo, o arresto publicado na Revista dos Tribunais 746/148, oportunidade em que o Ministro Carlos Velloso assim relatou:

DESAPROPRIAÇÃO – Reforma Agrária – Atribuição ao Poder Executivo da elaboração de índices para determinar a produtividade do imóvel rural – Constitucionalidade do art. 6º. E seus parágrafos da Lei 8.629/1993 – Voto vencido. *Ementa da redação:* em sede de desapropriação para fins de reforma agrária, a atribuição ao Poder Executivo da elaboração de índices para determinar a produtividade do imóvel rural, prevista no art. 6º. E seus parágrafos da Lei 8.629/1993, não pode ser considerada inconstitucional, uma vez que tais estatísticas, por estarem sujeitas a características variáveis no tempo e no espaço, vinculadas a fatores censitários periódicos, são, por sua natureza, tarefa de nenhum modo condizente com o grau de abstração e permanência que se espera de providência de hierarquia legislativa.

Impõe-se enfatizar que a atual redação legislativa regula distintamente a hipótese de fixação dos índices, outorgando tal competência ao INCRA (art. 6º), e a hipótese de ajustamento dos índices, parâmetros e indicadores informadores do conceito de produtividade, serão de competência dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido para tanto o Conselho Nacional de Política Agrícola, previsão esta contida na regra do art. 11 da Lei nº 8.629/93.

A leitura do supracitado artigo evidencia que na definição de função social está contido o conceito de produtividade, e neste estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função bem estar, isto é, que a função social é continente e conteúdo da produtividade.

Como pode ser verificado literalmente, o art. 6º da Lei nº 8629/93, considera-se propriedade produtiva aquela que é explorada econômica e racionalmente. Isto quer dizer que a produtividade econômica deve ser alcançada racionalmente. Ou de forma contrária, a produtividade econômica alcançada de forma irracional, não será considerada para efeitos de cumprimento de uma das condicionantes da função social. Ou melhor, o conceito de produtividade previsto na norma que regulou os dispositivos da Constituição é composto por dois elementos que devem ser atendidos simultaneamente: produção econômica que alcance efetivamente os índices de produtividade, observada para tanto, a racionalidade, seja de ordem ambiental ou social.

Logo, a propriedade que mesmo alcançando os índices de produtividade econômica, mas que não é explorada racionalmente, ou seja, degrada o meio ambiente ou produz utilizando-se de trabalho escravo, por exemplo, não pode ser considerada produtiva para efeitos de cumprimento de uma das condicionantes da função social. Há, entretanto, posicionamento diverso afirmando que se excetuam da reforma agrária os imóveis rurais que, embora não cumprindo a sua função social de forma integral, são considerados produtivos nos ditames legais. Forçoso é que se coloque tal inteligência:

Nem se diga, como poderia parecer aos menos avisados, que a disposição constante do parágrafo único do art. 185 da vigente CRFB estaria a admitir essa possibilidade de adverbiação ou gradação ao adjetivo 'produtivo', na medida em que determinou: 'A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento de sua função social', ou que pudesse estar a permitir a sua **desapropriação** em caso de não-atendimento às mesmas normas, em face do disposto nos arts. 184 e 186, normas que cuidam da desapropriação da propriedade que não cumpre a sua função social. Evidente que não! A propriedade rural **produtiva** cumpre a sua fundamental função social e já só por isso é **inexpropriável** para fins de reforma agrária em qualquer circunstância. Poderá, contudo, não estar a sua função social sendo integralmente cumprida, tal como prevê a disposição do art. 186. Nessa hipótese, continua

inexpropriável; perde apenas os favores legais de que fala o referido parágrafo único do art. 185. Nada além disso! (*grifos do autor*).⁴⁰

Em que pese esse entendimento, filiamo-nos à primeira corrente mencionada. Apesar de a produtividade ser o primeiro dos pressupostos elencados no art. 186 da CF/88, a sua ocorrência isolada não implica o cumprimento integral da função social destinada, no caso, ao imóvel rural. Não se vislumbrando a concorrência de todos os requisitos para aferição do cumprimento da função social de determinada propriedade, poderá ela perfeitamente servir de objeto à expropriação rural.

É necessário fazer o aparte de que a imunidade conferida à propriedade produtiva relaciona-se especificamente à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, que possui a devida indenização, em parte, quitada em títulos da dívida agrária. Tal prerrogativa não será levada em consideração quando sobre o imóvel incidir quaisquer das outras espécies expropriatórias da necessidade ou utilidade pública, e ainda nos demais casos de desapropriação por interesse social, que exigem, via de regra, indenização a ser paga de forma prévia e integralmente em moeda corrente.

Do exposto anteriormente, extrai-se que a função social da propriedade só é cumprida quando atendidas simultaneamente suas quatro condicionantes. A função social da propriedade é, assim, quadripartida, até mesmo porque em outras passagens a Constituição elegeu, também, os seus componentes como valores regentes de outras ordens jurídicas. Senão vejamos: no art. 170 da CF/88, traz a função social da propriedade como sendo princípio informador da ordem econômica (inciso III), sendo outro deles a defesa do meio ambiente (inciso VI), que a seu tempo é considerada como um dos elementos da função social (art. 186, II); no art. 225 da CF/88, a preservação do meio ambiente (elementar da função social, nos termos do inc. II do art. 186) alçada à condição de direito difuso e garantia constitucional,

⁴⁰ LUCHÉSI, Fábio de Oliveira. A desapropriação Para fins de Reforma Agrária Perante a Nova Constituição Federal. Revista de Informação Legislativa, nº 101. Vol. 26. Brasília, 1989. Pág. 73.

vedadas – na forma da lei – práticas potencializadoras de risco contra a função ecológica da flora e da fauna (idem inciso VII), isto é, a utilização inadequada dos recursos naturais disponíveis (inciso II, início, art. 186); e, ainda, no art. 193, o bem estar social como escopo da ordem social, que a seu tempo é, também, elemento constituinte da função social (art. 186, IV).

Assim, pode-se dizer, sem titubear, que a propriedade que não esteja a cumprir sua função social já não será mais objeto de proteção jurídica. Ou seja, já não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular do bem (propriedade rural no fato em apreço) que não está a cumprir sua função social. Em outros termos, não há mais, no caso, bem que possa, juridicamente, ser objeto de direito de propriedade. É este o melhor entendimento, sem dúvida, sobre a matéria.

Nesta toada, impende que se destaque o que vem exposto no art. 8º da Lei nº 8.629/93. Este artigo reputa como sendo presente o aproveitamento adequado e racional quando o imóvel rural esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação, com a finalidade de se obter o avanço tecnológico da agricultura, considerando-se como tais as propriedades cujas atividades de pesquisa perfaçam um total de 80% de sua área aproveitável.

Posteriormente, tanto o constituinte quanto o legislador infraconstitucional emitiram a mensagem de que a exploração econômica de um imóvel rural deverá ajustar-se à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis. Desta feita, a exploração da terra por parte do proprietário deve ser realizada em consonância com a vocação natural daquela área, tudo com intuito de preservar o seu potencial produtivo.

Da mesma forma, a busca da elevação da produtividade da área agrícola não deverá oferecer nocividade ao ecossistema. Não se justifica que para se atingir uma elevada produtividade tenha que ser sacrificado o meio ambiente. Deve ele ter as suas características próprias mantidas bem como a preservação de seus recursos naturais para que assim seja assegurado o

equilíbrio ecológico e, conseqüentemente, a manutenção da saúde da propriedade e da sociedade local.

Finalmente, não se deve deixar de mencionar que para que se possa falar em função social da propriedade rural, mostra-se necessário, também, que o titular da propriedade rural guarde obediência, quando da exploração da terra, às normas de cunho trabalhista. Abuso perpetrado pelo empregador rural contra seus trabalhadores configura-se como sendo um atentado à dignidade da pessoa humana que é tida como principal princípio informador da República Brasileira (CF/88, art. 1º, III). O desrespeito ao preceito constitucional do inc. III, art. 186 torna possível a desapropriação do imóvel, já que ele será considerado não cumpridor de sua função social.

Exige-se, ainda, para que o imóvel atenda a função social, que a atividade nele realizada não se perfaça como obstáculo ao bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais e de suas famílias. A exploração da terra deverá proporcionar a estas pessoas o atendimento de suas necessidades básicas. Caso isso não ocorra, prejudicado fica o cumprimento da função social do imóvel rural e, assim, sobre ele poderá incidir a figura da expropriação para fins de reforma agrária.

Não é razoável finalizar este presente tópico sem antes aludir as exceções legais existentes, as quais conferem ao proprietário rural isenção no que se refere à possibilidade de ele ter sua respectiva propriedade servindo de meio para concretização da reforma agrária.

Além das ressalvas ínsitas na Constituição Federal e na Lei nº 8.629/93 já analisadas quase que em sua totalidade, outras tipificações existem e, por isso, merecem menção.

Apesar de não ter mais a grande importância que possuiria, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra, em seu art. 19, § 3º, alíneas 'a', 'b' e 'c' tipifica algumas das exceções ditas.

Artigo 19 - A desapropriação far-se-á na forma prevista na Constituição Federal, obedecidas as normas constantes da presente Lei.

§ 1º - Se for intentada desapropriação parcial, o proprietário poderá optar pela desapropriação de todo o imóvel que lhe pertence, quando a área agricultável remanescente, inferior a cinquenta por cento da área original, ficar:

- a) reduzida a superfície inferior a três vezes a dimensão do módulo de propriedade; ou
- b) prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada.

§ 2º - Para efeito de desapropriação observar-se-ão os seguintes princípios:

- a) para a fixação da justa indenização, na forma do artigo 147, § 1º, da Constituição Federal, levar-se-ão em conta o valor declarado do imóvel para efeito do Imposto Territorial Rural, o valor constante do cadastro acrescido das benfeitorias com a correção monetária porventura cabível, apurada na forma da legislação específica, e o valor venal do mesmo;
- b) o poder expropriante não será obrigado a consignar, para fins de missão de posse dos bens, quantia superior à que lhes tiver sido atribuída pelo proprietário na sua última declaração, exigida pela Lei do Imposto de Renda, a partir de 1965, se se tratar de pessoa física ou o valor constante do ativo, se se tratar de pessoa jurídica, num e noutro casos com a correção monetária cabível;
- c) efetuada a imissão de posse, fica assegurado ao expropriado o levantamento de 80% da quantia depositada para obtenção da medida possessória.

§ 3º - Salvo por motivo de necessidade ou utilidade pública, estão isentos da desapropriação:

- a) os imóveis rurais que, em cada zona, não excederem de três vezes o módulo de propriedade, fixado nos termos do artigo 4º, inciso III;
- b) os imóveis que satisfizerem os requisitos pertinentes à empresa rural, enunciados no artigo 4º inciso VI;
- c) os imóveis que, embora não classificados como empresas rurais, situados fora da área prioritária de Reforma Agrária, tiverem aprovados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e em execução projetos que em prazo determinado, os elevem àquela categoria.

§ 4º O foro competente para desapropriação é o da situação do imóvel.

§ 5º - De toda decisão que fixar o preço em quantia superior à oferta formulada pelo órgão expropriante, haverá, obrigatoriamente, recurso de ofício para o Tribunal Federal de Recursos. Verificado, em ação expropriatória, ter o imóvel valor superior ao declarado pelo expropriado, e apurada a má - fé ou o dolo deste, poderá a sentença condená-lo à penalidade prevista no artigo 49, § 3º, desta Lei, deduzindo-se do valor da indenização o montante da penalidade.

Entende-se, através da leitura do artigo supra, que será uma situação caracterizada pela raridade encontrar uma propriedade rural que possua área inferior a três módulos rurais e, ao mesmo tempo, superior a quinze módulos fiscais. Em segundo plano, a empresa rural, assim definida pelo art. 4º, inc. IV, do mesmo Estatuto, e, ainda o imóvel que está sendo explorado com projetos que tenham a finalidade de promovê-lo à categoria de empresa rural, não poderão figurar como objeto de reforma agrária. Quem melhormente define, atualmente, o que vem a ser uma empresa rural é o Decreto nº 84.685/80, ao dizer:

Art. 22. Para efeito do disposto no art. 4º, incs. IV e V, e no art. 46, § 1º, alínea "b", da Lei 4.504, de 30.11.1964, considera-se:

(...)

III - Empresa Rural, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social da terra e atendidos simultaneamente os requisitos seguintes:

- a) tenha grau de utilização da terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento) calculado na forma da alínea a do art. 8º;
- b) tenha grau de eficiência na exploração, calculado na forma do art. 10, igual ou superior a 100% (cem por cento);
- c) cumpra integralmente a legislação que rege as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra.

É muito semelhante ao regramento estabelecido pelo anteriormente mencionado art. 6º da Lei nº 8.629/93 que trata da propriedade produtiva. Contudo, embora a caracterização da empresa rural exija os mesmos

requisitos da propriedade produtiva – graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, correspondentes, respectivamente, a 80% e 100% - adicionam-se a estes o respeito às normas trabalhistas no campo dos contratos de uso temporário da terra. O exposto guarda estreita relação com a CF/88, especificamente com seu art. 186, inc. III, e, de forma não diferente, com o art. 9º, § 4º, da Lei nº 8.629/93.

No que diz respeito à pequena e média propriedade rural, estão elas, em regra, imunes, de sofrerem expropriação rural. O art. 4º, incs. II e III, da Lei nº 8.629/93, traz-nos as suas respectivas definições. Assim, aquele imóvel rural que possui sua extensão compreendida em um intervalo de um a quatro módulos fiscais é considerado como sendo pequena propriedade. Já aquele que tem área superior a quatro e até quinze módulos fiscais é considerado média propriedade.

Entretanto, para que o imóvel seja isento da incidência da expropriação rural, faz-se necessário a observância da condição especial de o seu proprietário não possuir outro imóvel classificado como rural. Basta, portanto, que ele não seja dono de outro prédio rústico. Caso seja proprietário, também, de prédio urbano, estará, neste caso, livre da possibilidade de ter sua propriedade rural desapropriada para reforma agrária.

Controvertido e interessante, nessa situação, é o tema dos desmembramentos de propriedades rurais que possuem área superior às dimensões legais e que, como consequência de sua partilha, ganharam o *status* de pequena ou média propriedade. A despeito da regra constante no art. 65 do Estatuto da Terra, a princípio não há nenhuma vedação à realização de tal operação divisória da propriedade. É necessário dizer, porém, que não se pode permitir que o proprietário faça a mencionada divisão de forma simulada, pois se assim proceder, seu ato será, se provado for, considerado viciado e, desta forma, maculado de nulidade nos moldes do art. 167 do Código Civil.

Há muito o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que as pequenas ou médias propriedades rurais, formadas através de escrituras

amigáveis de divisão, enquadram-se como não expropriáveis para fins de reforma agrária, excetuando-se os casos de demonstrada simulação do parcelamento. Tentando, ainda, evitar a perpetração desta modalidade de abuso por parte dos proprietários rurais, a Corte Suprema vem firmando posicionamento no sentido de que estas espécies de desmembramentos devem ser devidamente inscritas no registro imobiliário.

Não menos importante é a feitura da devida referência à figura do minifúndio. O Estatuto da Terra, em seu art. 4º, inc. II, define como propriedade familiar o imóvel possuidor de extensão mínima, que cultivada pelo trabalhador e sua família, com auxílio eventual de terceiros, possam proporcionar-lhes bem-estar de ordem econômica e social. O minifúndio não se confunde com a figura da propriedade familiar, inferior que é, no que diz respeito a sua área, a esta.

A conclusão não pode ser diferente a de que se dirige, também, aos minifúndios a desapropriação para fins de reforma agrária (Lei nº 4.504/64, art. 20, I). Isto se justifica pelo simples fato de que, a exemplo do latifúndio, o minifúndio também não se mostra eficiente no cumprimento de sua missão social.

Para Paulo Torminn Borges,

O minifúndio, sendo antieconômico, prejudica o minifundiário, e, retendo-o em situação deficitária, prejudica a própria comunidade por falta de melhor aproveitamento de suas forças humanas disponíveis (...)⁴¹

5.3 Indenização

Como todo ato que envolve pecúnia, a indenização em sede expropriatória é dotada de ampla complexidade. E do contrário não poderia ser,

⁴¹ BORGES, Paulo Torminn. Institutos Básicos de Direito Agrário. Ed. 5ª. São Paulo: Saraiva, 1987. Pág. 36.

já que será através de sua efetivação, quase que na totalidade dos casos, que se processará materialmente determinada espécie de desapropriação que, muitas vezes, ocorre a contra gosto do proprietário.

A Constituição Federal, ao possibilitar a desapropriação, exige indenização justa e prévia a ser paga em dinheiro. É esta a regra geral trazida pelo art. 5º, inc. XXIV, que, nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho⁴², confundem-se, tais requisitos, com os princípios da precedência, justiça e pecuniaridade.

No caso da desapropriação rural – e aqui cabe nossa maior atenção – para fins de reforma agrária, a indenização não segue a regra geral anteriormente mencionada. O *caput* do art. 184 da Carta Magna alude à prévia e justa indenização, mas, que terá o pagamento feito por títulos da dívida agrária (TDAs) detentores de cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja a utilização será definida em lei.

Existem outras exceções trazidas pela Constituição de 1988. São elas: a desapropriação de imóveis urbanos que não atendam o Plano Diretor (art. 182, § 4º, III) que terão a devida indenização feita em títulos da dívida pública (TDPs) e ainda o regramento contido no art. 243, que estabelece que não caberá indenização na desapropriação de glebas em que se cultivarem culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

Não é demais lembrar, que, conforme se extrai da interpretação legislativa pátria a indenização perfaz-se como verdadeiro pressuposto da expropriação. Sem aquela não há que se falar, em regra, nesta última.

Passaremos, agora, ao aprofundamento particular sobre todos os elementos formadores da indenização cabível no âmbito da expropriação para fins de reforma agrária.

⁴² Ob. Cit. Pág. 766.

5.3.1 Indenização Prévia

Contrariamente à regra trazida pelo art. 161, *caput*, da pretérita Constituição que somente mencionava a indenização justa, a CF/88 condiciona a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ao pagamento da indenização, o qual deverá ser prévio. Assim, deve a perda da propriedade ser precedida da indenização. Significa, em suma, que o expropriante deve pagar ou depositar o preço em momento anterior à sua entrada na posse do imóvel.

Diogenes Gasparini é quem melhor mergulha na questão ao dizer:

O fato de ter de ser prévia essa indenização levou os autores a buscar o momento em que se consuma a desapropriação, ou seja, quando o bem deixa de pertencer ao patrimônio do expropriado e passa a integrar o do Poder Expropriante. Encontrado esse momento, prévia será, então, a indenização que lhe antecedeu. Procurou-se, destarte, responder à indagação: prévia a quê? A resposta veio: prévia à posse; a declaração expropriatória; à tradição, se móveis; à transcrição, se imóveis; à sentença; à decisão definitiva; à consumação.⁴³

E adiciona:

Esses momentos não satisfazem porque a justa indenização, na prática, acaba ocorrendo depois que o Poder Expropriante já exerce sobre o bem todos ou quase todos os poderes inerentes ao domínio (uso, gozo, fruição), o que contraria a Constituição, que exige seja prévia.⁴⁴

Diante do exposto vê-se que na prática não é verdadeiramente obedecida a regra legal de previdência da justa indenização. Sobre este assunto nos ateremos no tópico 5.4 que se aproxima.

⁴³ GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pág. 766.

⁴⁴ Ob. Cit. Pág. 766/767.

5.3.2 Indenização Justa

A indenização justa supõe o ressarcimento de todos os prejuízos financeiros arcados por aquele que viu seu bem ser objeto de desapropriação. Ensina-nos, Hely Lopes Meirelles:

a indenização justa é a que cobre não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como, também, os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu patrimônio. Se o bem produzia renda, essa renda há de ser computada no preço, porque não será *justa* a indenização que deixe qualquer desfalque na economia do expropriado. Tudo que compunha seu patrimônio e integrava sua receita há de ser repostado em pecúnia no momento da indenização; se o não for, admite pedido posterior, por ação direta, para complementar-se a *justa indenização*. A justa indenização inclui, portanto, o *valor do bem*, suas *rendas*, *danos emergentes e lucros cessantes*, além dos *juros compensatórios e moratórios*, *despesas judiciais*, *honorários de advogado* e *correção monetária*.⁴⁵

Todos os montantes relativos para que se considere o pagamento justo serão dissecados no próximo tópico. Cabe, porém, fazer a referência de que o *quantum*, devido ao expropriado que, como já mencionado, precisa corresponder ao efetivo valor do bem acrescido do reembolso dos prejuízos oriundos da desapropriação. Outrossim, deverá ser fixado pelo juiz que, no caso, levará em conta os laudos periciais, podendo, também, admitir todos os meios de conhecimento legais como, por exemplo, pesquisa de mercado.

5.3.3 Forma de Pagamento

Reiteramos que a indenização devida ao proprietário não se compõe apenas do valor real, aferido no mercado, do bem atingido. Todo e qualquer prejuízo que advenha da desapropriação deverá ser compensado, a fim de que se possa, desta maneira, respeitar o princípio constitucional da justa

⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. 33ª. Malheiros: São Paulo, 2007, pág. 617.

indenização. Logo, o pagamento da indenização engloba, além do valor principal, os seguintes acessórios: correção monetária, juros compensatórios e moratórios, honorários advocatícios, despesas processuais além dos danos emergentes e lucros cessantes.

Por uma questão de ordem didática vê-se por bem mencionar, separadamente, todos os montantes componentes do valor da indenização, haja vista que cada um deles possui particularidades que merecem ser enfocadas.

5.3.3.1 Valor do Bem

No que diz respeito ao principal, ou seja, o valor do bem expropriado com todas as benfeitorias que lá já existiam em momento anterior à materialidade do procedimento desapropriatório, será pago previamente. Já acerca das benfeitorias feitas posteriormente, aplica-se, no caso, a regra do art. 26, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/41, quando as espécies incidentes forem a da necessidade ou utilidade pública. Assim, serão pagas somente as benfeitorias consideradas necessárias e as úteis que tiverem sido realizadas com a autorização do Poder Expropriante. Merece menção a Súmula 23, do Supremo Tribunal Federal:

Verificados os pressupostos legais para o licenciamento da obra, não o impede a declaração de utilidade pública para desapropriação do imóvel, mas o valor da obra não se incluirá na indenização, quando a desapropriação for efetivada.

Apesar de ser interessante o tema da indenização em sede de expropriação por necessidade ou utilidade pública, prender-nos-emos, a partir deste momento, à indenização cabível ao imóvel rural.

Na desapropriação por interesse social realizada com o fito de se alcançar reforma agrária, o pagamento da compensação financeira feita ao expropriado se divide em duas maneiras. Quanto à terra nua recebe o

proprietário o valor correspondente em Títulos da Dívida Agrária (TDAs), nos moldes do *caput* do art. 184 da CF/88. Em relação às benfeitorias úteis e necessárias do imóvel, receberá o expropriado seus respectivos valores em moeda corrente. É esta a tipificação contida no § 1º do supracitado artigo magno. Vale ressaltar que as benfeitorias voluptuárias, consideradas indenizáveis pela justiça, devem ser quitadas, também, em dinheiro.

Referindo-se ao tema, Edilson Pereira Nobre Júnior preleciona:

Pagará o expropriante as benfeitorias necessárias realizadas até a imissão na posse, mesmo realizadas ao depois do ajuizamento do pedido ou da formalização de ajuste na via administrativa; quanto às úteis, serão indenizáveis se anteriores ao início do procedimento executivo da expropriação. Efetuadas posteriormente a este, a sua indenizabilidade dependerá de autorização do expropriante. As voluptuárias, por sua vez, quando não puderem ser levantadas pelo proprietário, são indenizáveis, desde que realizadas até o decreto expropriatório.⁴⁶

Sempre salutar é citar os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

Enquanto não iniciada a desapropriação por atos de execução do decreto expropriatório, lícito é ao proprietário construir e fazer as benfeitorias que desejar, ficando o expropriante obrigado a indenizá-las quando efetivar, realmente, a expropriação.⁴⁷

Concordamos com o citado publicista, pois a simples declaração de necessidade pública não pode ter o condão de obstacularizar a normal utilização do bem. Se assim o fosse, o proprietário já teria a certeza, no momento em que o Poder Administrativo declarasse o interesse público sobre seu imóvel, que verdadeiramente iria perder a posse de seu bem. Tal não pode ocorrer sob pena de estar afrontando os princípios do contraditório e da ampla defesa. Assim, o entendimento acima colacionado é o melhor que se pode ter sobre a matéria.

⁴⁶ Ob. Cit. Pág. 197.

⁴⁷ Ob. Cit. Pág. 618.

A Lei nº 8.629/93, ao regulamentar o art. 184 da Constituição Federal, especificou os períodos de quitação dos Títulos da Dívida Agrária (TDA's) que deverão ser recebidos por parte do expropriado. O § 3º do art. 5º da mencionada Lei Federal dispõe que os referidos títulos possuidores de cláusula assecuratória preservacionista de seu valor real serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentuais proporcionais aos seus prazos de remissão. Para tanto, deve-se observar o que se segue: do segundo ao quinto ano, quando emitidos para a indenização de imóveis com área inferior a 40 módulos fiscais; do segundo ao décimo ano, quando emitidos para a indenização de imóvel com área superior a 40 e não superior a 70 módulos fiscais; do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com extensão acima de 70 até 150 módulos fiscais; e do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel que possua área superior a 150 módulos fiscais.

De acordo com o que vinha sendo entendido pelos Tribunais, o art. 12, § 2º, da Lei nº 8.629/93, com redação modificada pela Medida Provisória 2.183-56 de 24 de agosto de 2001, determinou a integração do justo preço à avaliação de florestas nativas e matas naturais e qualquer outro tipo de vegetação, desde que não seja ultrapassado o limite, estabelecido pelo mercado, do preço do imóvel. Extraí-se, assim, o entendimento de que a cobertura florestal do imóvel rural encontra-se amparada, ou melhor, inserida no preço do *principal* e, conseqüentemente, pagável em TDA's.

Ainda no que diz respeito à cobertura vegetal há duas ponderações a serem colocadas. Primeiramente, deve-se esclarecer que tal indenização é efetivada de maneira autônoma, haja vista o fato de ser possível a sua exploração econômica, como, por exemplo, as formações florestais de eucalipto cultivadas com o escopo de alimentar a indústria de celulose. Em segundo plano, vale salientar que será abatido da área correspondente à cobertura vegetal, nos moldes do art. 16 da Lei nº 4.771/65, as respectivas reservas legais.

Art. 16. As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos artigos 2º e 3º desta lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições.

a) nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul, as derrubadas de florestas nativas, primitivas ou regeneradas, só serão permitidas, desde que seja, em qualquer caso, respeitado o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada, a critério da autoridade competente;

b) nas regiões citadas na letra anterior, nas áreas já desbravadas e previamente delimitadas pela autoridade competente, ficam proibidas as derrubadas de florestas primitivas, quando feitas para ocupação do solo com cultura e pastagens, permitindo-se, nesses casos, apenas a extração de árvores para produção de madeira. Nas áreas ainda incultas, sujeitas a formas de desbravamento, as derrubadas de florestas primitivas, nos trabalhos de instalação de novas propriedades agrícolas, só serão toleradas até o máximo de 30% da área da propriedade;

c) na região Sul as áreas atualmente revestidas de formações florestais em que ocorre o pinheiro brasileiro, "*Araucaria angustifolia*" (Bert - O. Ktze), não poderão ser desflorestadas de forma a provocar a eliminação permanente das florestas, tolerando-se, somente a exploração racional destas, observadas as prescrições ditadas pela técnica, com a garantia de permanência dos maciços em boas condições de desenvolvimento e produção;

d) nas regiões Nordeste e Leste Setentrional, inclusive nos Estados do Maranhão e Piauí, o corte de árvores e a exploração de florestas só será permitida com observância de normas técnicas a serem estabelecidas por ato do Poder Público, na forma do art. 15.

§ 1º Nas propriedades rurais, compreendidas na alínea a deste artigo, com área entre vinte (20) a cinquenta (50) hectares computar-se-ão, para efeito de fixação do limite percentual, além da cobertura florestal de qualquer natureza, os maciços de porte arbóreo, sejam frutícolas, ornamentais ou industriais.

§ 2º A reserva legal, assim entendida a área de , no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada, a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.

§ 3º Aplica-se às áreas de cerrado a reserva legal de 20% (vinte por cento) para todos os efeitos legais.

O citado artigo não pode ser encarado como sendo um entrave ao livre direito de propriedade. É ele apenas um condicionador deste direito fazendo com que o *jus proprietatis* se amolde ao direito fundamental traduzido na tutela do meio ambiente (arts. 186, inc. II, e 225 da CF/88).

Quanto às pastagens artificiais cultivadas racionalmente pelo homem, não se pode negar seu caráter de benfeitoria que como tal deve ser indenizada. A própria Lei complementar 76/93, em seu art. 14, aponta neste mesmo sentido.

Quando a propriedade estiver gravada por mera posse, em que o possuidor caracteriza-se por estar desprovido de título dominial, deverá ser adotado, conforme reiteradas decisões judiciais, que o valor da terra nua não é devido por inteiro, devendo corresponder a 60% do valor cabível ao terreno, acrescido, também, neste caso, o montante relativo às benfeitorias úteis e necessárias. Impende destacar, neste contexto, que essa regra não se aplica ao promitente comprador já que o compromisso em questão é criador efetivamente de direito real.

A gleba que se encontra submetida a arrendamento ou parceria agrária, quando afetada pelo Poder Expropriante, terá a indenização paga ao arrendatário ou parceiro, já que a expropriação se efetivara anteriormente ao término do contrato. Em tese, poderá auferir, o contratante, o valor pago com relação às benfeitorias, conforme tratamento legal, executadas por ele ou não.

Forçoso se faz analisar o conteúdo da Súmula 479 da Corte Suprema, no que concerne aos terrenos reservados ao domínio público.

As margens dos rios são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização.

Destaque-se, contudo, que a despeito do entendimento sumular, o Pretório Excelso não afastou por completo a possibilidade de indenização de tais áreas. Caso o Poder Público tenha concedido ao proprietário os terrenos mencionados, concessão esta precedente à posse do expropriado, serão eles incorporados ao seu patrimônio. Desta forma, mostra-se inafastável o direito de indenização.

Interessante, também, é o fato, aludido pelo art. 20 da Lei Complementar nº 76/93, em que se vê possível o arbitramento pelo juiz, a requerimento de qualquer das partes, de importância destinada a cobrir os custos oriundos do desmonte e transporte de móveis e semoventes, a ser suportado pelo expropriante.

Para finalizar, é importante que se mencione que a desapropriação não se confunde com compra e venda. O procedimento expropriatório é, e assim deve ser entendido, como perda compulsória da propriedade, que deverá ter uma justa indenização fixada para compensar efetivamente o proprietário do valor do bem, mais prejuízos decorrentes do ato estatal, os quais devem ser devidamente comprovados. O valor de mercado é o primeiro elemento capaz de retratar a aferição econômica de certo bem. Este valor, acrescentado de prejuízos que o expropriado possa vir a ter com o procedimento (remuneração devida à técnicos e peritos, rescisão de contratos de trabalho, entre outros danos devidamente comprovados), forma o quantitativo hábil para matematizar a justa indenização. Acertadamente, alguns julgados vêm decidindo que o montante devido à título de justa indenização não pode superar o valor máximo que o proprietário conseguiria no caso de ele estar negociando seu imóvel. Isso só veio a reforçar a proteção aos atos jurídicos, e porque não desapropriações, que não devem ser realizados de forma simulada (e desta forma as partes não obterão vantagem indevida às custas do erário público).

5.3.3.2 Correção Monetária

A figura da correção monetária existe logicamente para que não seja depreciado o valor da justa indenização. Com a edição da Lei nº 6.899, de 08 de abril de 1981, atendeu-se o clamor doutrinário já existente acerca da questão de não ser mais necessário a espera do interregno de tempo de um ano, contado da avaliação do bem, para que pudesse passar a incidir sobre o valor avaliado a atualização monetária. Tal posicionamento influenciou sobremaneira o art. 12, § 2º, da Lei nº Complementar 76/93 que reza:

O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento.

Caso o pagamento seja realizado em momento distante daquele em que fora feito o primeiro cálculo para se chegar ao real valor do bem, será lícito que o expropriado requeira, ainda que mais de uma vez, a correção monetária do referido montante calculado. Tudo com o fito de preservar o valor integral da contraprestação expropriatória. Caso isto não venha a ocorrer, estar-se-á evidenciando a descaracterização da justa indenização, tornando-se, por consequência, iníqua.

Nesse diapasão, merece destaque a postura que adota José dos Santos Carvalho Filho:

Com efeito, ao admitir que o valor indenizatório fique paralisado por falta de atualização durante o período de um ano, sobretudo quando em fases aviltamento de moeda, não é considerar a indenização como justa. Ao contrário, o expropriado sofreria perda significativa, o que é totalmente incompatível com os postulados constitucionais sobre a indenização.⁴⁸

Tal entendimento foi recepcionado pelo Superior Tribunal de Justiça que, ao, editar a Súmula 67, norteia o seguinte:

⁴⁸ Ob. Cit. Pág. 776/777.

Na desapropriação, cabe atualização monetária, ainda que por mais de uma vez, independentemente do decurso de prazo superior a um ano entre o cálculo e o efetivo pagamento da indenização.

No mesmo sentido vem a Súmula 561 do Supremo Tribunal Federal:

Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.

Apesar de seu conteúdo literal ser dotado de grande clareza, a citada Súmula vinha sendo interpretada de forma substancialmente distorcida pela Suprema Corte. Entendia-se, de forma totalmente avessa à letra sumular, que, em sede de desapropriação, poderia haver realmente correção monetária do cálculo, mais de uma vez, desde que entre a data de sua efetuação e o real pagamento, medeie mais de um ano (RTJ 127/356).

Porém, contemporaneamente, tem-se reinterpretado o conteúdo da Súmula 561. Aponta a novel interpretação, o que de diferente não se pode extrair da análise da citada Súmula, ser admissível a incidência da correção monetária, mais de uma vez, inclusive operando-se antes mesmo do período de um ano compreendido entre o cálculo e o efetivo pagamento.

Indispensável se faz dizer que para justificar a reinterpretação que vem sendo dada à Súmula 561, a Suprema Corte alega, com a devida vênia equivocadamente, que a correção monetária não se vincula ao princípio constitucional da justa indenização. Respeita-se o entendimento de nossa Corte Maior, contudo, não é ele o melhor. Filiamo-nos ao pensamento de José Carlos de Moraes Salles, para quem:

É evidente, portanto, que, sendo a correção monetária simples meio de atualizar-se a indenização expropriatória, para que haja justa indenização, fica difícil compreender-se a afirmação segundo a qual “a correção monetária não se vincula ao princípio constitucional da justa indenização”. Entendemos, pois, que se vincula sim ao aludido

princípio, uma vez que será injusta a indenização que vier a ser paga sem que tenha sido atualizada, ou seja, sem correção monetária.⁴⁹

E este vem sendo o entendimento, é necessário que se diga, do Superior Tribunal de Justiça.

5.3.3.3 Juros Compensatórios

Os juros compensatórios, acessórios que são da quantia indenizatória, englobam, em regra, a compensação devida ao expropriado em face do seu imóvel ter sido gravado pela desapropriação. Esta espécie de juros é destinada, como todos os demais elementos constituintes do *quantum*, a ressarcir o expropriado dos prejuízos decorrentes da perda da posse do imóvel.

A parcela relativa a estes juros era calculada à base de 12% ao ano, de acordo com a definição da Súmula 618 do Supremo Tribunal Federal, incidindo o referido percentual sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente, sendo o termo inicial o momento da imissão na posse, realizada pelo expropriante, já que neste momento veio a primeira perda do proprietário que, como tal, deveria ser compensada. Compartilha deste atual entendimento, também, o Superior Tribunal de Justiça que entende que na desapropriação direta são devidos, juros compensatórios desde o momento da antecipada imissão de posse e, na figura da expropriação indireta, o termo a *quo* passa a ser o da efetiva ocupação do imóvel (Súmula 69), sendo estes juros calculados sobre o valor da indenização atualizada monetariamente (Súmulas 113 e 114). Esses critérios adotados pelas citadas Súmulas superaram, de forma definitiva, a sugestão contida na Súmula 345 da Corte Maior, a qual previa que, na desapropriação indireta, os juros compensatórios seriam devidos desde a perícia, caso ela chegasse a atribuir o valor real do imóvel.

A partir da Medida Provisória nº 1.577, de 11 de junho de 1.997, estabeleceu-se que no caso de imissão na posse, inclusive para fins de

⁴⁹ SALLES, José Carlos de Moraes. Ob. Cit. Pág.556.

reforma agrária, caso houvesse divergência entre o preço ofertado em juízo e o real valor do bem, fixado na sentença, incidiriam juros compensatórios de até 6% ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar desde a imissão na posse, sendo defeso para tanto a incidência de juro composto.

Defendendo o princípio da justa indenização, a Suprema Corte veio a suspender, em medida cautelar, a eficácia da expressão “de até seis por cento”. Contudo, parece ser de melhor acerto o entendimento adotado pelos Ministros que tiveram seus votos vencidos ao defender que somente o vocábulo “até” deveria ter seu efeito suspenso. Conferem-lhes razão, ao meu modo de ver, e compartilhando dos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, posto que a Súmula 618 fora editada em momento econômico diferente, sendo o novo percentual legítimo, pois o ato legislativo possui o condão de fixar percentual diverso do que o anteriormente fixado. Assim, não se afigura a variação percentuária ofensa ao princípio da justa indenização. O que é altamente defensável é o fato de se apreciar a incoerência que ocorre com a variação de percentual que se veste, neste caso, de ilegitimidade e que conseqüentemente ofende a garantia da justa indenização.

É necessário que se saliente que no mesmo sentido, veio o Pretório Excelso suspender a eficácia dos §§ 1º, 2º e 4º, todos do art. 15-A da Lei nº 3.365/41. Assim, passaram a incidir juros compensatórios em momento anterior à aquisição ou posse do imóvel. No que se relaciona aos dois primeiros parágrafos, primeiramente rezou que os juros compensatórios se destinariam apenas a compensar a perda de renda, comprovadamente, sofrida pelo proprietário, depois assinalou que não seriam devidos juros compensatórios se possuísse graus de utilização e de eficiência da terra iguais a zero.

Não me parece carecer de lógica, embora seja “voto vencido”, o posicionamento dos que entendem que, se o imóvel não proporciona lucro efetivo ao seu dono, nada há a se compensar. É inteligente que se diferencie a situação de imóveis lucrativos daqueles não lucrativos. Ambos possuem um valor em si, porém não se lhes deve conferir tratamento paritário. Apesar de nossos tribunais não estarem aceitando tal entendimento, deveria ser

considerada descabida a condenação do expropriante em juros compensatórios no caso de, por exemplo, encontrar-se o imóvel, objeto da expropriação, abandonado.

5.3.3.4 Juros Moratórios

Juros Moratórios podem ser entendidos como “a pena imposta ao devedor em atraso com o cumprimento da obrigação.”⁵⁰ São aqueles que cabem ao expropriado em decorrência da demora no real pagamento da indenização.

Incidem no montante de 6% ao ano sobre o valor da indenização, fixado na sentença e corrigido monetariamente. O pagamento atualmente se dá a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito. É a regra do art. 100 da CF/88. Tal disciplinamento encontra-se colacionado no art. 15-B da Lei Geral expropriatória (Lei nº 3.365/41) que revogou a Súmula 70 do Superior Tribunal de Justiça. O entendimento sumular apontava no sentido de que o cálculo dos juros moratórios se daria a partir do trânsito em julgado da sentença. Era este o entendimento predominante e, ao meu ver, o melhor.

Não me debruçarei sobre a crítica do referido artigo porque o farei mais a frente, em momento específico.

Antes de adentrarmos na questão dos juros moratórios em sede de indenização expropriatória rural, cumpre-nos fazer, ainda, algumas observações gerais. A primeira remonta ao fato de que os juros moratórios não se confundem com os juros compensatórios. Os primeiros são devidos, ou melhor, destinados a cobrir a renda do dinheiro não pago no devido tempo. Já os segundos cobrem os lucros cessantes pela ocupação do bem. Devido a isto se verifica a plena possibilidade de cumulatividade das citadas espécies de juros. Atente-se, também, para o exposto no art. 406 do Código Civil de 2002,

⁵⁰ VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil. Vol. V. Ed. 3ª. São Paulo: Atlas, 2003, Pág.124.

Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional.

Havendo inadimplemento da indenização no âmbito da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, incidem, sobre o montante em atraso, depois do trânsito em julgado da sentença, juros de mora no percentual anual de 6%. Tormentoso se faz, contudo, analisar a possibilidade de incidência de juros moratórios sobre os Títulos da Dívida Agrária (TDA's) emitidos para o pagamento da terra nua e que podem passar até 20 anos para serem resgatados.

Diante da norma constitucional exposta no art. 184, assinado prazo para que o expropriante efetue o pagamento, ainda que em TDA's, de parte da indenização, não há que se cogitar sua mora. Vem entendendo o Supremo Tribunal Federal, embasado na regra do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que antes de vencidos os prazos de pagamentos dos referidos débitos, não se pode falar que o Poder Público constitui-se em mora e que esse posicionamento não afronta o princípio da prévia indenização.

Pode ser resumido o assunto da seguinte forma: a) no caso das benfeitorias existentes no imóvel rural – para melhor entendimento reportamos o leitor ao tópico 5.3.3.1 – se houver diferença entre o valor apurado e o feito efetivamente pelo expropriante, incidem juros de mora desde o trânsito em julgado da sentença onde o preço fora fixado e a data do real pagamento; b) já com relação ao valor a ser pago em TDA's, se ficar evidente a mesma diferença entre o importância pertinente ao bem, fixada na sentença, e o preço verdadeiramente pago, incidirá sobre a mencionada diferença juros moratórios até o período de emissão daqueles títulos. Esse tem sido o pensar dos tribunais como se pode perceber através de julgado relatado pela então Juíza Ellen Gracie Northfleet.⁵¹

⁵¹ TRF – 4ª Reg. – 1ª T. – ac. un. – AC 11.901/PR, Rel. Juíza Ellen Gracie Northfleet – DJU – II de 09.10.1994 – Pág. 1.100.

5.3.3.5 Honorários Advocatícios

Os honorários advocatícios serão fixados pelo juiz e calculados sobre a diferença entre a oferta inicial e o valor da indenização. A Medida Provisória 2.183-56, de 24 de agosto de 2001 alterou a redação do § 1º do art. 27 do Decreto-Lei nº 3.365/41, fixando a partir de então o percentual entre meio e cinco por cento do valor da diferença mencionada. Estabeleceu, ainda, o limite de R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais). Contudo, este último regramento ficou suspenso pelo Pretório Excelso que o considerou fora de razoabilidade (ADInMC 2.332/DF).

Maria Sylvia Zanella di Pietro é quem melhor resume:

A Medida Provisória 2.183, de 2001, limitou o valor dos honorários na ação de desapropriação, inclusive na desapropriação para fins de reforma agrária e nas ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, conforme a redação dada aos §§ 1º e 3º do Decreto-lei nº 3.365/41. De acordo com esses dispositivos, a sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e 5% do valor da diferença, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00, valor esse a ser atualizado no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do respectivo período; esse dispositivo também foi suspenso na referida ADIN 2.332-DF.⁵²

Trazido à colação o art. 19 da Lei Complementar nº 76/93, vê-se que os honorários advocatícios serão encargos do sucumbente. Logo, ainda que o preço da efetiva indenização se mostre superior ao da oferta feita na exordial, o expropriante deverá pagar honorários advocatícios, calculados sobre o valor da diferença, em favor do proprietário. Destaque-se, adicionalmente, que, nos moldes da Súmula 131 do STJ, incluem-se no cálculo da verba advocatícia as

⁵² Ob. Cit. Pág. 159/160.

parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidas.

5.3.3.6 Despesas Processuais

Nos termos do Decreto-lei nº 3.365/41, art. 30, as custas referentes ao processo de desapropriação serão pagas pelo autor, caso o réu aceite o preço oferecido. Não aceitando o valor proposto, será o expropriado responsável, a partir da contestação, pelos devidos pagamentos das custas processuais.

Serão, também, de responsabilidade do Poder Expropriante as despesas referentes aos honorários de peritos nomeados pelo Juízo. Guarda esta regra estreita relação com a Súmula 69 do Tribunal Federal de Recursos que diz o seguinte: “Incumbe ao expropriante pagar o salário do assistente técnico do expropriado.”

5.3.3.7 Danos emergentes e Lucros Cessantes

Antes de tratarmos da questão de serem ou não indenizáveis os danos emergentes e os lucros cessantes, faremos a devida distinção entre eles. Pode-se dizer, sucintamente, que o primeiro é o que se perdeu, já o segundo confunde-se com o que se deixou de lucrar.

Compartilhamos do entendimento de que a indenização é a que faz jus o expropriado, devendo ser justa na medida em que deverá recompor o patrimônio deste, sendo, por isso, feita em uma quantia que corresponda quantitativamente ao desfalque que se operou. Logo, se não viesse a indenização acompanhada dos danos emergentes e dos lucros cessantes, estar-se-ia diante da caracterização de um ressarcimento insuficiente que acarretaria uma real afronta ao já tanto mencionado princípio da justa indenização.

Compartilha deste entendimento, dentre outros, R. Limongi França:

Dúvida inexistente de que, na desapropriação, devendo a indenização ser justa, jamais poderia deixar de abranger os lucros cessantes.⁵³

Diferentemente do que ocorre com os danos emergentes, indiscutivelmente indenizáveis, há na doutrina e jurisprudência pátria divergências que pairam sobre a matéria de indenizabilidade dos lucros cessantes. O melhor estudo da matéria se mostra através da leitura de arrestos que se manifestam de forma favorável ao pagamento dos lucros cessantes no *quantum* indenizatório e de outros que entendem de maneira contrária, favoráveis ao pagamento.

Contra a concessão de lucros cessantes, confirmam-se, ainda, os seguintes arestos: RTJ 86/512 e RT 510/178, 523/171 e 550/180. Favoráveis à referida concessão tem-se: RT 515/181, 531/168 e 755/375.

Advertimos que apesar de o assunto não se mostrar, ainda, pacificado, não há como admitir a possibilidade do não pagamento dos lucros cessantes em sede de indenização expropriatória, haja vista a justiça com que deve se efetuar.

5.4. Crítica ao Sistema Indenizatório Brasileiro

Início agora o tópico que reputo ser o mais importante de toda esta obra.

A atividade intervencionista do Estado, na cerne expropriatória, e fundamentada no princípio da supremacia do interesse público, deve estar amparada, assim como qualquer outra atividade estatal, por lei. A propriedade deve estar ajustada para que possa estar a obedecer à função social que lhe cabe exercer. Desta forma, qualquer afronta ao direito de propriedade que não

⁵³ FRANÇA. Rubens Limongi. *apud* José Carlos de Moraes Salles. Ob. Cit. Pág. 522.

possua base legal ou o escopo de possibilitar que a propriedade, de qualquer forma, atenda sua função social, será totalmente ilegítima.

É indiscutível que o tema da desapropriação caracteriza-se, igualmente a todos os assuntos em que há conflitos de interesses entre o Poder Público e o particular, por ser extremamente complexo. Dentro do tema em questão, afigura-se ainda mais delicada a questão indenizatória por ser ela o meio em que se materializa a expropriação e, conseqüentemente, objeto de grandiosas discussões no âmbito da Justiça – no caso da desapropriação que é realizada através de procedimento judicial – quando da fixação do seu valor total.

A Constituição Federal prevê no art. 5º, inc. XXIV, que:

A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

Consagra a Carta Magna a figura da expropriação, porém a condiciona ao pagamento de uma indenização, paga a rigor em dinheiro, e que deverá ser prévia e justa.

Todavia, o que vem ocorrendo na prática é um total desrespeito ao citado mandamento constitucional, principalmente no que concerne a figura da indenização prévia. O atentado ao princípio da prévia indenização ocorre, principalmente, devido à morosidade judiciária no julgamento definitivo das expropriações, o que permite que o expropriado fique despojado de seu bem e de seu respectivo valor, até que transite em julgado a condenação. Impende destacar, neste contexto, que a respeito dos depósitos prévios, são, eles, geralmente de pequena monta quando comparados com o valor total que cabe ao expropriado. Para solucionar este problema, visto que funciona como uma burla ao princípio da prévia indenização, os julgadores poderiam agir com

maior rigor no momento da fixação do montante correspondente ao depósito prévio, aproximando-o maximamente do real valor da indenização.

A desapropriação consuma-se com o pagamento ou com a consignação da justa indenização. A consumação, ou seja, a materialização da desapropriação, ocorre no mesmo instante em que o pagamento da indenização é feito ou consignado.

Passaremos a partir deste instante a tratar de alguns dos pontos controvertidos existentes na legislação pátria e que se referem ao tema em estudo. Citaremos, até mesmo a título de curiosidade, tanto regramentos elencados no Decreto-lei nº 3.365/41 que trata sobre as desapropriações por utilidade pública (a denominada Lei Geral das Desapropriações), quanto às questões – e aqui de uma maneira mais ampla - especificamente relacionadas à expropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Sempre que necessário se recorrerá aos ensinamentos constitucionais pertinentes ao assunto.

Cumpre-nos destacar, primeiramente, que a Medida Provisória nº 2.183-56 de 24 de agosto de 2001, introduziu o art. 15-B no Decreto-lei nº 3.365/41. Passou a ser estabelecido que, nas ações de desapropriação, os juros moratórios, destinados que são a recompor a perda resultante do atraso do efetivo pagamento da indenização fixada na sentença final de mérito a uma razão de até seis por cento ao ano, e a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição.

A citada norma foi de encontro ao entendimento sumular (Súmula 70, STJ) que dizia que o cálculo dos juros moratórios se daria a partir do trânsito em julgado da sentença. Este posicionamento coadunava-se com o pensamento dominante à época. Apesar disto, foi transposto pela citada Medida Provisória.

Diante do exposto, observa-se que o novo regramento prejudica sobremaneira o expropriado, já que a mora somente passa a operar em momento bem posterior ao trânsito em julgado da sentença. Assim, se a sentença de mérito transitou em julgado no primeiro semestre de determinado ano, os juros de mora só serão contados a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.

Some-se a isto o fato de que ao se analisar o aludido art. 100 da CF/88, poder-se-á ter dúvida a respeito do lapso temporal em que realmente o expropriado fará jus ao valor correspondente ao pagamento de juros moratórios. Nestes termos, se o precatório é apresentado até 1º de julho, o respectivo pagamento deverá ser efetivado até o fim do ano seguinte, porém, se somente é apresentado o precatório depois de 1º de julho, o pagamento somente é devido no segundo ano após aquele em que se foi apresentado o precatório. Apesar de soar absurda tal previsão contida no § 1º do mencionado artigo magno que privilegia de forma demasiada a Fazenda Pública em face do proprietário, é ela dotada de total possibilidade jurídica. Ora, o que a meu ver acontece é uma dupla afronta ao sistema indenizatório constitucionalmente positivado. Primeiramente o estabelecimento da forma de pagamento através de precatórios fere o princípio da prévia indenização, já que os respectivos pagamentos ocorrem de forma cronológica, ordenadamente, de suas apresentações. Em segundo lugar, desrespeita, também, a figura da indenização justa, posto que fica evidente que o critério constante na Súmula 70 do STJ afigura-se como sendo muito mais justo do que o que está sendo adotado atualmente.

Outra crítica salutar que merece o art. 15-B reside na questão do cálculo dos juros moratórios. A Lei Expropriatória era silente a respeito do percentual relacionado aos juros moratórios, por isso valia-se do Código Civil que fixava o cálculo em um percentual fixo de 6% ao ano. Com o advento da dantes mencionada Medida Provisória, ficou estabelecido que os juros moratórios serão devidos à razão de até seis por cento ao ano. Logo, pela simples interpretação literal do supracitado artigo, conclui-se que há a possibilidade de ser indicado percentual inferior a 6% ao ano. Reside aí mais

um desrespeito ao princípio da justa indenização. Deverá, a despeito disto, o juiz responsável pela aferição da indenização pautar sua decisão nos moldes do já anteriormente citado art. 406 do Código Civil que adota o critério fixo que se confunde com a taxa que está em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional. Concluímos que não existe nenhuma razão para que se admita um percentual variável para a mora no âmbito expropriatório, pois assim se estaria proporcionando um ônus maior àquele que perdeu seu bem para o Poder Público do que ao credor civil de um modo geral, que tem a invariabilidade de percentual de cálculo de juros moratórios garantida.

No que diz respeito ao procedimento indenizatório na esfera da desapropriação rural para fins de reforma agrária, merece ser destacado novamente o art. 184 da Constituição da República que menciona a prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação de seu valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão.

Verifique-se, assim, a discrepância existente entre os termos do supra citado artigo. Não pode de forma nenhuma ser considerada prévia uma indenização a ser satisfeita com títulos da dívida agrária que serão resgatados em até vinte anos, contados a partir do segundo ano de sua emissão. O preceito em análise, apesar de utilizar gramaticalmente o termo, não trata da figura da prévia indenização. Ao contrário vem ele a consagrar a admissão da desapropriação sem prévia indenização.

Neste contexto, a Lei nº 8.629/93 incorre no mesmo equívoco em seu art. 5º:

Artigo 5º - A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

§ 1º. As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º. O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação.

§ 3º. Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:

I - do segundo ao quinto ano, quando emitidos para indenização de imóveis com área inferior a 40 (quarenta) módulos fiscais;

II - do segundo ao décimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 40 (quarenta) até 70 (setenta) módulos fiscais;

III - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 70 (setenta) até 150 (cento e cinqüenta) módulos fiscais;

IV - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a 150 (cento e cinqüenta) módulos fiscais.

Complementando, o *caput* do artigo 25 da referida Lei, estabelece:

Artigo 25 - O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.

§ 1º. Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.

§ 2º. Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente.

Cabe destacar que o Colendo STJ vem fincando o posicionamento, que considero equivocado, de que o art. 184 da CF/88 não fere o princípio da prévia e justa indenização. Assim vem decidindo:

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - DIREITO CAMBIÁRIO - TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA - NATUREZA JURÍDICA - CORREÇÃO MONETÁRIA - INCIDÊNCIA DE TRIBUTOS.

O ART. 184 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO FOGE AO CANONE DO PRÉVIO E JUSTO RESSARCIMENTO, DOMINANTE NAS DESAPROPRIAÇÕES. O PAGAMENTO EM TÍTULOS DE CRÉDITO COM JUSTA CLÁUSULA DE CORREÇÃO MONETÁRIA CORRESPONDE A UM PAGAMENTO PRÉVIO.

ASSIM, NEM MESMO AO PODER LEGISLATIVO É LÍCITO DISCIPLINAR O REAJUSTE PECUNIÁRIO DOS TDA DE MODO A QUE NÃO SE PRESERVE O RESPECTIVO VALOR REAL.

O TDA É UM TÍTULO DE CRÉDITO EMITIDO PRO-SOLUTO. PELO FENÔMENO DA 'INCORPORAÇÃO', NELE SE MATERIALIZA A PRÓPRIA INDENIZAÇÃO PELO DESAPOSSAMENTO. EM RAZÃO DA AUTONOMIA CAMBIAL, O TDA EQUIPARA-SE A BEM MOVEL E COMO TAL CIRCULA NO COMÉRCIO.

QUANDO ENTREGA O TDA AO EXPROPRIADO, O ESTADO, AO TEMPO EM QUE SE CONSIDERA EXONERADO PELA INDENIZAÇÃO COMPROMETE-SE A RESGATÁ-LO DE QUALQUER PORTADOR OU ENDOSSATÁRIO QUE O APRESENTE, SEM INDAGAR COMO OU PORQUE SE DEU A TRANSFERÊNCIA.

COBRAR IMPOSTO DO PORTADOR OU ENDOSSATÁRIO DO TDA É DESCONHECER A TEORIA DOS TÍTULOS DE CRÉDITO E DAR ENSEJO A QUE - ATRAVÉS DE DESÁGIO - A INDENIZAÇÃO SE DETERIORE. (MS 1016/DF, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24.09.1991, DJ 25.11.1991 Pág. 17035).

Não se pode ser fundamentalista ao ponto de considerar que o preceito constitucional não assegura ao proprietário, despossado de seu bem, uma maior segurança de seu direito à justa indenização. A tipificação do art. 184 da Carta Magna evita uma prática que vem sendo aplicada de forma corriqueira por algumas autoridades fazendárias do país, qual seja a manipulação arbitrária dos índices de correção monetária a que faz jus ao expropriado. Esta ação ilegítima faz criar atualizações que não correspondem à total satisfação dos prejuízos causados pela desvalorização da moeda que é corolário do processo inflacionário. Confere, assim, o mencionado artigo ao

expropriado substrato legal para que ele possa recorrer ao Judiciário quando sentir que seu direito à justa indenização estiver sendo ferido. Dessa forma, provando-se que os índices de correção monetária, relacionado ao período compreendido entre a data em que se apurou o valor da indenização, fixada em juízo, e a data do efetivo resgate dos títulos, não vierem a corresponder com a real desvalorização da moeda no interregno de tempo mencionado – seja por manipulações oficiais ou por quaisquer outras causas – terá o expropriado direito de reclamar judicialmente a diferença que lhe é de direito.

Adianto-me, porém, a dizer que a despeito de o art. 184 dar uma maior segurança ao expropriado, mostra-se, ele, longe de abarcar totalmente o princípio da justa indenização. Embaso este ponto de vista particular no fato de o valor da indenização, com exceção das benfeitorias úteis e necessárias, ser pago em TDA's. Suponhamos que um imóvel rural, descumpridor de sua função social, venha a ser afetado pelo Poder Público com vistas a servir de meio para a consecução de reforma agrária. O procedimento judicial se arrasta por um longo período até que se prolate a sentença que conterá, além de outros elementos, a fixação do *quantum* devido ao expropriado. Essa valor será pago em TDA's que serão emitidos progressivamente para esse desiderato. Vem-nos, agora, a questão: caso este expropriado tenha o interesse de adquirir outro imóvel rural, ou seja lá que outro bem for, será que o vendedor receberá o pagamento em Títulos resgatáveis em até vinte anos? Muito pouco provável!

Concluimos, em que pese entendimento diverso, que a compreensão ofertada ao legislador constituinte no sentido de ele possibilitar o pagamento da indenização para fins de reforma agrária, através da entrega de TDA's ao expropriado e que serão resgatados em até vinte anos – justifica-se isto pela impossibilidade de se realizar a reforma agrária caso o pagamento indenizatório devesse ser feito em moeda corrente, devido a situação econômica do país – prejudica enormemente o expropriado. Não sendo possível que o pagamento se oferte em dinheiro, seria razoável pelo menos que se encurtasse o período de resgate desses Títulos a fim de se minimizar os prejuízos suportados pelo expropriado. É necessário dizer que não advogo a favor da não implementação da reforma agrária, muito pelo contrário, sou

totalmente a favor deste instituto que serve de base para uma melhor distribuição de terra e, conseqüentemente, de renda e soluciona um enorme problema nacional que é o êxodo rural. O que entendo e defendo é que o Poder Público deveria fixar diretrizes, organizando-se de uma maneira melhor no âmbito orçamentário, a fim de conferir um menor ônus a ser suportado pelo expropriado no momento em que este for receber o valor referente ao pagamento indenizatório.

Merece destaque, também, e ainda com relação à indenização prévia, o cotejo do art. 17, *caput*, da Lei Complementar nº 76/93 que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, nos moldes do § 3º do art. 184 da CF/88, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Reza o seguinte:

Art. 17. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

Parágrafo único. O registro da propriedade nos cartórios competentes far-se-á no prazo improrrogável de três dias, contado da data da apresentação do mandado.

É o que ocorre na prática. Todavia não há como negar que tal preceito afronta o princípio já tão desrespeitado da prévia indenização. Como dito anteriormente (tópico 5.3.1) a indenização prévia é aquela que deve ser feita em um momento anterior à perda de propriedade. Não tem margem interpretação diversa.

Assim, apesar de ser dotado de inconstitucionalidade, visto que desrespeita o princípio da prévia indenização, o mencionado art. 17 permanece intocável do ponto de vista jurídico quando do momento da indenização cabível, considerando-se lícita, haja ou não seu levantamento, a efetivação

perante o Registro Imobiliário competente da aquisição do bem pelo expropriante.

CONCLUSÃO

Ao longo de toda a pesquisa restou-se claro que o tema da desapropriação e principalmente a expropriação para fins de reforma agrária não é algo simples de ser estudado. Desde o momento em que o Estado confere o direito de propriedade às pessoas até a contraposta faculdade que permite ao Poder Público efetuar a desapropriação de determinado bem, há muitas questões e minúcias a serem consideradas.

Muitas são as formas de intervenção do Estado na propriedade e, sem sombra de dúvidas, a desapropriação é a forma mais draconiana delas. Ao contrário do que pode parecer, defende-se aqui não somente a validade e legitimidade da conduta do Estado em sede expropriatória como também a extrema necessidade de tal conduta em grande parte das situações. O que não se pode defender são algumas providências tomadas pela Administração pública, apesar de, muitas vezes, serem permitidas pela legislação, que prejudicam sobremaneira aquele que teve seu bem afetado.

A supremacia do interesse público que confere a Administração Pública posição privilegiada em face de terceiros, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares, com vistas a alcançar o “bem-comum”, não pode servir de condão para que sejam desrespeitados os preceitos constitucionais da prévia e justa indenização a que faz jus o expropriado como forma de compensá-lo pelos danos, ocasionados pela desapropriação, em seu patrimônio. Não é lógico, e muito menos razoável, que o expropriado, apesar de ter seu direito de propriedade vencido pelo interesse da coletividade, tenha, ainda, que suportar uma forma de pagamento demorada e que muitas vezes não condiz com o verdadeiro valor da totalidade de prejuízos a ele causados.

Afigura-se claro que o Poder Legislativo deverá estabelecer novos regramentos que possam conferir, efetivamente, àqueles que tiveram seu bem expropriado, o direito a uma indenização prévia e justa. Defendo, também, que

o Executivo poderia fixar melhores diretrizes, organizando-se no âmbito orçamentário, a fim de possibilitar um menor ônus a ser suportado pelo expropriado.

Esperamos que o cenário acima proposto ocorra em um momento próximo, pois somente assim se quedaria findado a principal querela que paira sobre o instituto da desapropriação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. Ed. 13ª. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

APOLIANO DIAS, Francisco Geraldo. Dissertação. **Desapropriação para Fins de Reforma Agrária: A Experiência Judicial no Estado do Ceará**. Universidade Federal do Ceará, 1998.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. 18ª. São Paulo: Malheiros, 2005.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos reais na constituição de 1988**. In: BITTAR, Carlos Alberto. **A Propriedade e os Direitos Reais na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos de Direito Agrário**. Ed. 5ª. São Paulo: Saraiva, 1987.

CANOTILHO, J.J.GOMES. **Direito Constitucional**. Ed. 4ª. Coimbra: Almedina, 1989.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Ed. 12ª. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários às Leis de Desapropriação**. Ed. 2ª. 1976.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Ed. Atlas 17ª Edição. São Paulo 2004.

_____. **Direito Administrativo**. Ed.3ª. São Paulo: Atlas, 1993.

FLORES DE OLIVEIRA, Simone. **A Função Social da Propriedade Imóvel e o MST**. Disponível em << <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7646&p=2> >> acesso em 31 de maio de 2007.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **Função Social da Propriedade** (Direito Econômico). In: FRANCA, R. Limongi (coord.) *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977.

HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: Doutrina e Prática*. 5ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005.

LUCHÉSI, Fábio de Oliveira. **A desapropriação Para fins de Reforma Agrária Perante a Nova Constituição Federal**. Revista de Informação Legislativa, nº 101. Vol. 26. Brasília, 1989.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. Ed. 11ª. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. 33ª. São Paulo; Malheiros, 2007. Pág. 609.

MEZZOMO, Marcelo Colombelli; COELHO, José Fernando Lutz. **A função social da propriedade nos contratos agrários**. Disponível em << <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4125&p=2> >> acesso em 15 de junho de 2007.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. Vol. 5. Forense: Rio de Janeiro, 1968.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil: Direito das Coisas**. Vol. 3. Ed. 38ª. São Paulo: Saraiva, 2006.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação Para Fins de Reforma Agrária**. Ed. 3ª. Curitiba: Juruá, 2006.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil. Volume 5**. Ed. 31ª. São Paulo: Saraiva, 2003.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. Ed. 5ª. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Ed. 28ª. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

VELLOSO, Mário Roberto N. **Desapropriação: Aspectos Cíveis**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2000.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil. Vol. V**. Ed. 3ª. São Paulo: Atlas, 2003.