

FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”
FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Leandro Toshio Matsuoka

Presidente Prudente/SP
Outubro/2003

FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”
FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE/SP

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Leandro Toshio Matsuoka

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Pedro Anderson da Silva.

Presidente Prudente/SP

Dezembro/2003

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Trabalho de Conclusão de Curso
aprovado como requisito parcial para
obtenção do Grau de Bacharel em
Direito.

Pedro Anderson da Silva
Orientador

Emerson Egídio Pinaffi
Examinador

Luis Carlos de Lima Jesus
Examinador

“O primeiro que, tendo cercado um terreno, cuidou de dizer ‘Isso é meu’, e encontrou gente suficientemente ingênua para nisso acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”.

JEAN JACQUES ROUSSEAU, Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.

“Se o magistrado desejar fazer algum edifício público, alguma estrada nova, cumpre que indenize; o público é, a este respeito, como um particular que trata com um particular”.

CHARLES LOUIS DE SECONDAT, Barão de La Brède e Montesquieu, o Espírito das Leis.

**À Deus presença viva e constante
em minha vida que me faz mais
que vitorioso.**

**Principalmente aos meus pais, à
minha namorada, meu irmão e
demais familiares que me
incentivaram a não desistir diante
das dificuldades.**

**Ao meu orientador, pela seriedade
que conduziu o seu trabalho,
amizade e doação.**

RESUMO

O presente trabalho analisa os aspectos inerentes à desapropriação para fins de reforma agrária, que pode ser dividido em tres partes: a primeira, de cunho histórico; a segunda parte, que podemos denominar de específica e por fim o procedimento judicial da LC 76/93.

Na primeira etapa, o trabalho foi composto por duas etapas, primeiramente abordamos a desapropriação através dos tempos, desde o século VII antes de Cristo, até as Constituições do México de 1.917 e de Weimar de 1.919, sendo estas as que atentarem com mais clareza ao tema. Num segundo momento discernimos sobre as Constituições Brasileiras, e a entrada no nosso ordenamento pátrio do instituto da desapropriação.

Na segunda parte foi descrito o cerne do tema, ao qual foi analisado todos os princípios que regem a desapropriação para fins de reforma agrária, conceito, características, pressupostos, competência para desapropriar, imissão na posse, objeto expropriável, a indenização devida, o destino dos expropriados, e todas as peculiaridades que envolvem este delicado tema.

Por fim, foi dedicado um capítulo para o tema do procedimento judicial, pela complexidade que existe em tais etapas procedimentais, como por exemplo, se situar sobre o exato momento da consumação da desapropriação, que será estudado dentro de outro tópico, mas que através do procedimento judicial, tal etapa é bem visualizada.

Foi demonstrado a importância do respectivo tema, visto ser este um modo de poder tentar solucionar as grandes desigualdades sócio-econômicos existentes no Brasil, dando-se assim um fim social à propriedade.

Foi utilizado do mais diversos recursos para a feitura deste trabalho, em especial, jurisprudências, doutrinas jurídicas e legislações que deram um maior embasamento ao tema.

PALAVRAS-CHAVE: desapropriação; reforma agrária; fim social da propriedade; indenização; imissão na posse; desigualdades sócio-econômicas.

ABSTRACT

The present work analyzes the inherent aspects to the dispossession for ends of agrarian reform, that can be divided in three parts: the first, of historical stamp; the second crack, that can denominate of specific and finally the justice procedure of LC 76/93.

In the first stage, the work was composed by two stages, firstly we approached the dispossession through the times, since the century VII before Christ, until the Constitutions of Mexico 1.917 and of Weimar 1.919, being these the ones that attempt with more clarity to the theme. In a second moment we discerned on the Brazilian Constitutions, and the entrance in our legislation of Brazil of the institute of the dispossession.

In the second part it was described it sifts of the theme, to which it was analyzed all the beginnings that govern the dispossession for ends of agrarian reform, concept, characteristics, presupposed, competence to dispossess, imission in the ownership, objects expropriável, the due compensation, the destiny of those expropriated, and all the peculiarities that involve this delicate theme.

Finally, a chapter was dedicated for the theme of the judicial procedure, for the complexity that exists in such stages procedure, I eat for example, to locate about the exact moment of the consummation of the dispossession, that it will be studied inside of another topic, but that is well visualized through the procedure justice, such stage.

The importance of the respective theme was demonstrated, sees to be this a way of could try to solve the existent socioeconomic great inequalities in Brazil, being put like this a social an end to the property.

It was used of the most several resources for the making of this work, especially, jurisprudences, juridical doctrines and legislations that gave a larger clarity to the theme.

KEYWORDS: dispossession; it reforms agrarian; social end of the property; compensation; imission in the ownership; socioeconomic inequalities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA

Figura 1 – Organograma do procedimento judicial da desapropriação para fins de reforma agrária.....	149
---	-----

SUMÁRIO

Introdução.....	12
Capítulo 1- Origem da desapropriação.....	14
1.1- A desapropriação através dos tempos.....	14
1.2- A desapropriação no Direito Constitucional Brasileiro.....	17
Capítulo II- Considerações iniciais.....	29
2.1- Conceito.....	29
2.2- Pressupostos.....	31
2.3- Características.....	36
2.4- Bens passíveis de desapropriação.....	39
2.5- Espécies.....	42
Capítulo III- Princípios norteadores.....	46
3.1- Função social da propriedade.....	46
3.2- Supremacia do interesse público sobre o particular.....	47
3.3- Legalidade.....	49
3.4- Finalidade.....	51
3.5- Moralidade.....	57
3.6- Judicialidade.....	58
3.7- Publicidade.....	59
Capítulo IV- Competência para desapropriar.....	63
4.1- Competência legislativa.....	63
4.2- Competência para desapropriar e promover a desapropriação.....	65
Capítulo V- Declaração de interesse social.....	71

Capítulo VI- Imissão na posse.....	77
6.1- Imissão provisória.....	78
6.2- Imissão definitiva.....	81
Capítulo VII- Objeto expropriável.....	83
7.1- Imóvel rural e sua definição.....	83
7.2- Imóvel rural e cumprimento de sua função social.....	85
7.3- Exceções constitucionais.....	91
7.3.1- Pequena ou média propriedade rural.....	92
7.3.2- Propriedade produtiva.....	97
7.4- Exceções legais.....	102
7.4.1- Empresa rural.....	102
7.4.2- Imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico.....	105
7.4.3- Imóvel rural que não exceda a três módulos rurais da região.....	106
7.4.4- Invasão de imóveis rurais motivado por conflito agrário e demais particularidades.....	107
7.5- Minifúndio.....	109
7.6- Preferência dos imóveis rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios.....	112
Capítulo VIII- Indenização.....	114
8.1- Indenização prévia.....	114
8.2- Indenização justa.....	115
8.3- Pagamento.....	123
8.4- Levantamento da indenização e do depósito prévio.....	127
Capítulo IX- Destino dos expropriados.....	133
9.1- Aquisição do bem pelo expropriante.....	133
9.2- O interesse social e a destinação do resultado expropriatório.....	138
9.3- Beneficiário da distribuição de imóveis.....	139
9.4- Título de domínio ou concessão de uso.....	140

Capítulo X- Procedimento Judicial.....	143
10.1- Organograma.....	149
Conclusão.....	152
Referências Bibliográficas.....	153

INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico enfocou uma visão da desapropriação, no que concerne a sua modalidade para fins de reforma agrária, onde foi estabelecido detalhes relativos ao seu conteúdo e ao seu procedimento.

Hodiernamente, os conflitos agrários ocasionados em decorrência da realização da reforma agrária, se tornaram altamente difundidos nos meios de comunicação, tornando o tema atual e demasiadamente importante, visto que a distribuição de riquezas pode se dar através da auferição da função social que deve ser condicionado a toda propriedade.

Diante dos preceitos traçados na Constituição Federal de 1988, onde imperiosa se traça a realização da reforma agrária, com o objetivo de alavancar o crescimento do país, acabando deste modo, com as terras improdutivas, dando-se aos imóveis rurais a desatinação social adequada.

O autor, com a realização do presente trabalho monográfico, baseada em pesquisa bibliográfica, jurisprudenciais e através de meios eletrônicos, buscando demonstrar os aspectos pertinentes à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

Após a demonstração da evolução histórica da desapropriação agrária através dos tempos e no Brasil, fez-se necessário demonstrar algumas noções sobre o que venha a ser o mesmo, destacando o seu conceito, características, pressupostos, a função social da propriedade, princípios informadores, dentre outros.

Em seguida, foi analisado a essência da monografia, demonstrando a competência para a desapropriação (competência legislativa e competência para promover e desapropriar), as peculiaridades da declaração expropriatória, os objetos sobre os quais podem recair a desapropriação, a indenização (indenização prévia e justa, pagamento e levantamento da indenização e do depósito prévio), e por fim o destino dos expropriados (aquisição do bem pelo expropriante, o interesse social e a destinação do resultado expropriatório, os beneficiários da distribuição dos imóveis e título de domínio e concessão de uso).

Na sequência, foi demonstrado o procedimento judicial, que tem regulamentação especial, traçado na Lei Complementar n.º 76/93, ao qual foi realizado ao final um organograma sobre este procedimento.

CAPÍTULO I- Origem da desapropriação.

1.1- A desapropriação através dos tempos.

Desde os mais remotos tempos, o instituto da desapropriação sempre esteve presente, e tal desencadeou uma série de interpretações no decorrer das civilizações, em virtude das diferenças existentes nos aspectos políticos, econômicos e jurídicos contidos em cada período da humanidade.

Num primeiro momento, a propriedade imobiliária não era individualmente considerada, sendo que recaia sobre utensílios domésticos e armas, ou seja, os bens necessários à subsistência do homem.

Na Grécia começaram-se a surgir uma consolidação da idéia de propriedade individualmente considerada, em que ocorreu a prática da divisão e a atribuição das terras entre os vários grupos familiares existentes. Este fato ocorreu entre o final do século VII antes de Cristo (a. C.), e início do século VI a.C.

Conforme as lições de Fustel de Coulanges, em tal época e naquela sociedade três valores eram consagradamente estabelecidos, quais sejam: a religião, a família e o direito de propriedade.

A religião era o principal cerne da sociedade, e a propriedade assumia um papel de local onde as famílias cultuavam os seus antepassados. Assim, a propriedade se tornou um local amplamente respeitado e resguardado, não podendo ser alienável, pois este local propunha a se fazer de um espaço tumular para o culto dos antepassados.

Este é o pensamento de Fustel de Coulanges, que nos obriga a transpor alguns trechos do seu livro intitulado “A Cidade Antiga”, que assim dispõe:

De todas essas crenças, de todos esses costumes, de todas essas leis, resulta claramente que foi a religião doméstica que ensinou o homem a apropriar-se da terra e a assegurar-lhe seu direito sobre a mesma. Compreende-se, facilmente, com o direito de propriedade, assim concebido e estabelecido, surge muito mais completo e mais

absoluto em seus efeitos, do que nas sociedades modernas, onde se baseia em princípios diferentes. A propriedade surge de tal modo inerente à religião doméstica que uma família não podia renunciar nem à uma nem à outra. A casa e o campo estavam como que vinculados à família, não podendo esta nem perdê-los, nem abandonar sua legítima posse. Platão, no seu Tratado Leis não tencionava inovar ao proibir o proprietário de vender seu campo: apenas confirmava uma velha lei. Tudo nos leva a crer que nos tempos antigos a propriedade era inalienável. Sabe-se que em Esparta era formalmente proibido vender a própria terra.¹

Em Roma, também se vislumbrou o caráter da inalienabilidade do espaço tumular, embora permitisse a venda da parte do terreno do cultivo, disciplinado na Lei das Doze tábuas. Importante salientar, que nesta fase, dívidas eram pagas mediante o próprio corpo do devedor, sendo que os credores poderiam até matá-lo, ou vendê-lo como escravo, ficando explícito que era proibido a expropriação por dívida, conforme a *manus injectio* (Tábua III- Dos Créditos, da Lei das XII Tábuas). Somente em 428 a.C., é que tal execução por dívida se converteu de um caráter patrimonial, com a denominada *Lex Poetelia*.

Neste época, pode-se afirmar que a propriedade possuía um caráter de direito absoluto.

Presume-se que nesta época com a Lei das Doze Tábuas, ocorreram limitações ao direito de propriedade que foram aumentando nos Períodos Clássico e Pós-Clássico, e pode-se dizer que em tal época houve a ocorrência da desapropriação. Como é cediço, Roma construiu grandiosas obras e para tanto, desocupou várias áreas para a construção destas. Veja, por exemplo, uma limitação ao direito à propriedade privada citada por Luciano de Souza Godoy, transcrito do livro de José Carlos Moreira Alves: **“cita, quanto ao período pós-clássico, interessante limitação à propriedade privada: o proprietário que não cultivou seu terreno perde a propriedade sobre ele em favor de quem o cultivou por mais de dois anos.”**²

No período Pós-Clássico começaram a surgir leis para disciplinar a propriedade.

¹ FUSTEL DE COULANGES, N. D. **A Cidade Antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 1998. 62p.

² MOREIRA ALVES, J. C. apud GODOY, L.S. **Direito agrário constitucional**: o regime da propriedade. São Paulo: Atlas, 1998. 19 p.

Na idade média, o que predominava era um regime feudal, onde a propriedade passou a representar um valor político, sendo que neste período as terras ficaram mais concentradas nas mãos da nobreza e da igreja. Ocorria muito a relação de vassalagem, onde o detentor da terra alugava-a em troca de serviços do vassalo.

A expropriação fundava-se no poder do soberano e era oposto a todos os particulares. Quanto à indenização paga, esta é uma questão controversa, alguns afirmavam que a expropriação tratava-se de uma venda forçada, e o dinheiro pago poder-se-ia dizer que era a indenização, enquanto outros defendiam que se devia pagar para assim criar obstáculos para a aquisição de terras por parte da igreja.

Em 15 de dezembro de 1215, surgiu a Magna Carta, outorgada por João Sem Terra, em que no seu artigo 39, foi imposta uma limitação ao poder do soberano, em que para este expropriar bens dos homens livres deveria ter a antecedência de um julgamento regular, nos ditames da lei do país. Tal fato contrapôs a idéia do poder absoluto do soberano.

Começaram-se a surgir movimentos sociais, e a propriedade passou a tingir contornos mais morais e socialmente corretos com a Bill of Rights de 1.689 e a Declaração de Virgínia de 1.776.

E, finalmente com a Revolução Francesa, cominando com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada pela Assembléia Nacional em 26 de agosto de 1.789, passou a considerar o direito à propriedade como inerente à natureza humana, sendo que a expropriação só poderia ser aceita em caso de necessidade pública e com justa e prévia indenização, isto é o descrito no seu artigo 17, que assim dispunha:

Art. 17. (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão/ 1.789) Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob a condição de justa e prévia indenização.

O mesmo posicionamento foi seguido pelas diversas legislações que a precederam, como exemplo, podemos citar: Código Napoleônico de 1.804, Código Civil da Bélgica de 1.807, o Código Austríaco de 1.811, Constituição da

Espanha de 1.837 e as Constituições Portugueses de 1.822 e 1.838, dentre inúmeros outros conjuntos de leis.

Logo após, com a Revolução Industrial, novos conceitos foram se moldando, e a população começou a aclamar posicionamentos sociais econômicos mais condizentes. Tal mudança pode-se falar que culminou com as Constituições do México de 1.917 e de Weimar de 1.919, sendo que esta última dispôs a seguinte mensagem no seu artigo 153, extraída do livro de Jorge Miranda:

Bem clara a mensagem legada pelo artigo 153 da Constituição de Weimar: “a constituição garante a propriedade. O seu conteúdo e os seus limites resultam da lei. A expropriação tem de ser determinada pelo bem comum e dá-se em virtude de disposições legais e mediante justa indenização, excepto nos casos declarados em lei. Havendo litígio acerca do quantitativo da indenização, permite-se o recurso aos tribunais ordinários, salvo disposição de lei do Império em contrário. A propriedade obriga e o seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar um função no interesse social.”³

Ao observar tais dizeres, chega-se à conclusão acerca da função social da propriedade, em que a terra só deveria permanecer nas mãos do dono, caso este satisfizesse a função social da mesma. Deste modo, passou-se a explicitar os dizeres da sociedade.

Assim, a partir de tais constituições, outras seguiram o mesmo posicionamento, como a brasileira, em que a propriedade passou a ser um direito assegurado ao ser humano.

1.2- A desapropriação no Direito Constitucional Brasileiro.

Poder-se-ia dizer que a modalidade de desapropriação por interesse social apareceu em nosso texto constitucional na Carta de 1946, que assim dispunha em seus artigos 141 e 147:

³ MIRANDA, J. **Textos Históricos do Direito Constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1.980. 290p.

Art. 141. (CF/46). A constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia assegurado o direito à indenização ulterior.

Art. 147. (CF/46). O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá com observância do disposto no artigo 141.

(...) § 16. Promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos.

Tal inserção desta modalidade de desapropriação foi de autoria do Senador Ferreira de Souza, que apresentou a Emenda 3.068, ao qual houve forte oposição do Constituinte Mário Masagão e rejeitada pela Comissão de Constituição, mas acabou sendo acolhida pelo Plenário, transformando-se em norma constitucional.

Como tal fato representou grande importância em nosso ordenamento, é mister salientar as ilustres palavras proferidas pelo Senador Ferreira de Souza e publicada nos Anais da Comissão da Constituição, v. III/116 e 117, Imprensa Nacional, 1.946 e Diário da Assembléia de 03/05/1.946 p.1435, que assim dispusera:

Mas devemos também possibilitar a desapropriação sempre que necessária à ordem social, à vida social. Vamos citar dois casos: na sociedade puramente individualista, que compreende a propriedade como um direito absoluto, admite-se a propriedade dos bens que não produzem e recebem valorização do próprio Estado ou do trabalho coletivo. Evidentemente, essa propriedade improdutiva, que o proprietário não explora no sentido de transformá-la numa utilidade geral, criando riqueza para a coletividade, é um peso para a sociedade. O proprietário tem, em seu favor, toda proteção da lei e da autoridade, recebe as consequências do enriquecimento resultante do trabalho geral e da própria ação do Estado e nada lhe dá em virtude desse mesmo direito. Deve ser possível ao Estado em casos especiais, desapropriá-la, a fim de tornar a propriedade uma utilidade, uma riqueza social, seja porque vá dividi-la entre os que

pretendem cultivá-la, seja para outro fim de ordem coletiva. Essas as razões porque, coerente com o velho ponto de vista, me coloco, há muito tempo, na posição chamada por alguns católicos de esquerda, velho ponto de vista que me levou a propor isso mesmo na Constituição de 34. Apelo, assim, para a nobre Comissão, no sentido de compreender o problema e a situação que o mundo atravessa, dando ao instituto da propriedade feição social, que a justifica nos tempos atuais.⁴

Embora a Constituição de 1.934 tenha trazido expressões que garantiriam o direito de propriedade, vinculando-o ao bem-estar social, ele se limitou à desapropriação por necessidade ou utilidade pública, conforme se acentua nos artigos 17 e 113, que assim dispunham:

Art. 17. (CF/34). É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de guerra iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Art. 113. (CF/34).A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direito concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, (...).

Não obstante tais artigos expressos nesta Carta usar da expressão “interesse social”, foi apenas com a Constituição de 1.946 que a desapropriação por interesse social surgiu.

Na constituição de 1.937 foi omitido qualquer expressão que significasse função social da propriedade, conforme dispõe o artigo 122, que assim expressa:

Art. 122. (CF/37).A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes:

⁴ SALLES, J. C. M. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 4. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: RT, 2.000. 891p.

(...) § 14. O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e seus limites serão os definidos nas leis que regularem o exercício.

Na vigência desta Constituição, foi editado o Decreto-lei nº 3.365, de 21/06/1.941, para disciplinar as desapropriações, e tal se fez numa única vertente, a desapropriação por utilidade pública. Tal Decreto-lei contém normas de direito processual e material, e continua em vigor até os dias de hoje.

No transcurso da Constituição de 1.946 foi editado a Lei nº 4.132 de 10/09/1.962, onde definiu os casos de desapropriação por interesse social e dispôs sobre sua aplicação.

E, finalmente com a inserção na Magna Carta da Emenda Constitucional (EC) nº 10 de 10/11/1.964 foi inserida a modalidade de desapropriação por interesse social, para a realização da reforma agrária, acrescentando-se ao artigo 147 da CF/46 os §§ 1º a 6º, que assim subscrevem:

Art. 147. (CF/46)

(...) § 1º. Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas;

§ 2º. A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões, bem como sobre as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate;

§ 3º. A desapropriação de que trata o § 1º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedade rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei;

§ 4º. A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndios, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro;

§ 5º. Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal;

§ 6º. Nos casos de desapropriação na forma do § 1º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada.

Tal modalidade de desapropriação surgiu tardiamente em nosso ordenamento, cerca de 40 anos depois se comparado com as Constituições européias, tais como a da Alemanha e Áustria em 1.919, na Grécia em 1.920, na Lituânia em 1.922, dentre outras.

Conforme o ensinamento de Olavo Acyr de Lima Rocha, as alterações preparadas pela EC nº 10/64, consistiram no seguinte:

- 1-atribuir competência à União para legislar sobre o direito agrário;**
- 2-transferir dos estados para a União a competência para decretar impostos sobre a propriedade territorial rural, embora o produto da arrecadação pertencesse aos municípios da localização dos imóveis;**
- 3-atribuir aos municípios o imposto sobre a propriedade territorial urbana;**
- 4-admitir uma exceção no que diz respeito à forma de indenização, que passaria a ser em títulos da dívida pública quando se tratasse de desapropriação da propriedade territorial rural de perfil latifundiário, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos;**
- 5-fixar a competência exclusiva da União para promover a desapropriação agrária, limitada às zonas prioritárias e tendo por objeto imóveis rurais que contrariem o disposto no artigo 147;**
- 6-estabelecer que as benfeitorias úteis e necessárias seriam indenizadas em dinheiro;**
- 7-consignar que os títulos da dívida pública recebidos na desapropriação agrária seriam aceitos a qualquer tempo como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas;**
- 8-deferir a lei ordinária dispor sobre o volume anual ou periódico das emissões, bem como as características dos títulos, taxa de juros, prazo e condições de resgate;**

9-isentar os proprietários expropriados dos impostos federais, estaduais e municipais incidentes sobre transferência da propriedade expropriada.⁵

Logo após, a EC nº 10/64, foi editada a Lei nº 4.504, de 30/11/1.964, ao qual foi denominado Estatuto da Terra.

Vários foram os benefícios e inovações trazidas por esta lei, dentre os quais podemos citar:

- a indivisibilidade da pequena propriedade, deste modo evitando a formação de minifúndios;
- regulamentação das colonizações públicas e particulares;
- o cooperativismo;
- o usucapião especial agrário, atualmente regulado no artigo 191 da CF/88, dentre outros.

Referida lei estabelecia no seu artigo 16 que a reforma agrária visaria a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Nos artigos 17 a 26, esta lei dispôs sobre a desapropriação para fins de reforma agrária, englobando a distribuição de terras para a desapropriação, as finalidades, os princípios norteadores, etc.

A Constituição Federal de 1.967 seguiu praticamente os mesmos termos da EC nº 10/64, sendo que tal foi inserido no artigo 157 §§ 1º ao 6º. Faz-se necessário a transcrição dos §§ 1º e 5º, pois foram alterados pelo Ato Institucional nº 9 de 25/04/1.964. Deste modo a redação dos §§ 1º e 5º do artigo 157 da CF/67 é a seguinte:

Art. 157. (CF/67).

(...) § 1º. Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata

⁵ ROCHA, O. A. L. **A desapropriação no direito agrário.** São Paulo: Atlas, 1.992 . 73-74p.

correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo como meio de pagamento de até cinquenta por cento de Imposto Territorial Rural e como e como pagamento do preço de terras públicas.

(...) § 5º. Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.

Depois do AI nº 9/69, que alterou estes parágrafos, eles ficaram com a seguinte redação:

Art. 157. (CF/67).

(...) § 1º. Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

(...) § 5º. O Presidente da República poderá delegar as atribuições para a desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, sendo-lhe privativa a declaração de zonas prioritárias.

Deste modo, as alterações em relação ao § 1º do artigo 157 da CF/67, foram as seguintes: o vocábulo “prévia” foi suprimido, pois como a indenização paga em títulos da dívida pública, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, não há possibilidade de se falar em prévia indenização, isto nos casos de desapropriação por interesse social, da propriedade territorial rural. Além disto, o AI nº 9/69 previu que a justa indenização seria fixada segundo os critérios estabelecidos em lei.

Em relação ao § 5º alterado pelo AI nº 9/69 foi suprimido o órgão colegiado, e não mais se mencionou os planos que envolvessem desapropriação para fins de reforma agrária. Mas foi acrescentado a possibilidade de delegação das

atribuições para o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária, embora a declaração de zonas prioritárias continuaria sendo privativa do Presidente da República.

A Emenda Constitucional nº 1 de 17/10/69, alterou o § 22 do artigo 153 da Constituição Federal de 1.967, ao qual associou a importância de princípio constitucional, a garantia do direito de propriedade à função social, sendo que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com fundamento no princípio da função social da propriedade. Deste modo, o Estado ocupou um papel diferente na sociedade. É importante ressaltar os dizeres de Luciano de Souza Godoy, ao qual destacou observação de Menger:

Orlando Gomes, em trecho de sua obra, muito oportunamente, destaca observação de Menger, para o qual o Estado deixara de ser amigo desinteressado, protetor do proprietário, para se tornar companheiro incômodo que, em tom autoritário, pretende dominar e usufruir a propriedade, co-participando tanto na substância econômica, como na jurídica, dessa associação forçada.⁶

O Decreto-lei nº 554, de 25/04/1.969 estabeleceu o procedimento judicial.

Em 02/03/1.982 foi publicado no Diário Oficial da União (D.O.U.) um trabalho realizado pelo Ministro Antônio Gonçalves de Oliveira, presidente da comissão, e pelos juristas Antônio Luiz de Souza Rocha, Hely Lopes Meirelles, Francisco de Paula Pessoa, Ronaldo Rebello de Brito Poletti e Alvaro Pessoa, com o fulcro de elaborar um anteprojeto de futura lei, onde conteria todo o conteúdo relativo à utilidade e necessidade pública e o interesse social.

Os principais pontos em relação a este trabalho foram as seguintes denotações:

- a) especificou apenas situações de utilidade pública (art. 2º, I a XII) e interesse social (art. 3º, I a XIX);**
- b) estabeleceu, para fase executiva dois procedimentos, um amigável (arts. 14 a 19) e outro contencioso (arts. 20 a 50) desenvolvido em juízo;**

⁶ MENER *apud* GODOY, L. S. **Direito agrário constitucional**: o regime da propriedade. São Paulo: Atlas, 1998. 55p.

- c) possibilidade de o expropriado discutir a presença da utilidade pública ou do interesse social durante a defesa na ação expropriatória (art. 22, § 1º);
- d) condicionamento da imissão na posse ao depósito judicial do valor fixado na sentença monocrática (arts. 31 a 35), assegurando ao expropriado, caso o expropriante queira imitir-se na posse antes da consignação de tal valor, o uso do mandado de segurança e dos interditos possessórios (ar. 39);
- e) a criação da ação reversa, a qual permite ao expropriado, passados dezoito meses do ato declaratório, exigir a efetivação da desapropriação, com o pagamento da justa indenização e a consequente transladação do domínio (art. 48);
- f) o reconhecimento do instituto da retrocessão, a ser efetivado através da ação de retorno (art. 49);
- g) a necessidade de o ato declaratório conter, pena de invalidade, a previsão de recursos financeiros para a quitação de indenização (art. 11).⁷

Na atual Constituição promulgada em 16/05/1988 foi mantida a desapropriação para fins de reforma agrária, sendo que as disposições que garantem a propriedade, são as seguintes:

Art. 5º. (CF/88). 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, à propriedade, nos termos seguintes:

XXII- é garantido o direito de propriedade;

XXIII- a propriedade atenderá a sua função social;

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

XXV- no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

Art. 182. (CF/88). A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁷ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. Curitiba: Juruá, 2.000. 38/39p.

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

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

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

Art. 184. (CF/88). Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária (grifo nosso), o imóvel que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Art. 243. (CF/88). As glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

De um modo geral, a CF/88 vislumbra três hipóteses de desapropriação permitidas, traçadas no livro de Harada:

“A desapropriação de propriedade que cumpre a função social, a desapropriação de propriedade que não cumpre a função social, distinguindo as propriedades urbanas das rurais, e a desapropriação de propriedade nociva à coletividade.”⁸

Além da observância de tais artigos, é necessário vislumbrar as idéias dos artigos 185 e 186 da CF/88.

⁸ HARADA, K. **Desapropriação:** doutrina e prática. 3ed. São Paulo: Atlas, 1998. 30p.

O artigo 185 da CF/88 expressa quais os bens suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, quais sejam: a pequena e média propriedade rural, sendo tais definidas em lei, e desde que seu proprietário não possua outra; e a propriedade produtiva.

O artigo 186 da CF/88 esclarece quando é cumprida a função social da propriedade, o qual se alude aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Deste modo, para a efetivação da desapropriação para fins de reforma agrária, o imóvel rural deve não estar cumprindo sua função social, sendo que os requisitos estão presentes no artigo 186 da CF/88. O bem imóvel rural deve ser suscetível de desapropriação, ou seja, não ser produtiva e ser uma grande propriedade rural, ou pequena e média propriedade rural, desde que o proprietário possua mais propriedades.

Questão polêmica se investe em relação à propriedade produtiva. Luciano de Souza Godoy explica perfeitamente tais entendimentos:

Defendem alguns a tese que este dispositivo, por si só, afastaria a possibilidade de desapropriação agrária em propriedade produtiva, segundo os critérios definidos pelo órgão competente, e mesmo que esta propriedade não atendesse aos outros elementos da função social da propriedade: o ecológico e o social. Desta forma, poderíamos imaginar a seguinte situação: em certa propriedade, seu titular mantém trabalho escravo, ou mesmo abusa no uso de agrotóxicos, todavia, tendo-a produtiva, estaria isento da desapropriação agrária.

Por outro lado, defendem outros a tese que a desapropriação agrária pode incidir sobre qualquer propriedade que não atenda simultaneamente, aos elementos do artigo 186- produção, ecologia e social. Desta forma, segundo o exemplificado a pouco, a propriedade que mantivesse trabalhadores em regime de escravidão, ou mesmo abusasse dos agrotóxicos, poderia ser desapropriada com fundamento no art. 184 da Constituição. Entendem estes que quando a Constituição diz que a propriedade para fins de reforma agrária, quer mesmo dizer: a propriedade produtiva que cumpre sua função social.⁹

⁹ GODOY, L. S. **Direito agrário constitucional: o regime da propriedade.** São Paulo: Atlas, 1998. 88/89p.

José Afonso da Silva ¹⁰ é partidário da primeira corrente, enquanto que Luciano de Souza Godoy acredita que a segunda posição é a mais correta.

Em relação à forma de pagamento, tal se fará mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir da data de sua emissão. Este valor que deve ser pago em títulos da dívida agrária, ocorre com o valor da terra nua. O valor em relação às benfeitorias necessárias e úteis deve ser pago em dinheiro.

O artigo 184 da Constituição Federal de 1.988, fala que a indenização será “prévia”, mas não há como ser prévia, pois o pagamento se dá num prazo de até vinte anos e não imediatamente como se denota do vocábulo “prévia”, sendo assim, uma incongruência textual.

Nos dias atuais, em virtude das grandes manifestações populares, com a finalidade de promover a justa distribuição da terra, o Movimento dos Sem Terra (M.S.T.), que é o maior grupo em formação para tal finalidade, força o governo federal através de invasões e demais reivindicações, a colocar em prática o plano da reforma agrária, e cada vez mais rápido está promovendo o assentamento de várias famílias.

O governo, buscando agilizar o processo judicial para desapropriação para fins de reforma agrária editou a Lei Complementar nº 88 de 23/12/1.996, e estabeleceu o procedimento especial, de rito sumário.

¹⁰ SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 7ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 689p.

Capítulo II - Considerações Iniciais.

2.1- Conceito.

O conceito concernente a desapropriação é um assunto muito controverso, sendo que apresenta variações de um autor para outro. Deste modo, insta verificar conceitos apresentados por diversos autores.

Desapropriação, de acordo com Hely Lopes Meirelles, é o seguinte:

Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para o superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 183, § 4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).¹¹

Na lição de José Carlos de Moraes Salles, ao qual exprimiu o conceito, tendo em vista, o ordenamento brasileiro:

(...) *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 do seu valor real, nos casos de inadequado aproveitamento do solo urbano ou de inadequado aproveitamento do solo urbano ou de reforma agrária rural, observados os prazos de resgate estabelecidos nas normas constitucionais respectivas.¹²

¹¹ MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2.002. 569p.

¹² SALLES, J. C. M. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 4ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 90p.

Para Pontes de Miranda, esta é a sua idéia:

Aliás, desapropriação não é só atingir o poder de dispor. Desapropria-se mesmo se deixa a propriedade ao titular do direito, como, por exemplo, se só lhe tira o uso. (...) Desapropriação há, mesmo se não resulta aquisição por alguém, posto que a transdesapropriação seja a espécie mais frequente. Tornar extracomércio o que está no patrimônio de outrem é desapropriar. O que veda a produção por alguma empresa, ou a restringe, desapropria. Também desapropria quem cerceia direito patrimonial, seja de origem privatística, seja de origem publicística.¹³

Sábria é a definição de José Cretella Júnior, onde a desapropriação é: **“O ato pelo qual o Estado, necessitando de um bem particular, para fins de interesse público, obriga o proprietário a transferir-lhe a propriedade desse bem, mediante prévia e justa indenização”**¹⁴

E, de acordo com uma acepção mais moderna, podemos conceituar desapropriação, como **“o procedimento estatal destinado a substituir compulsoriamente um direito de propriedade pelo equivalente econômico, de modo a permitir sua afetação a um interesse público ou social.”**¹⁵

Diante de tais conceitos, pode-se extrair algumas considerações. A definição que Meirelles atribuiu, há inserido uma vinculação à aquisição de propriedade pelo Estado, podendo se afirmar, que tal definição se encontra atualmente ultrapassada.

Nos tempos atuais,

(...) o evoluer doutrinário timbrou em afirmar a existência do fenômeno nas situações onde o Poder Público se assenhere do domínio particular sem observar o procedimento estabelecido para tanto, ou, quando, mesmo sem tomar para si a coisa impõe condicionamentos para a sua utilização, impedimentos ou tornando-se excessivamente onerosa a sua exploração para o proprietário.¹⁶

¹³ PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1.967.** 2 ed. vol. V. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1.974. 401-405p.

¹⁴ CRETELLA JÚNIOR, J. *apud* HARADA, K. **Desapropriação: doutrina e prática.** 3ed. São Paulo: Atlas, 1.998. 32p.

¹⁵ SUNDFELD, C. A. **Desapropriação.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1.990. 14p.

¹⁶ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária.** 1ed. 2tir. Curitiba: Juruá, 2.000. 42p.

Deste modo, percebe-se uma visão mais moderna, e a definição tendo por base uma vinculação à aquisição da propriedade foi ultrapassada, conforme se denotou no moderno conceito de Carlos Ari Sunfeld.

2.2- Pressupostos.

Em nosso ordenamento jurídico Constitucional, o legislador fez uma divisão de tais pressupostos ou requisitos, e os dividiu em três grupos: desapropriação por necessidade pública, utilidade pública e interesse social.

Tal fórmula de requisitos se encontra presente desde a Carta Magna de 1.946, conforme dispunha o artigo 141, § 16 daquele Estatuto.

Deste modo, importante conceituar estas espécies de desapropriação.

Segundo Seabra Fagundes, a desapropriação por necessidade e utilidade pública possui o seguinte significado:

A necessidade pública surgiria quando a Administração se encontra diante de um problema inadiável, isto é, que não pode ser removido, nem procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular.

A utilidade pública existe quando a utilização da propriedade privada é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui imperativo irremovível.¹⁷

Ainda nas mesmas lições do ilustre professor, citadas no livro de Olavo Ayr de Lima Rocha, tal proferiu o seguinte conceito de desapropriação por interesse social:

Haverá motivo de interesse social quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral pela melhorias nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição de riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais.

E preleciona o especialista que a menção do interesse social, se bem que desnecessária, encontra explicação no seu sentido programático. O que pretendeu o legislador de 1.946, ao ressaltá-lo,

¹⁷ SEABRA FAGUNDES, M. **Da Desapropriação no Direito Brasileiro**. São Paulo: Livraria Editora Freitas Bastos, 1.942. 20p..

foi acentuar a relevância do instituto da desapropriação como meio de concretizar as finalidades sociais do momento.¹⁸

Além de tais requisitos, com o passar do tempo, sub-espécies de desapropriação surgiram, quais sejam: desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e desapropriação urbanística por descumprimento da função social; desapropriação urbanística por utilidade pública e desapropriação de glebas onde se localizam culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

A diferença pertinente a utilidade e necessidade pública pode ser resolvida pelos conceitos citados anteriormente. Embora haja tal posicionamento sobre as diferenças entre os dois institutos, Eurico Sodré, se posiciona no sentido de que estes pressupostos são sinônimos, assim:

Nenhuma causa existe para estabelecer diferença entre a verificação de uma necessidade pública e a verificação de uma necessidade pública. Se esta é suficiente para induzir a uma desapropriação, mais o será aquela, que, na escala dos motivos determinantes - se é que estes se graduam na vida administrativa - se reveste de maior urgência ou indeclinabilidade.

Necessidade e utilidade pública se equiparam quando se trata de desapropriar, por isto, ser consideradas sinônimas, para este efeito. Tanto isto é certo que a lei vigente - Dec. 3.365/41 - aboliu a distinção entre elas, catalogando como de utilidade pública todos os casos outrora contemplados como de necessidade pública, nas leis extravagantes e no Código Civil.¹⁹

De outro lado, a diferença existe entre desapropriação por interesse social das modalidades de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, consiste no fato de que na modalidade por interesse social, os beneficiários são terceiras pessoas, onde tais, através de um racional aproveitamento, o Estado lhes transmite o acesso às propriedades privadas, enquanto que na desapropriação por necessidade ou utilidade pública, o bem, na maioria das vezes é incorporado ao patrimônio do Estado ou qualquer ente expropriante, com a finalidade de realizar serviço ou obra pública.

Os casos de utilidade e necessidade pública estão elencos no artigo 5º do Decreto-lei nº 3.365/41. O rol é taxativo, embora a alínea “q” deste artigo

¹⁸ SEABRA FAGUNDES, M. *apud* ROCHA, O.A. L. **A desapropriação no direito agrário**. São Paulo: Atlas, 1.922. 65p.

¹⁹ SODRÉ, E. **A Desapropriação**. 3ed. São Paulo: Saraiva, 1.955. 51p.

expressar: “q) os demais casos previstos em lei”, quer dizer que a desapropriação nestes casos só poderá ocorrer se tiver previsão legal, ou seja, as hipóteses previstas neste artigo 5º, do Dec.-lei 3.365/41 ou em outros casos previstos em lei. A desapropriação nestes casos, não pode ser fruto da imaginação do expropriante.

No infortúnio de o bem expropriado for usado com fundamento em algum item, e depois for mudado para outro argumento não ensejará retrocessão. Por exemplo: um imóvel for desapropriado para a construção de um aeródromo, com fundamento na letra “o”, logo depois, visando outro interesse, decidiu-se aquele bem ser destinado à construção de um ginásio de esportes, fundamentado na letra “n”.

Deste modo, consideram-se casos de utilidade ou necessidade pública, os contidos no artigo 5º do Dec.-lei nº 3.365/41, muito embora este artigo só ressalte a expressão “utilidade pública”, deve ser estendido aos casos de necessidade pública, através de interpretação extensiva, pois deve se levar em conta a finalidade extrema, que é o interesse social. Assim, os casos são:

Art. 5º. (DL 3.365/41). Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração e a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos,

edificados ou não, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;

j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

l) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

m) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;

n) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

o) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

p) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

q) os demais casos previstos por leis especiais.

§ 1º. A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea i do caput deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas.

§ 2º. A efetivação da desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais depende de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de ampliação.

Em relação à desapropriação por interesse social, a lei nº 4.132, de 10/09/1.962 dispõe em seu artigo 1º, um conceito legal:

Art. 1º. (Lei 4.132/62). A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

Os casos elencos de interesse social estão presentes nesta mesma lei, no seu artigo 2º, que assim delinea:

Art. 2º. (Lei 4.132/62). Consideram-se de interesse social:

I- o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II- a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola (*vetado*);

III- o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento agrícola;

IV- a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias;

V- a construção de casas populares;

VI- as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VI- a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais;

VIII- a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

§ 1º. O disposto no item I deste artigo só se aplicará nos casos de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados.

§ 2º. As necessidades de habitação, trabalho e consumo serão apuradas anualmente segundo a conjuntura e condições econômicas locais, cabendo o seu estudo e verificação às autoridades encarregadas de velar pelo bem-estar e pelo abastecimento das respectivas populações.

A desapropriação por interesse social é prevista no artigo 184 da CF. No artigo 185 estão definidas as propriedades excluídas da desapropriação, e no

artigo 186 da CF estão traçados os parâmetros para a definição da função social da propriedade.

A Lei n.º 8.629 de 25/02/1.993 regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII da Constituição Federal arts. 184 a 191).

Esta lei conceitua o que sejam a pequena e média propriedade rural para fins de exclusão da desapropriação; define o que seja propriedade produtiva; o que seria justa indenização; entre outras regulamentações que serão tratadas em Capítulo adiante.

2.3- Características.

São várias as características pertinentes à desapropriação, e segundo Meirelles ²⁰ várias são as características deste instituto, assim mostraremos e teceremos breves comentários sobre as características, e segundo aquele autor, as características principais, são as que denotaremos em negrito:

1- A desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade:

em que o Poder Público, quando incorpora um bem ao seu patrimônio, libera-o de quaisquer ônus e obrigações, não podendo ser reivindicado. Deste modo, aquele que porventura possua algum direito sobre o bem só o poderá fazê-lo em relação ao valor da indenização. Trata-se de causa de perda de propriedade, consubstanciada no artigo 1.275, V, do C.C./02, que assim dispõe:

Art. 1.275. (C.C./02). Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade:

(...) V – por desapropriação.

O artigo 31, do D.L. nº 3.365/41 faz prova em relação a liberação de quaisquer ônus e obrigações quanto ao bem expropriado, possuindo a seguinte redação:

²⁰ MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2.002. 570-577 p.

Art. 31. (DL 3.365/41). Ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado.

2- A desapropriação é um procedimento administrativo que se realiza em duas fases: a primeira, de natureza declaratória e a segunda, de caráter executório: a primeira fase, que denomina declaratória, é indicativa do procedimento segundo o qual irá verificar a necessidade ou utilidade pública ou interesse social, e deste modo observar se o bem poderá ser desapropriado para se satisfazer o interesse público. A segunda fase, chamada de executória relaciona a estimativa da justa indenização e faz-se a transferência do bem expropriado para o domínio do ente expropriante. Se fala em procedimentos administrativos, pois a desapropriação não é realizada em um só ato, mas em uma série de atos interligados.

Quanto à segunda fase, há discussões doutrinárias no que diz respeito ser um procedimento administrativo. Os que pensam que a fase executória não é um procedimento administrativo, argumentam que nela é necessário a propositura de ação contenciosa, o que assegura ao proprietário acesso ao contraditório regular, e este não se encontra no âmbito da Administração Pública, tendo como partidário desta corrente Edilson Pereira Nobre Júnior ²¹ e Ruy Cirne Lima ²², enquanto que os que defendem a outra corrente, podemos citar além de Hely Lopes Meirelles, o ilustre doutrinador José Cretella Júnior ²³.

3- Toda desapropriação deve ser precedida de declaração expropriatória regular: neste caso, o ente expropriante deve indicar o bem que será desapropriado, os dispositivos legais que autorizam a desapropriação e especificar a sua finalidade pública: interesse social ou utilidade ou necessidade pública.

4- A desapropriação indireta não passa de esbulho da propriedade particular e, como tal, não encontra apoio em lei: a desapropriação indireta ocorre quando não há o devido processo legal, sendo, pois um instrumento para

²¹ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. Curitiba: Juruá, 2.000. 46p.

²² LIMA, R. C. **Princípios de Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1.987. 132p.

²³ CRETELLA JÚNIOR, J. **Tratado Geral da Desapropriação**. Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 1.980. 21 p.

forçar o Poder Público a indenizar tal ato ilícito, representado pelo desapossamento da propriedade particular, pois uma vez que tais bens forem incorporados ao Poder Público não mais poderão ser reintegrados ou reivindicados, pois a desapropriação é modo originário de aquisição da propriedade, e o expropriado só poderá se ater ao valor da indenização. Antes de se consumir o apossamento dos bens, poderá até ser utilizado os interditos possessórios.

5- Todos os bens e direitos patrimoniais prestam-se a desapropriação: esta conjectura será analisada no item 2.4.

6- A desapropriação da propriedade é a regra, mas a posse legítima ou de boa-fé também é expropriável: a posse legítima ou de boa-fé poderá ser desapropriada, pois, embora a propriedade tenha um valor maior, a posse, também deverá ser fixado um quantum indenizatório, pois possui um valor econômico para o possuidor, desde que esta seja legítima e de boa-fé.

7- Os bens públicos são passíveis de desapropriação: deve-se ser respeitado, a hierarquia em relação aos entes federados. Tal matéria está contida no item 2.4.

8- Os bens públicos de autarquias, de fundações públicas, empresas estatais, concessionários e demais delegados do serviço público são expropriáveis: análise no item 2.4.

9- As áreas de jazidas para desapropriação, só podem ser autorizadas, concedidas, ou realizado o licenciamento para a pesquisa ou lavra com a concordância da União: a desapropriação de jazidas, é de competência exclusiva federal, devendo os entes menores apenas dar-lhes destinação de pesquisa e de lavra, desde que haja a anuência da União. Caso seja dada outra destinação estaria suprimindo a atividade minerária da União, cujo detém competência exclusiva, e tais bens minerais pertencem à União, conforme denota o artigo 20, IX da CF/88 que será tratados mais atentamente no item 2.4.

10- Em princípio os destinatários dos bens expropriados são o Poder Público e seus delegados: O Poder Público e os seus delegados são os detentores do interesse público, e a princípio são eles os destinatário dos bens

desapropriados. Contudo, nos casos de desapropriação por zona, na desapropriação urbanística e na desapropriação por interesse social, os destinatários são terceiras pessoas, pois a União tem como uma das atribuições realizar a justiça social, dando-se um melhor aproveitamento social para as propriedades.

11- A desapropriação por zona está autorizada pelo Dec.-lei 3.365/41 (art. 4º): conforme este artigo 4º, a desapropriação por zona consiste, na ampliação da expropriação às áreas que se valorizem extraordinariamente em consequência da realização da obra ou do serviço público. Tais áreas ou zonas excedentes poderão ser vendidas a terceiros, para obter recursos financeiros.

12- Modalidades de desapropriação: necessidade ou utilidade pública ou interesse social: são as modalidades previstas na Constituição Federal, que já foram analisadas anteriormente e a modalidade de interesse social para fins de reforma agrária será muito mais atentamente abordada.

2.4- Bens passíveis de desapropriação.

Os bens que serão objeto de desapropriação são extraídos do artigo 2º, caput, do Decreto-lei (DL) nº 3.365/41, que traz a seguinte mensagem:

Art. 2º. (DL 3.365/41). Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

A expressão inserida neste artigo que diz “todos os bens” deve ser analisado, e sobre tal compreende-se os bens móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos, os direitos autorais (aspecto patrimonial), os privilégios de invenção, os semoventes, as ações de sociedades anônimas, os arquivos de documentos de valor artístico ou histórico, ou seja, tudo que por uma finalidade, uma necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, e ainda que sejam inalienáveis e insubrogáveis.

Em relação aos bens móveis muita controversia surgiu em relação a este tema, se tais poderiam ser ou não desapropriados. O posicionamento se vingou

no sentido de que eles podem ser desapropriados, cabendo então ao agente público optar pela desapropriação ou pela requisição. Como se sabe, a via desapropriatória gera um pouco de demora, e se no caso ocorrer iminente perigo público, se deve optar pela requisição, pois o procedimento desapropriatório poderia comprometer a segurança da sociedade.

De acordo com Juan Carlos Cassagne ²⁴, **escapam da desapropriação os chamados direitos de personalidade, tais como, o direito à vida, à honra, a professar um culto, à liberdade e ao nome.** Deste modo, impõe-se o princípio da dignidade da pessoa humana.

O artigo 2º § 1º, D.L. nº 3.365/41 relaciona a hipótese de desapropriação do subsolo e do espaço aéreo, onde traz a seguinte mensagem:

Art. 2º. (DL 3.365/41).

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

Clara a dicção deste parágrafo ao dizer que o espaço aéreo ou subsolo só será possível, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial ao proprietário do solo. O proprietário tem o seu direito resguardado até onde lhe for útil, ou seja, a parte não utilizada por ele na sua propriedade e que não lhe cause um prejuízo patrimonial, não poderá ser indenizado. Casos de desapropriação relacionados para este caso, podem ser relacionados os seguintes exemplos: instalação de postes, torres de alta tensão, entre outros. Não entra nesta desapropriação, por exemplo, a passagem de metrô ou tubos de oleodutos por baixo da terra, pois não são capazes de acarretar qualquer prejuízo ao uso regular da propriedade.

Em relação a desapropriação de jazidas, deve-se fazer menção artigo 20, IX da Constituição Federal de 1.988:

Art. 20. (CF/88). São bens da União:

(...) IX- os recursos minerais, inclusive os dos subsolo.

²⁴ CASSAGNE, J. C. *apud* NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária.** Curitiba: Juruá, 2.000. 52-53p.

Deste modo, nos casos de exploração de jazidas pela União não há desapropriação, nem indenização, pois a área é pertencente à União, então não há para quem pagar a indenização. Esta é a opinião do ilustre magistrado Mário Roberto N. Velloso, que assim expressa:

Com respeito às jazidas, lembramos que sua titularidade é destacada da propriedade existente na superfície, por força do contido no art. 20, IX, da Constituição Federal (são bens da União- os recursos minerais, inclusive os do subsolo). Permanecem, portanto, num plano vertical, duas propriedades, a da superfície e a do subsolo, não se podendo falar em indenização nem desapropriação. Quando a União explora uma jazida, não retira a propriedade de ninguém, apenas utiliza propriedade (da jazida) que é sua.²⁵

Outra questão que se alude, diz respeito à possibilidade de desapropriação dos bens públicos, onde, a princípio são insuscetíveis de desapropriação, mas pode ocorrer a desapropriação no que diz respeito aos bens dominicais, expressos no artigo 99, III, do Código Civil de 2.002, que dispõe:

Art. 99. (C.C./02). São bens públicos:

(...) III- os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Para a desapropriação existe uma hierarquia, onde é estabelecida no artigo 2º § 2º do D.L. 3.365/41, que assim expressa:

Art. 2º. (DL 3.365/41).

(...) § 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.

Além do respeito a tal hierarquia, é sempre necessário autorização legislativa, conforme expõe o final deste parágrafo.

Para alguns autores, o § 2º do artigo 2º do D.L. 3.365/41, se reveste de inconstitucionalidade, pois sucumbiria a autonomia destes entes federados. Este

²⁵ VELLOSO, M. R. N. **Desapropriação**: aspectos civis. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.000. 8-9p.

é o posicionamento de Fábio Konder Comparato, onde Mário Velloso teceu alguns comentários sobre seu artigo publicado na Revista dos Tribunais, em que os principais pontos são:

Em apertada síntese diz o nobre jurista que inerente ao poder de desapropriar está a noção de supremacia do ente desapropriante. Como entre as entidades político-federativas não há essa supremacia, pois todas elas são dotadas de autonomia, seria inviável a desapropriação. Se a Constituição proíbe a tributação entre as pessoas políticas – reconhecendo que a relação de poder e sujeição é incompatível com a estrutura federativa – com muito mais razão deveria proibir a desapropriação, que é mais drástica. O arremate a esta posição é de cunho histórico e político: lembra o autor que o regime constitucional embaixador do Decreto-lei n. 3.365/41 abolia o Estado federal e com o restabelecimento deste exsurgiria a inconstitucionalidade do art. 2º, § 2º, do Decreto-lei n. 3.365/41.²⁶

O cabimento do artigo 2º, § 2º do D.L. nº 3.365/41 continua em vigor, visto que para que venha a ser declarado inconstitucional, é necessária que através de uma ação direta de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal venha a se manifestar pela inconstitucionalidade da referida norma, o que no caso não ocorreu.

Visto tais comentários a respeito dos bens suscetíveis de desapropriação, vislumbraremos a partir deste ponto os aspectos específicos do tema enfocado. Deste modo podemos indicar como sendo bens suscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, conforme a redação do artigo 184, da Constituinte.

2.5- Espécies

A classificação das espécies de desapropriação poder-se-ia denominá-las em duas vertentes, quais sejam desapropriação em sentido estrito e em sentido amplo. A primeira espécie volta-se à aquisição regular da propriedade, enquanto

²⁶ Op. cit. 7-8p.

que a desapropriação em sentido amplo não há a aquisição regular da propriedade.

A espécie de desapropriação em sentido estrito é também denominada de tradicional, sendo que se subdivide em ordinária e extraordinária.

A ordinária ocorre quando o ente expropriante, através de indenização justa, prévia e em dinheiro, desapropria o bem, fundamentado no artigo 5º, XXIV da Constituição Federal de 1.988, na modalidade de utilidade ou necessidade pública ou interesse social, , verificando as hipóteses legais, sendo que será obtido em proveito próprio ou de outrem, a propriedade pertencente a um terceiro. A redação do artigo 5º, XXIV é a seguinte:

Art. 5º. (CF/88). 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, à propriedade.

XXIV- 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;

Extraordinariamente ou conhecido como desapropriação-sanção, tem relação com a desapropriação para fins de reforma agrária e a desapropriação para reforma urbana, tais dispositivos legais para fundamentar esta espécie de desapropriação-sanção é encontrado nos artigos 182, § 2º, 184 e 185 da Constituição Federal, que assim dispõem:

Art. 182. (CF/88). A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

I- parcelamento ou edificação compulsórios;

II- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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

Art. 184. (CF/88). Compete à União **desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária**, o imóvel que **não esteja cumprindo sua função social**, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Art. 185. (CF/88). São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I- a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II- a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua **função social**.

Esta forma de desapropriação privilegia os imóveis que cumprem com a sua função social, aplicando uma sanção para aqueles que não a cumprem, e deste modo, autorizando a União a propor a ação de desapropriação, quando for decretado que o imóvel não esteja cumprindo com a sua função social.

Da mesma forma que ocorre na espécie ordinária deve-se ir à juízo realizar a desapropriação, que se faz mediante o procedimento sumário (182, § 3º, da CF/88), sendo que o pagamento é realizado através de títulos da dívida pública, resgatáveis no prazo de dez a vinte anos.

Pode-se dizer que a primeira espécie, a ordinária é indenizável em dinheiro, enquanto que a extraordinária o seu pagamento é feito em títulos da dívida pública e apenas aos casos indicados pela CF/88.

A segunda espécie é denominada desapropriação em sentido amplo, e é elucidamente explicada pelo jurista Nobre Júnior, que assim subscreve:

Na desapropriação em sentido amplo, vislumbramos as situações em que a Administração não procura adquirir a propriedade do bem, limitando-se a tornar inviável o seu gozo pelo proprietário, ou, quando pretendendo tomar para si a coisa, o Poder Público, olvidando o devido processo legal, realiza o apoderamento material da coisa fora da via normal.²⁷

Concluindo, há duas espécies de desapropriação, uma que se denomina desapropriação em sentido estrito ou tradicional, e a outra é a espécie em sentido amplo. A primeira se divide em ordinária e extraordinária.

²⁷ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. Curitiba: Juruá, 2.000. 74p.

Capítulo III- Princípios norteadores.

3.1- Função social da propriedade.

Este princípio pode ser inerente à idéia de se atribuir à propriedade um potencial social, e caso este não cumpra com sua função social poderá ser desapropriado. Num país, como o Brasil, onde os níveis de desigualdades são tão alarmantes, este princípio veio a tentar apaziguar as diferenças existentes no país, deste modo possibilitando uma melhor distribuição de renda. Tal princípio está explicitado na CF/88, nos seus artigos 184 a 186, e em leis extravagantes, tais como a Lei 8.629/93, em seu artigo 2º e a Lei 4.504/64, também no seu artigo 2º, dentre outras leis.

A função social da propriedade possui objetivos econômicos e sociais, que devem estar ligados a questão agrária para um melhor aproveitamento dos recursos existentes. E, de acordo com o artigo 186, da CF/88 cumpre-se a função social mediante os seguintes requisitos:

Art. 186. (CF/88). A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de existência 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.

3.2- Supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

A supremacia do interesse público sobre o privado é um princípio decorrente do fato de que para o Estado realizar as finalidades públicas, se houver um confronto com um interesse privado, deve o primeiro prevalecer para o bem estar geral.

Desde os mais remotos tempos, tal interesse já estava inserido, conforme se denota no artigo 17, da Declaração dos Direitos do homem e do Cidadão, em que se prescreveu que a privação da propriedade deve estar situado na idéia de interesse público, e assim dispunha:

Art. 17. (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão/1.789). Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada, o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização em dinheiro.

Este princípio é decorrência do Estado Democrático de Direito, onde a Administração em busca de um interesse coletivo deve se sobrepor ao interesse do particular para cumprir a sua finalidade máxima, qual seja, o interesse público.

A União, ente político da Administração Pública conforme apregoa o artigo 184, da CF/88 é o responsável para a realização da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. Este órgão tendo poderes públicos deve sobrepor os interesses privados para a realização de uma finalidade pública maior, qual seja, a reforma agrária, para tanto desapropria imóveis de particulares para se realizar a falada função social da propriedade, e deste modo dar a propriedade uma função que atende melhor o interesse público, transformando as terras em produtivas e a geração de vários empregos

Esta espécie de desapropriação enseja que o proprietário não possui poderes absolutos sobre a sua propriedade, pois caso não esteja cumprindo com os requisitos estabelecidos no artigo 186, da CF/88, sua propriedade será desapropriada para fins de reforma agrária. Este é a mesma idéia que nos liga obrigatoriamente ao pensamento de Nobre Júnior:

Na atualidade, a manifestação do princípio é balizada com o alargamento da noção de utilidade pública, para abranger algo mais que o mero interesse na regular prestação dos serviços administrativos. A desapropriação se impõe também como meta dos integrantes da comunidade, consistente em exigências de desenvolvimento calcadas na justa distribuição da propriedade. É o interesse social, posto ao lado das tradicionais espécies necessidade ou utilidade públicas, a ensejar a ocorrência do fenômeno expropriatório.

A atual Constituição enfocou, de maneira mais reforçada este aspecto, apontando, quer para a propriedade rural, quer para a urbana, uma função social, cujo descumprimento pode dar azo à medida drástica.²⁸

A desapropriação está intimamente ligada a este princípio, e o Estado deve intervir no direito de propriedade, para que se proporcione um melhor aproveitamento das terras. Veja, as palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro, que justifica esta medida:

Em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram: houve uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a conseqüente ampliação do próprio conceito de serviço público; o mesmo ocorreu com o poder de polícia do Estado, que deixou de impor obrigações positivas, além de ampliar o seu campo de atuação, que passou a abranger, além da ordem pública, também a ordem econômica e social. Surgem, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade; assim são as normas que permitem a intervenção do poder público no funcionamento e na propriedade de empresas, as que condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social, as que reservam para o Estado a propriedade e a exploração de determinados bens, como as minas e demais riquezas do subsolo, as que permitem a desapropriação para a justa distribuição da propriedade; cresce a preocupação com os interesses difusos, como o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional.²⁹

Disto resulta a conclusão de que no conflito entre o interesse privado e o interesse público, este deve prevalecer, mas desde que não constitua agressão a direito fundamentalmente assegurado pela Constituição Federal.

²⁸ NOBRE JÚNIOR. E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. Curitiba: Juruá, 2.002. 81p.

²⁹ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1.990. 60p.

3.3- Legalidade.

A legalidade trata-se de um dos princípios constitucionais, inserido no artigo 37, caput, onde expressa o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade**, (...).

Cumprido, deste modo ao administrador uma sujeição às leis, não podendo fazer aquilo que ela não permite, estando também sujeito às exigências do bem comum, sendo que no cumprimento de suas funções não poderá delas se afastar ou então desviar a finalidade pública, sob pena de praticar ato inválido e também podendo vir a ser responsabilizado nos aspectos penais e civis.

Disto surge o pensamento de que, enquanto ao particular, este poderá fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública, só lhe é dado o direito de fazer aquilo que ela permitir, não podendo o administrador agir por vontade própria, pois tudo que executa deve ter amparo legal.

O inciso I, do parágrafo único do artigo 2º da Lei 9.784/99, também disciplina que o administrador no exercício de suas atividades deve atender a lei e ao direito, conforme vejamos:

Art. 2º. (Lei 9.784/99). A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da **legalidade**, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos **processos administrativos** serão observados, entre outros, os critérios de:

I- atuação conforme a lei e o Direito.

Todo estes enunciados sobre tal princípio, fica ainda mais reforçado nas brilhantes palavras de Hely Meirelles:

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou

vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e da finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.³⁰

Além dos dispositivos legais mencionados, necessário também fazer a transcrição dos artigos 5º, II e 84, IV ambos presentes na Magna Carta, que assim dispõem:

Art. 5º. (CF/88)

(...) II- ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Art. 84. (CF/88). Compete privativamente ao Presidente da República:

(...) IV- sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

O tema da desapropriação é atribuído amplamente na legislação nacional, sendo disciplinado principalmente na Constituição Federal, e se verifica que é a lei que traçará as diretrizes deste instituto, cabendo a Administração Pública se ater à lei quando for desapropriar algum bem, conforme se atenta do artigo 5º, XXIV, da CF/88:

Art. 5º. (CF/88).

(...) XXIV- **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.

E, conforme as lições de Edilson Pereira, deste artigo decorrem duas importantes considerações:

Disso surgem duas importantes conseqüências: uma de que as hipóteses supressivas do *jus proprietatis* resultam do consentimento do povo, através dos seus representante nas

³⁰ MEIRELLES. H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2.002. 87p.

assembléias. Em segundo lugar, garante-se o cidadão contra eventuais caprichos do gestor administrativo, em virtude das situações ensejadoras da providência deverem ser objetivamente demonstradas. Tal não ocorreria se o conceito de interesse público, por sua vagueza e indeterminação, pudesse, na prática, ser apontado pela Administração, à míngua de balizas legais. Corolário lógico da tipicidade é a não admissibilidade de integração analógica a hipóteses fáticas similares às constantes da descrição legal. Impões-se o *numerus clausus*.³¹

Resumindo, a Administração Pública no cumprimento de suas atribuições e no exercício de execução para a finalidade de prestar serviços públicos, estes devem ser embasados na lei, não podendo ser um mero capricho do administrador.

3.4- Finalidade.

O princípio da finalidade também é conhecido como o princípio da impessoalidade, descrito no artigo 37 da CF/88, e se configura no ato, em que o administrador deve sempre no desempenho de suas funções, buscar em primeiro e único lugar, o interesse público. Assim, denota que o administrador não pode tirar proveito próprio ou em nome de terceiros no exercício de seu cargo, o que caracterizaria desvio de finalidade, tendo previsão legal no artigo 2º, parágrafo único, “e” da lei nº 4717/65, que assim dispõe:

Art. 2º. (Lei 4.717/65). São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

³¹ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. Curitiba: Juruá, 2.002. 65p.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Em virtude do artigo 2º desta lei acima expressar que os casos de atos lesivos ao patrimônio da entidades serão nulos, devemos observar a norma contida no artigo 1º da Lei 4.717/65, que assim disciplina:

Art. 1º. (Lei 4.717/65). Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º Consideram-se patrimônio público, para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico.

§ 2º Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o tesouro público concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as consequências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Além desta lei, o § 1º do artigo 37, da CF/88, também discrimina que servidor ou autoridade pública não poderão tirar proveito próprio em situações que a finalidade última é o interesse público, e são as hipóteses:

Art. 37. (CF/88).

§ 1º. A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. A lei geral do processo administrativo, também disciplina a matéria relativa a este princípio da finalidade, onde consagra que nos processos administrativos, o administrador deve-se ater aos fins públicos, não podendo de forma nenhuma observar interesse particular, conforme prescreve o artigo 2º, parágrafo único, III e XIII da Lei nº 9.784/99:

Art. 2º. (Lei 9.784/99). A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, **finalidade**, (...).

Parágrafo único. Nos processos administrativo serão observados, entre outros, os critérios de:

III- objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

(...) XIII- interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Tudo o acima explicitado, vem a refletir no mesmo sentido do pensamento do ilustre magistrado José Olinda Gil Barbosa, que assim esclarece:

A finalidade do ato é seu intento finalístico. Todo ato administrativo procura obter uma finalidade de interesse da administração pública. Tem-se que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública. O administrador fica impedido de procurar outro fim ou de praticá-lo em seu próprio interesse ou em interesse de terceiros. Este princípio, o da finalidade, proíbe que o ato administrativo venha a ser praticado sem interesse público ou conveniência para a administração, mirando exclusivamente a atender interesses privado, por favoritismo ou acossamento dos agentes da administração pública. O administrador, ao agir contra este princípio, estará revelando o seu desvio de conduta, o que virá a constituir-se numa das modalidades de poder.³²

No que concerne à desapropriação para fins de reforma agrária, é sabido que neste instituto há a ocorrência da superioridade da Administração Pública sobre o interesse privado, com o fulcro de se obter uma finalidade pública, qual seja, a obtenção de um interesse geral motivado por fins sociais e econômicos que devem se sobrepor ao interesse do particular.

Denota-se importante questão a relativa a possibilidade de alienação do bem quando se realiza em favor de pessoa jurídica de direito privado que possua fins sociais. Disto decorre duas possibilidades, a de entidade privada com fins equiparados a interesse público, e de outro lado, as entidades que detém tarefas de interesse público típico.

O Supremo Tribunal Federal entendeu pela impossibilidade da desapropriação, em relação a desapropriação por entidade privada com fins equiparados a interesse público, conforme as palavras do Ministro Eloy da Rocha, que proferiu o seguinte voto no Recurso Extraordinário n.º 64.559-SP:

³² GIL BARBOSA, J. O. A lei geral do processo administrativo: lei n.º 9.784, de 28 de janeiro de 1.999. **Jus navigandi**. Disponível em: <<http://www.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3676>>. Acesso em: 06 ago. 2.003.

Ocorre desvio de finalidade da desapropriação, se o expropriante aliena o bem, ou cede o uso, por qualquer título, a particular. Descaracteriza-se, então a utilidade pública prevista na Constituição e na lei. Visa a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, à utilização do bem pela entidade pública. Utilidade pública é a determinada na lei. Somente não há desvirtuamento do fim, naquela hipótese, na desapropriação por interesse social – arts. 13, § 22, e 161, da Emenda n.º 1, de 17/10/69. Pela própria natureza da desapropriação por interesse social, pode o Poder Público desapropriar bens pra vendê-los ou locá-los a ‘quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista’ – art. 4º da Lei 4.132, de 10/09/62. Ainda que a pessoa de direito privado tenha fins sociais – encontra-se, em alguns julgados, a valorização desses fins -, não será possível, a meu ver, a destinação a seu serviço da coisa desapropriada, sem que se desnature a utilidade pública, prevista na lei de desapropriação, que corresponde ao interesse do Estado. Mesmo que a entidade declarada de utilidade pública não é entidade pública.³³

Quando se tratar de entidade privada gestora de interesse público típico, entende-se pela possibilidade da desapropriação, como por exemplo, a Fundação Getúlio Vargas.

Outra questão que merece análise é a relativa à possibilidade de desapropriação pelo Estado quando este pretende auferir vantagem econômica. Por exemplo, desapropriar casa com a finalidade de vendê-las a um preço maior, não atendendo assim as possibilidades de desapropriação que tem como finalidade perseguir o interesse público.

Acontecimento semelhante pode se dar no caso da desapropriação por zona, sendo estas que concernem extraordinária valorização em função de obras feitas pelo Estado, encontrando correlata atuação no artigo 4º do D.L. n.º 3.365/41, que assim dispõe:

Art. 4º. (DL 3.365/41). A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam a revenda.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Impossibilidade da desapropriação por entidades privadas com fins equiparados a interesse público. Recurso Extraordinário n.º 64.559-SP, Brasília, DF, 21 de maio de 1.971. DJU (Diário da Justiça da União), p. 301.

O ordenamento jurídico brasileiro não permite que a desapropriação se fundamente na possibilidade de se obter um bem, e depois vendê-lo a um preço superior, pois isto acarretaria um enriquecimento indevido por parte do ente expropriante.

Quando o órgão da Administração quiser auferir algum dinheiro, em virtude de obras realizadas por este, deve-se utilizar o tributo denominado contribuição de melhoria, relacionado no artigo 145, III da CF/88, que dispõe que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão instituir contribuição de melhoria, quando advir valorização de bens decorrentes de obras públicas.

Nobre Júnior expressa no seu livro o entendimento do STF, e de doutrinadores no que concerne a constitucionalidade ou não da desapropriação por zona, quando forem reservados à revenda, e assim expressa:

Pela inconstitucionalidade da desapropriação por zona, no ponto inerente às áreas reservadas para revenda, há fulgurante exposição de Seabra Fagundes. Em sentido contrário Adilson de Abreu Dallari, defende, ao lado da contribuição de melhoria, a desapropriação por zona como instrumento para o Estado apropriar-se da mais-valia, decorrente de obra pública, para a qual não contribuirá o proprietário.

Em sintonia com esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, assentou que o expropriante não pode, em detrimento do expropriado, cobrar-se do valor das obras, não se podendo deduzir do montante da indenização a importância da mais-valia imobiliária imposta à área remanescente. A fonte dos dispêndios estatais, para a realização de obras e serviços, há de ser a tributária, ora previamente através de impostos, ora a *posteriori* pela contribuição de melhoria. Inconcebível transformar o instituto da desapropriação, cuja excepcionalidade é ressaltada em face da garantida do *jus proprietatis*, em instrumento para o Estado angariar recursos financeiros.³⁴

Assim, o administrador na tarefa de desapropriar deve-se sempre buscar a finalidade pública, nunca podendo tirar proveito pessoal em razão de seu cargo, pois a sua função é de atender as necessidades da população.

³⁴ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 78-79p.

3.5- Moralidade.

O princípio da moralidade está contido na CF/88 , no seu artigo 37, e além disto encontra amparo no artigo 5º, LXXIII, onde poderá ser anulado o ato administrativo que for considerado imoral, por intermédio de ação popular, sendo que a redação de ambos os dispositivos presentes na Constituinte é a seguinte:

Art. 37. (CF/88). A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, **moralidade**, (...).

Art. 5º. (CF/88).

(...) LXXIII- qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à **moralidade administrativa**, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A moralidade administrativa está ligado à idéia de que o administrador no exercício de suas funções, deve atuar segundo princípios éticos e morais para a consecução do interesse público. Estas são as lições de Maurice Hauriou extraídas do livro de Meirelles, que assim dispõe:

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve necessariamente, distinguir o Bem do mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “nom omne quod licet honestum est”. A moral comum remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta

interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum.³⁵

A imoralidade, deste modo se verifica quando o conteúdo de determinado ato ainda que coberto de legalidade, contrariar o senso comum de retidão, boa-fé, etc...

Como não podia deixar de ser, devemos nos remeter a leitura do artigo 2º, parágrafo único, IV da Lei 9.784/99 em que relaciona o princípio da moralidade administrativa e diz o seu significado, que assim expressa:

Art. 2º. (Lei 9.784/99). A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da (...), **moralidade**, (...).

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

IV- atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

A moralidade administrativa no que diz respeito à desapropriação é encontrado na obrigação do ente expropriatório, quando realizar a desapropriação, indenizar o proprietário do bem. Caso isto não venha a ocorrer estar-se-ia caracterizando enriquecimento sem causa por parte do Poder Público.

A indenização é facilmente encontrada na Constituição Federal de 1.988, nos seus artigos 5º, XXIV, 183, §§ 3º e 4º, e 184, caput.

Há hipóteses em que é possível a desapropriação sem a devida indenização, como exemplo a desapropriação de glebas que foram utilizadas no cultivo de plantas psicotrópicas, relacionada no artigo 243, caput e parágrafo único da Constituinte.

3.6- Judicialidade.

É também conhecido como princípio da reserva judicial, sendo decorrência da exigência do devido processo legal.

³⁵ HAURIU, M. *apud* MEIRELLES. H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2.002. 87-88p.

No trato das questões judiciais, deve-se ser observado sempre um procedimento legal, sob pena de nulidade da ação, ou seja, deve-se respeitar todas as etapas procedimentais do processo, devendo ser respeitado o exercício do contraditório e da ampla defesa.

No caso da desapropriação para fins de reforma agrária, é necessário uma correlação de atos tendente a efetivação da mesma. O Judiciário deve intervir no caso em que há discordância por parte do expropriado, respeitando deste modo, o devido processo legal, contido no artigo 5º, LIV e LV, da Constituição Federal de 1.988, que dispõe os seguintes dizeres:

Art. 5º. (CF/88).

LIV- ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV- aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

3.7- Publicidade.

Princípio amparado constitucionalmente pelo artigo 37, e pressupõe que todos tem direitos de ter conhecimento dos atos do poder público, pois a partir da publicação dos mesmos, é que produzirão seus efeitos externos, sendo que imprescindível a sua publicação para adquirirem validade perante as partes e terceiros interessados, ou seja, torna-se requisito de eficácia.

A não publicação de atos administrativos somente é capaz nos casos em que é necessário o sigilo, tal como nos casos de segurança nacional, investigações policiais, entre outros. Claramente se verifica esta ressalva legal, contida no artigo 2º, parágrafo único, V da Lei n.º 9.784/99, que assim expressa:

Art. 2º. (Lei 9.784/99).

Parágrafo único. Nos processos administrativos, serão observados, entre outros, os critérios de:

V- divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.

Além de ser requisito de validade do ato administrativo, assegurando assim os seus efeitos externos, este princípio proporciona à população em geral, meios de controle para se tomar conhecimento das informações, sendo que pode ser utilizado do mandado de segurança, direito de petição, habeas data, ação popular, suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa, a obrigação de fornecimento de certidões de atos da Administração, que podem ser requeridas por qualquer pessoa, para defesa de direitos ou esclarecimentos de situações, os quais possuem a seguinte redação na Carta Constitucional:

Art. 5º. (CF/88).

XXXIV- são a todos assegurados, independentemente de taxas:

a) **o direito de petição** aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) **a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento** de situações de interesse pessoal;

LXIX- conceder-se-á **mandado de segurança** para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXXII- conceder-se-á **habeas data**:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII- qualquer cidadão é parte legítima para propor **ação popular** que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público, ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, (...).

Art. 37. (CF/88).

(...) § 4º. Os atos de **improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos**, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Segundo Meirelles, abrange o princípio da publicidade:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgão competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.³⁶

A publicação apta a produzir efeitos no mundo jurídico é a emanada de órgão oficial da Administração Pública, sendo o Diário Oficial das entidades públicas e jornais, quando contratados pela Administração, entre outras publicações.

A Lei n.º 9.784/99, determina que seja feita a intimação dos interessados, para que se tome ciência das diligências e decisões, podendo ser efetuado no próprio processo, dando ciência ao interessado, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outros meios que possibilitem que o interessado fique sabendo das informações contidas no processo. Só é permitido a publicação oficial, no caso de o interessado se encontrar em local indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido. No caso de as intimações não forem feitas conforme as formalidades legais, tais serão nulas, mas o comparecimento dos interessados é instrumento capaz de suprir sua falta ou irregularidade. O artigo que denota a carga de publicidade que deve ser dado aos interessados encontra arrazoado no artigo 26, §§ 3º, 4º e 5º, da Lei n.º 9.784/99, que assim expressa:

³⁶ MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2.002. 93p.

Art. 26. (Lei 9.784/99). O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência da decisão ou a efetivação de diligências.

(...) § 3º. A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

§ 4º. No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.

§ 5º. As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.

A desapropriação, que possui uma série de atos administrativos, encontra-se assim plenamente vinculada ao princípio da publicidade. Deste modo, os atos que advirem desapropriação e forem emanados dos órgãos competentes deverão ser publicados, podendo se realizar, como já explicado no diário oficial das entidades públicas, jornais, entre outros meios de divulgação.

Em relação as intimações sobre os atos e diligências efetuadas, estas devem ser realizadas pessoalmente, ou caso não seja possível, mediante as possibilidades já apresentadas, sendo que as peculiaridades da intimação e citação do interessado serão tratadas em outro tópico, como por exemplo, a notificação do proprietário quando se for fazer a vistoria do imóvel rural.

Capítulo IV- Competência para desapropriar.

4.1- Competência legislativa.

A competência legislativa é a possibilidade de se disciplinar, no caso, a modalidade da desapropriação em lei, estabelecendo qual é o órgão responsável para tanto.

De acordo com o artigo 22, II da Constituição Federal a competência legislativa para disciplinar o instituto da desapropriação, através de normas gerais e abstratas, compete “privativamente” à União, e a redação relativa a esta questão é a seguinte:

Art. 22. (CF/88). Compete privativamente à União legislar sobre:

(...) II- desapropriação;

Esta competência da União trata-se de exclusiva, e nenhum Estado federado poderá legislar sobre esta matéria. Este é posicionamento de Mário Velloso:

Compete privativamente à União legislar sobre desapropriação, nos exatos termos do art. 22, II, da Constituição Federal. Trata-se de competência exclusiva, o que equivale a afastar a possibilidade de outros entes da federação editarem qualquer comando legal sobre matéria expropriatória, quer seja em caráter supletivo, quer em caráter concorrente. Dessa opinião também conjuga o professor José Afonso da Silva.³⁷

Muito embora o parágrafo único do artigo 22 da CF/88, expressar que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas, tal não pode ser em relação à desapropriação para fins de reforma agrária, pelo fato de que esta questão é de exclusividade da União, e ela não pode se sujeitar as leis estaduais e de acordo com os artigos 184 e 185, I e II, e parágrafo único da

³⁷ VELLOSO, M. R. N. **Desapropriação**: aspectos civis. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.000. 2-3p.

CF/88, a competência para desapropriar é da União, e esta é a que detêm exclusividade para legislar sobre tal assunto.

Este é o mesmo posicionamento do professor Edilson Pereira Nobre Júnior, que assim discerne:

É correto salientar a circunstância da competência privativa, diferentemente da exclusiva, de color eminentemente material (CF/88, art. 21), admitir delegação aos Estados mediante Lei complementar (art. 22, parágrafo único). 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 da 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. Noutra parte, a CF/88, 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.³⁸

Por fim, em relação a legislação sobre o procedimento judicial, é exclusiva da União, conforme denota o artigo 184, § 3º da CF/88, que assim dispõe:

Art. 184. (CF/88). Compete à União desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária (...)

§ 3º. Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

Deste modo, a competência legislativa concorrente, que se expressa no art. 24, XI, § 1º a 4º da CF/88, para regular a matéria pertinente a questões processuais fica prejudicada, pois em relação a normas gerais, que é o caso das leis em relação a desapropriação para fins de reforma agrária, que é uma lei federal suspende a eficácia das leis estaduais, e tal é a norma inserida no artigo 24, XI e parágrafos da CF/88, sendo que deve ser lido com mais atenção os §§ 1º e 4º do referido artigo:

³⁸ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. Curitiba: Juruá, 2.000. 108-109p.

Art. 24. (CF/88). Compete à União, aos Estados e ao Distrito federal legislar concorrentemente sobre:

(...) XI- procedimentos em matéria processual;

(...) § 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

4.2- Competência para desapropriar e promover a desapropriação.

A competência para desapropriar se relaciona ao poder-dever, de no caso concreto, editar a declaração de interesse público.

A competência para a desapropriação é privativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e tais entes federados devem proteger o interesse da população, sendo os únicos dotados de poder para a prática deste ato de caráter legislativo. Isto é o que se verifica da redação do artigo 2º, caput do D.L. nº 3.365/41, que assim dispõe:

Art. 2º. (DL 3.365/41). Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Este posicionamento é também do ilustre doutrinador 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.³⁹

Não obstante, o posicionamento de Pontes de Miranda, os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público, também poderão promover a desapropriação, mas tal somente será possível, mediante expressa autorização dada por lei ou contrato, conforme se verifica na redação do artigo 3º, caput do Decreto-lei nº 3.365/41:

Art. 3º. (DL 3.365/41). 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.

Estes entes só poderão desapropriar os bens necessários ao desempenho de suas atividades, sendo que o poder expropriatório original tem como os únicos detentores são aqueles já relacionados no artigo 2º, caput do D.L. nº 3.365/41. Este é o mesmo posicionamento de Harada:

Importante frisar que poder expropriatório original só detêm as entidades políticas componentes da Federação. Tanto os concessionários de serviços públicos, como os estabelecimentos de caráter público, assim entendidas as pessoas jurídicas que exercem, por delegação, as atribuições do Poder Público, só podem desapropriar mediante autorização legislativa ou contratual. Em outras palavras, a entidade política competente concede ao concessionário ou delegado do Poder Público a faculdade de desapropriar os bens necessários ao desempenho de suas obrigações legais e contratuais, isto é, à execução do serviço público.⁴⁰

Em relação às autarquias, mesmo que alguns autores tenham dado para ela, natureza de pessoas políticas, poderiam decretar a desapropriação, mas o que se verifica é que detêm autonomia administrativa, não gozando de autonomia

³⁹ PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1.967.** 2 ed. vol. V. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1.974. 439-440p.

⁴⁰ HARADA, K. **Desapropriação: doutrina e prática.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1.998. 67p.

política, deste modo não podem decretar a desapropriação, mesmo que emanada autorização legislativa de uma entidade política. Este é o mesmo pensar de Hely Lopes Meirelles:

Autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas. São entes autônomos, mas não são autonomias. Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla para si; esta administra-se a si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou. O conceito de autarquia é meramente administrativo; o de autonomia é precipuamente político. Daí estarem as autarquias sujeitas ao controle da entidade estatal a que pertencem, enquanto as autonomias permanecerem livres desse controle e só adstritas à atuação política das entidades maiores a que se vinculam, como ocorre com os Municípios brasileiros (autonomias), em relação aos Estados-membros e à União.⁴¹

Em relação ao tema objeto estudo, a Constituição Federal de 1.988 é clara, no seu artigo 184, ao dispor que é monopólio da União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo com sua função social.

No tocante à desapropriação por interesse social, sobre imóveis rurais, além da competência da União para desapropriar os mesmos, não obstante os pensamentos de alguns autores, discorro na idéia de que tais são permitidos aos Estados e municípios, com fundamento nos artigos 5º, XXIV da CF/88 e art. 2º, I a III, da Lei n.º 4.132/62, que assim expressam:

Art. 5º. (CF/88).

(...) XXIV- 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.

Art. 2º. (Lei 4.132/63). Considera-se de interesse social:

I- o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

⁴¹ MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2.002. 329-330 p.

II- a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola;

III- o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola.

Convém explicitar que o pagamento desta modalidade de desapropriação pelos Estados e Municípios, deve ser realizado em dinheiro, conforme o preconizado no artigo 5º, XXIV da CF/88. Deste modo, esta modalidade de desapropriação por interesse social sobre imóvel rural é perfeitamente possível, devendo ser conciliado os artigos 184 e 5º, XXIV da C combinado com o artigo 2º, I a III da Lei n.º 4.132/62. Este é o mesmo posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello⁴², e de Rubens Pestana de Andrade:

Considere-se que esta Lei 4.132 disciplina entre outras hipóteses, a desapropriação de imóvel rural, por interesse social, nos casos a que se refere, sem que para tanto haja necessidade da interferência do INCRA ou da União. Na desapropriação por interesse social, regida pela Lei 4.132, de 10/09/62, ainda que se trate de imóvel rural, o INCRA ou a União não intervirão, e nem a desapropriação é da competência exclusiva deles, a não ser sobre área incluída em zona prioritária, fixada em decreto do Poder Executivo, para implantação de reforma agrária.⁴³

Em opinião contrária se situa o doutrinador Celso Ribeiro de Bastos, onde prega a competência exclusiva da União para a desapropriação por interesse social de imóvel rural, mesmo para os casos que não resultarem para fins de reforma agrária, segue-se o seu parecer:

Há uma inequívoca atribuição à União para enfeixar em suas mãos a resolução dos problemas sociais agrários, sobretudo pela dimensão nacional que normalmente o assunto adquire com enormes repercussões no clima econômico, social e político do país. Estados e municípios não podem realizar Reforma Agrária nem mesmo com fundamento na desapropriação já tradicional por

⁴² BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1.993. 375p.

⁴³ ANDRADE, R. P. **Desapropriação de Imóveis Rurais e Urbanos por Necessidade Pública, Utilidade Pública, Interesse Social e para fins de Reforma Agrária**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1.977. 234p.

interesse social mediante pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro.⁴⁴

Nos dias atuais, tem-se prevalecido nos tribunais superiores, o posicionamento segundo o qual os Estados e Municípios podem desapropriar imóveis rurais, por interesse social.

Por último, a competência para promover a desapropriação, deve-se entender como aquela relacionada à fase executória do processo desapropriatório.

O órgão encarregado de promover a desapropriação, em um primeiro momento se situa apenas ao comando da União, pois tal ente político é o que se circunscreve com o direito de declarar o interesse público. Mas, o Decreto-lei n.º 3.365/41, estabelece em seu artigo 3º, que os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções de caráter público poderão promover também a desapropriação, e tal é a redação deste artigo:

Art. 3º. (DL 3.365/41). 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, consistente de lei ou contrato.

Estas operações judiciais ou administrativas são delegadas à União e aos entes representados no artigo 3º do DL n.º 3.365/41, sendo que poderão ingressar em juízo para o fim de consumir a desapropriação, ou realizar na esfera extrajudicial os atos colimados à realização de acordo entre a Administração e o particular, onde as formas de realizar esta delegação são as leis formais e os contratos.

O órgão competente para a desapropriação para fins de reforma agrária é a União, conforme o preceituado no artigo 2º, § 1º da Lei n.º 8.629/93, em que dita:

Art. 2º. (Lei 8.629/93).

⁴⁴ BASTOS, C.R.; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. VII. São Paulo: Saraiva, 1.988.251p.

(...) § 1º. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

E, de acordo com o parágrafo segundo do citado artigo, um órgão federal será o responsável para o levantamento de dados em relação ao imóvel rural. Este órgão federal é denominado INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). O § 2º do artigo 2º da Lei n.º 8.629/93, possui os seguintes termos:

Art. 2º. (Lei 8.629/93).

(...) § 2º. Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante comunicação escrita ao proprietário, preposto ou representante.

Precisa é a redação do artigo 16, parágrafo único do Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504/64, que atribui ao INCRA, órgão federal designado pela União para promover a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária:

Art. 16. (Lei 4.504/64). A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Parágrafo único. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária será o **órgão competente para promover** e coordenar a execução **dessa reforma**, observadas as normas gerais da presente lei e do seu regulamento.

Capítulo V- Declaração de Interesse Social.

A declaração expropriatória de interesse social colima com o encerramento da primeira fase do procedimento expropriatório, onde a União reconhece o interesse público em se obter determinados imóvel rurais, pertencentes à terceiro, para que se repasse tal imóvel rural a terceiras pessoas para a realização da reforma agrária, e deste modo cumprir com a função social que deveria ser inerente a todas as propriedades.

O conceito explanado por José Cretella Júnior dispõe o seguinte:

O decreto expropriatório anuncia a vontade do poder público de entrar na posse do bem expropriatório. Decretação é o ato concreto de decretar. Tanto a declaração de utilidade pública, como a de interesse social são veiculadas, regra geral, por decreto do poder executivo. O decreto é, deste modo, o instrumento normal e corrente da declaração expropriatória.⁴⁵

Podemos extrair, da inserção do texto de Cretella Júnior, além da definição, o instrumento pelo qual se realiza a declaração expropriatória, qual seja, o decreto do Poder Executivo.

Este decreto, no caso de declaração para desapropriação para fins de reforma agrária, é exclusivo do chefe do Poder Executivo Nacional, conforme reza o artigo 184, § 2º da Constituinte, que assim dispõe:

Art. 184. (CF/88).

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

Não obstante o que dispõe o artigo 8º do D.L. n.º 3.365/41, em que expressa que o Poder Legislativo também poderá realizar a declaração de desapropriação, não se deve utilizar a interpretação analógica sobre o referido artigo, quando se tratar de desapropriação para fins de reforma agrária. Isto se deve ao fato de a Carta Constitucional prever que é dada a União competência

⁴⁵ CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à lei de desapropriação**: Constituição de 1988 e leis ordinárias. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1.998. 535p.

privativa, designando deste modo a tarefa de realizar a declaração de desapropriação para fins de reforma agrária, pois tal é um agente político específico, designado pela CF/88 para o cumprimento desta tarefa, excluindo assim os demais agentes. Assim, para fins didáticos devemos nos remeter para o artigo 8º do D.L. n.º 3.365/41:

Art. 8º. (DL 3.365/41). O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo à sua efetivação.

Caso o Legislativo venha a proferir decreto expropriatório para fins de reforma agrária, tal ato será dado por inconstitucional, percebe-se assim, que a CF/88 no que pertine a este tema adotou a idéia que a tarefa da declaração neste caso será privativa do Presidente da República.

Na declaração deve conter os seguintes itens: descrição detalhada do imóvel rural (descrição dos limites e confrontações, e benfeitorias) ; a finalidade da desapropriação: no caso, interesse social para fins de reforma agrária; os dispositivos legais e constitucionais que autorizarão a desapropriação; fixação do *quantum* da indenização. O artigo 184, § 4º da CF/88 dispõe sobre os recursos orçamentários que servirão de pagamento para a respectiva desapropriação, e no caso, o orçamento anual é que fixará o volume total de títulos da dívida agrária e o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária durante o exercício, assim:

Art. 184. (CF/88).

§ 4º. O orçamento anual fixará anualmente o volume total de título da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

Em relação aos efeitos decorrentes da declaração desapropriatória, deve-se salientar o fato de que ela gera apenas um direito subjetivo para o expropriante, para que no prazo legal, venha a promover a desapropriação, sob pena de caducidade da mesma. Assim, a posse e a propriedade do imóvel rural continua nas mãos do proprietário, mas tal não é mais plena, pois o Estado poderá realizar a desapropriação.

A desapropriação só se considera iniciada através do acordo administrativo ou com a citação do expropriado para a ação judicial, acompanhada da oferta do

preço provisoriamente estimado para o depósito. Assim, a declaração expropriatória é um ato anterior ao início da desapropriação, e sendo assim nesta fase, o expropriado possuindo ainda a propriedade do bem, poderá realizar construções (estas construções, que aqui é discutido se refere a edificação de coisa nova, que representa acessão a propriedade, não configurando assim benfeitorias), sendo que tais devem ser indenizadas, muito embora seja um assunto muito controverso na doutrina. Meirelles discorre sobre o explanado neste parágrafo, o seguinte:

A declaração (...) é apenas o ato-condição que precede a efetivação da transferência do bem para o domínio do expropriante. Só se considera iniciada a desapropriação com o acordo administrativo ou com a citação para a ação judicial, acompanhada da oferta do preço provisoriamente estimado para o depósito. Até então, a declaração expropriatória não tem qualquer efeito sobre o direito de propriedade do expropriado, nem pode impedir a normal utilização do bem ou sua disponibilidade, lícito é ao particular explorar o bem ou nele construir mesmo após a declaração expropriatória, enquanto o expropriante não realizar concretamente a desapropriação, sendo ilegal a denegação de alvará de construção: o impedimento do pleno uso do bem diante da simples declaração de utilidade pública importa restrição inconstitucional ao direito de propriedade, assim como o apossamento sem indenização equivale ao confisco. Daí por que consideramos a Súmula 23 do STF contraditória e inaplicável na sua parte final, porque, se a simples declaração expropriatória não tolhe o direito de construir não se pode deixar de indenizar a construção levantada no exercício normal desse direito.⁴⁶

Logo após esta transcrição, é imperiosa a demonstração da redação da Súmula 23 do STF, que assim dispõe:

Súmula 23 (STF). 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.

Considero, deste modo pela inconstitucionalidade da parte final desta Súmula, pois em um primeiro momento ela diz sobre a possibilidade de construção depois da declaração, e logo após expressa posição segundo a qual não será paga devida indenização sobre esta obra. Tal ofende o direito de

⁴⁶ MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2.002. 580-581p.

propriedade, se situa contra o princípio da moralidade da Administração Pública, e além disto provoca um enriquecimento sem causa por parte do expropriante.

Em relação às benfeitorias, estas se dividem em necessárias, úteis e voluptuárias. As necessárias deverão ser indenizadas, pois visam a conservar o bem, e, caso o proprietário não as realize, o expropriante, logo após adquirir o imóvel, deverá concretizá-las de qualquer jeito. As voluptuárias não devem ser indenizadas, salvo quando não poderem ser levantadas pelo proprietário. Quanto às úteis, só poderão ser indenizadas quando tiverem sido autorizadas pelo ente expropriante, conforme a redação do artigo 26, § 1º do Decreto-lei n.º 3.365/41:

Art. 26. (DL 3.365/41).

(...) § 1º. Serão atendidas as benfeitorias necessárias, após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante.

Outro efeito do ato declaratório é a possibilidade de vistoria, - conforme dispõe a LC n.º 76/93 - por parte de agentes designados pelo expropriante, onde verificarão a exata extensão, ou seja, limites e confrontações do imóvel rural, o grau de conservação do mesmo para o fim de fazer a avaliação do imóvel. Tal é a redação do artigo 2º, § 2º da referida lei Complementar:

Art. 2º. (LC 76/93). 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.

(...) § 2º. Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Deste artigo, além da mensagem que versa sobre a possibilidade da vistoria, outros pontos devem ser destacados, quais sejam, a exigibilidade de prévia autorização do juiz para se poder adentrar no imóvel e realizar a vistoria. Caso não seja concedida a autorização não se poderá realizar a vistoria, se ocorrer a vistoria mesmo assim o proprietário poderá se defender através das ações cabíveis, por exemplo, ações possessórias. Outro dado que merece

destaque é em relação a responsabilidade por eventuais danos e perdas que o proprietário porventura venha a ter, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Quanto ao prazo estabelecido para que o expropriante venha a promover a desapropriação, é adotado o prazo pertinente ao artigo 3º da Lei Complementar n.º 76/93, não se adota aqui a Lei 3.365/41, pois o LC 76/93 regulamenta mais especificadamente sobre a matéria não se aplicando deste modo interpretação analógica. A redação pertinente ao lapso temporal relativo à desapropriação para fins de reforma agrária é o seguinte:

Art. 3º. (LC 76/93). A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contados da publicação do decreto declaratório.

Percebe-se da redação deste artigo que o prazo de caducidade é de dois anos, e tal é contado da publicação do decreto declaratório. Além disto, afigura-se também que o expropriante não está obrigado a promover a desapropriação.

Segundo Cretella Júnior, caducidade possui o seguinte significado:

Caducidade é a perda de efeito da declaração expropriatória pelo decurso do tempo. Com base na caducidade, já não é possível determinar a transferência do direito do particular para o Estado. A edição do decreto expropriatório gera, para o Estado, o direito subjetivo público de desapropriar, mas a caducidade esvazia este direito, tirando a eficácia do decreto.⁴⁷

Com a publicação do decreto expropriatório, começa-se a fluir o prazo para se promover a desapropriação, surgindo deste modo, para o Estado a possibilidade de acordo entre este e o expropriado, assim o prazo é interrompido no momento em que o ente expropriante paga o preço, havendo deste modo a assinatura das partes cominando na transmissão da escritura de compra e venda, transferindo assim o domínio da propriedade. Ou então o acordo não vem a acontecer, hipótese segundo o qual o expropriante tem a tarefa ou não, como já demonstrado, de dar início ao processo judicial, mediante petição para o juiz competente.

⁴⁷ CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à lei de desapropriação**: Constituição de 1988 e leis ordinárias. 4 ed. Rio de Janeiro, Forense, 1.998. 534p.

Caso se decorra dois anos da publicação do decreto expropriatório sem que tenha se realizado o acordo entre expropriado e expropriante, ou que não tenha sido proposta a presente ação judicial para a realização da desapropriação, na circunstância de o Poder Público ainda querer desapropriar a respectiva área para a realização da reforma agrária deverá esperar um ano para que se haja a renovação da declaração expropriatória, adotando deste modo o preceituado na parte final do artigo 10, do Decreto-lei n.º 3.365/41, pois não havendo lei específica sobre tal possibilidade, adota-se lei semelhante, e assim dispõe o referido artigo:

Art. 10. (DL 3.365/41). A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente , dentro de cinco anos, contados da expedição do respectivo decreto e findo os quais este caducará.

Neste caso, somente **decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.**

O prazo relativo para a propositura da ação judicial, trata-se de prazo decadencial, e o simples ajuizamento da ação expropriatória faz com que o lapso deixe de fluir. A exigência da citação válida, para produção de efeito quanto ao réu, conforme regra acentuada no artigo 263 do Código de Processo Civil, somente tem aplicabilidade quando se tratar de prescrição, e no caso o prazo é decadencial, assim, se inexistir culpa por parte do expropriante pela falta de citação do expropriado e demais interessados, não se caracteriza a decadência. Tal preceito foi sumulado no Superior Tribunal de Justiça, Súmula 106 e na Súmula 78 do extinto Tribunal Federal de Recursos, que dispõe a seguinte redação:

Súmula 106. (STJ). Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação por motivo inerentes ao mecanismo da justiça não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência.

Súmula 78. (TFR). Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação por motivos inerentes ao mecanismo da justiça não justifica o acolhimento da arguição de prescrição.

Ademais, sendo o referido lapso decorrente de decadência, ele pode ser reconhecido de ofício pelo juiz.

Capítulo VI- Imissão na posse.

Para a demonstração da imissão na posse é necessário demonstrar a teoria adotada sobre a posse no direito pátrio. Há várias teorias para disciplinar a matéria, mas a que a legislação brasileira adota, é a posicionada por Ihering, onde a posse é a exteriorização da propriedade, adotado no artigo 485, do CC/16 e seguido no artigo 1.196, do CC/02, que assim dispõem:

Art. 485. (CC/16). Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade.

Art. 1.196. (CC/02). Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Veja as afirmações citadas por Washington de Barros Monteiro, sobre a teoria da posse adotada no Ordenamento Pátrio:

A prova de que o Código Civil brasileiro adotou a teoria de Ihering se encontra no art. 485, onde se considera possuidor todo aquele que tem de fato o exercício pleno ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade. Verifica-se, por esse preceito legal, que a posse, em nossa sistemática jurídica, é o exercício de fato dos poderes constitutivos do domínio, ou propriedade, ou de algum deles somente, como no caso de direito real sobre coisa alheia. Aplicada aos direitos reais (coisas incorpóreas), ela recebe o nome de quase-posse. Por oposição à posse propriamente dita, que só se refere às coisas corpóreas.⁴⁸

A teoria da posse adotada pelo Código Civil e por Ihering é denominada teoria objetiva, sendo que posse é o *corpus*, sendo que o *animus* é elemento dispensável. Assim vejamos:

Para haver posse basta o *corpus*, isto é, o fato material de a pessoa ter a coisa à sua disposição. O *animus*, ou seja, a intenção de ter a coisa como sua, é elemento dispensável, por ser de escasso valor, longe de ser essencial, portanto.

⁴⁸ MONTEIRO, W. B. **Curso de Direito Civil**: Direito das Coisas. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 1975. 19 e 20p.

Assim, para Ihering, posse é a exteriorização da propriedade, a visibilidade do domínio, o poder de dispor da coisa.⁴⁹

Posto isto, vejamos o conceito de imissão na posse, sendo que tal pode ser tido como fazer alguém entrar na posse de algum bem ou coisa, assim é a definição estabelecida por Pedro Nunes: **“imissão é o ato ou efeito de fazer entrar, de colocar ou estabelecer (na posse da coisa ou do direito).”**⁵⁰. E, segundo Cretella Júnior, é o seguinte:

Efetuada o pagamento ou feita a consignação é expedido, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse. Se posse é o poder físico sobre a coisa, o apoderamento de objeto, a imissão de posse, na desapropriação, é a entrada do poder público expropriante na posse do bem expropriado, é o apoderamento do bem a ser expropriado. Se penetração, mero fato administrativo, decorrência direta do decreto expropriatório dotado de auto-executoriedade, é a entrada superficial, epidérmica, efêmera, embora legítima, imissão é mais do que penetração, porque é o “próprio processo de execução”, é a “execução no processo expropriatório”, é a “profunda e perene penetração do imóvel.”⁵¹

6.1- Imissão provisória.

Imissão provisória na posse pode ser entendida como aquela transitória, temporária, que pode vir a ser definitiva. Tal imissão, é traçada no artigo 15 do DL n.º 3.365/41, que assim expressa:

Art. 15. (DL 3.365/41). Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens.

§ 1º. A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito:

⁴⁹ SALLES, J. C. M. **A desapropriação:** à luz da doutrina e da jurisprudência. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 340-341p.

⁵⁰ NUNES, P. **Dicionário de Tecnologia Jurídica.** 3 ed. vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1.956. 63p.

⁵¹ CRETILLA JÚNIOR, J. **Comentários à Lei da Desapropriação.** 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 410p.

a) do preço oferecido, se este for superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido;

b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido;

c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;

d) não tendo havido a atualização a que se refere o inc. "c", o juiz fixará independentemente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originariamente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel.

§ 2º. A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.

§ 3º. Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória.

Enunciado este artigo, vislumbra-se duas possibilidades de imissão provisória na posse, quais sejam, depois e antes da citação do réu expropriando.

A primeira hipótese está traçada no caput deste artigo, sendo que o artigo 685 do CPC citado, refere-se ao Código de 1.939, sendo que no atual CPC, tal matéria é regulada nos artigos 802 e 803. Deste modo, citado o expropriado, terá este o prazo de 5 (cinco) dias, contados da data da juntada do mandado de citação, para oferecimento da contestação, se for o caso.

No caso de oferecimento da contestação, o juiz realizará audiência de instrução e julgamento, se houver prova a ser produzida. Encerrada a audiência, o juiz irá decidir, arbitrando o valor a ser depositado pelo expropriante, determinando a imissão provisória na posse do expropriante, logo que efetuado o depósito.

A outra hipótese se refere a imissão ocorrer antes da citação do expropriando, tal traçada no § 1º do referido artigo, sendo assunto controverso

sobre a constitucionalidade de tal norma, sendo que o STF adotou a teoria de sua constitucionalidade. Assim vejamos:

A imissão provisória na posse era admitida até mesmo antes da citação do expropriado, desde que o expropriante declarasse urgência da medida e efetuasse em juízo o depósito prévio segundo o critério legal do § 1º do art. 15 do Dec.-lei 3.365/41. Após a Constituição de 1988, contudo, o STJ passou a entender que tal dispositivo não foi recepcionado pela nova Carta, uma vez que os ínfimos depósitos realizados pelo expropriante não atendiam à prévia e justa indenização em dinheiro estabelecida como garantia individual contra a desapropriação (CF, art. 5º, XXIV). Segundo tal entendimento, a perda da posse significa, em última análise, a supressão de quase todos os poderes inerentes ao domínio e, por isso, a imissão *initio litis* só pode ser autorizada com o depósito do valor apurado em avaliação prévia, ficando derogados os parágrafos e incisos do art. 15 do Dec.-lei 3.365/41, bem como os arts. 3º e 4º do Dec.-lei 1.075/70, que trata da imissão provisória da posse em imóveis residenciais urbanos. Essa interpretação pacificou-se naquela Corte, mas o STF (inclusive em seu plenário) modificou-a, por entender que a garantia de indenização justa, prevista na Constituição atual, não difere das Constituições anteriores, prevalecendo o entendimento tradicional de que só a perda da propriedade, ao final da ação de desapropriação – e não a imissão provisória na posse do imóvel – está compreendida na garantia da justa e prévia indenização. São constitucionais, portanto, o art. 15 do Dec.-lei 3.365/41 e o Dec.-lei 1.075/70, recepcionados pela Carta atual.⁵²

Vejamos, jurisprudências a respeito desta matéria:

RJTJESP 143/162: Desapropriação – Imissão na posse – Depósito da oferta – Complementação – Hipótese em que apenas o caput do art. 15 do Dec.-lei federal 3.365/41 foi recepcionado pela atual Constituição da república, o que não ocorre com os demais parágrafos do citado artigo – Irrelevância de tratar-se de imissão provisória – Recurso não provido. Exige a Lei Maior que o Poder Público, ao despojar o particular do bem, o faça depois de indenizá-lo de forma quase definitiva, ou seja, com quantia já bem próxima daquela que deverá prevalecer ao final.

RT 747/191: DESAPROPRIAÇÃO – Imissão provisória na posse – Admissibilidade em casos de urgência – Desnecessidade do pagamento da indenização prévia e integral – Constitucionalidade do art. 15 do Dec.-lei 3.365/41 – Voto vencido.

Ementa da Redação: É constitucional o disposto no art. 15 do Dec.-lei 3.365/41 que admite, em casos de urgência, a imissão provisória na posse pelo Poder Público no imóvel expropriado, sem a necessidade do pagamento prévio e integral da indenização, eis que

⁵² MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2.002. 582-583p.

tal providência só se aplica no caso de indenização final que precede à transferência definitiva do domínio.⁵³

Outro ponto que se alude em relação à este artigo 15, diz respeito ao seu § 2º, em que nos casos de urgência a imissão provisória na posse deverá ser requerida dentro de 120 dias, sendo que se tal prazo for ultrapassado, a medida não poderá ser deferida, conforme o § 3º, do precitado artigo disciplina.

Concluindo, podemos vislumbrar que a imissão provisória na posse ocorre em momento anterior e posterior à citação, sendo que no caso de urgência, não é necessário o depósito prévio da indenização, e nos demais casos, é necessário para a imissão provisória no imóvel.

6.2- Imissão definitiva.

A imissão definitiva na posse está disciplinada no artigo 29 do DL 3.365/41, que assim expressa:

Art. 29. (DL 3365/41). Efetuando o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse valendo a sentença como título hábil para a transcrição no Registro de Imóveis.

Assim, para que seja expedido o mandado de imissão definitiva na posse é necessário o integral pagamento do preço, que é fixado no acordo ou na decisão judicial final, ao qual será transferido o domínio ao expropriante. Veremos os comentários elucidativos pronunciados pelo douto desembargador Salles, que assim nos ensina:

**A expedição do mandado de imissão definitiva na posse do imóvel expropriado pressupõe o pagamento da indenização pelo expropriante ou a consignação do “quantum” correspondente (RSTJ 95/77 e RT 748/200).
(...) Tendo ocorrido, no curso do procedimento expropriatório, imissão provisória do expropriante na posse do imóvel, é evidente que, como o pagamento da indenização e a expedição do mandado**

⁵³ SALLES, J. C. M. **A desapropriação:** à luz da doutrina e da jurisprudência. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 383-389p.

de imissão nos termos do art. 29 do Dec.-lei 3.365/41, a imissão provisória se transforma em definitiva.⁵⁴

⁵⁴ Op. cit. 695-698p.

Capítulo VII- Objeto expropriável.

7.1- Imóvel rural e sua definição.

A definição do que venha a ser imóvel rural é assunto de grande controvérsia na doutrina e na legislação, subdividindo-se em dois grupos, quais sejam, a definição tendo por base a sua destinação e a localização dos imóveis rurais. Tendo por base a sua destinação podemos citar Teixeira de Freitas e quanto ao critério que utiliza a sua localização, os autores Clóvis Beviláqua e José Carlos Moreira Salles, que dispõem a seguinte opinião sobre o assunto:

Teixeira de Freitas, adepto do critério da destinação para distinguir imóveis urbanos de rurais, considera estes os terrenos destinados à agricultura, ou sejam grandes ou pequenos cercados ou não cercados, cultivados ou incultos, como as sesmarias, fazendas, estâncias e sítios. Clóvis Beviláqua, por sua vez, adepto do critério da localização para diferenciar o imóvel urbano do rural, dizia que pouco importa o gênero de construção e o destino do prédio. Será urbano ou rural segundo a sua situação for dentro ou fora dos limites dados pelas leis administrativas, às cidades, vilas ou povoações.⁵⁵

Defendemos o entendimento de que a caracterização do imóvel rural, no caso, seria meramente topográfica, não devendo o intérprete se ater ao critério da destinação. Por isso, segundo nosso ponto de vista, só o imóvel situado em zona rural poderia ser objeto dessa espécie de desapropriação; não o imóvel urbano que tivesse destinação rural.

E chegamos a esse entendimento com apoio na exegese sistemática da Constituição, que, em outra norma (art. 191), inserida no mesmo Capítulo (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), ainda que se referindo ao usucapião *pro labore*, alude expressamente à área de terra em zona rural. Daí nos parecer que o critério acolhido pela Carta Política (art. 184) teria afastado o critério da destinação a que alude o art. 4º, I, da Lei 4.504 de 30.11.1964 (Estatuto da Terra). E acrescentávamos que 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).⁵⁶

⁵⁵ COELHO, AUGUSTO DE SOUZA COELHO. **A propriedade rural na nova Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1.991. 145p.

⁵⁶ SALLES, J. C. M. **A desapropriação**: à luz da doutrina e da jurisprudência. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 906-907p.

No tocante à legislação, o entendimento também causa grande controvérsia. Disciplinaremos num primeiro momento as leis pertinentes ao conceito de imóvel rural quanto à sua destinação.

Podemos citar que perfilham deste entendimento o Decreto Lei n.º 7.449 de 09/04/1.945 (art. 1º, § 2º); a Lei 4.504/64 (art. 4º, I); Lei n.º 5.868/72 (art. 6º); a Lei 8.629/93 (art. 4º, I), que dispõem os seguintes enunciados:

Art. 1º. (DL 7449/45).

(...) § 2º. Estabelecimento rural é o imóvel, situado dentro ou fora dos limites urbanos, que se destina ao cultivo da terra, à extração de matérias-primas de origem vegetal, à criação ou melhoria de animais, à industrialização conexa ou acessória dos produtos derivados destas finalidades.

Art. 4º. (Lei 4505/64). Para os efeitos desta lei, definem-se:

I- “Imóvel rural”, o prédio rústico de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

Art. 6º. (Lei 5868/72). Para fim de incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural a que se refere o artigo 29 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agro-industrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare.

Art. 4º. (Lei 8629/93). Para os efeitos desta Lei, conceituam-se:

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

Por outro lado, os que se destinam a sua localização podemos citar a Lei 5.172/66 (Código Tributário Nacional, art. 29), que assim dispõe:

Art. 29. (Lei 5172/66). O imposto de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador, a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município.

Denota-se de todas estas leis que a nossa legislação pátria adotou ambos os critérios para definir o que seja imóvel rural, devendo deste modo, procurar conciliar as definições no que se infere à localização e à destinação. O Código Tributário Nacional perfilhou entendimento no sentido do imóvel rural se ater a localização, e o seu campo operacional deve se guiar quando se tratar de questões tributárias. Em relação a desapropriação para fins de reforma agrária é mais coerente que se adote o critério segundo a destinação do imóvel rural, estatuído na recente Lei 8.629/93, pois esta lei é a reguladora dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, em tal se assenta a posição de destinação do imóvel rural

A redação do artigo 4º da lei 8.629/93 encontra deste modo, apoio na Lei Fundamental, nos artigos 185, I e II, parágrafo único, e 186, I a IV, ao qual transferiram à lei federal a competência de estabelecer os critérios necessários para a observância da função social dos imóveis rurais. Além disto, conceitua também o que seja a pequena e média propriedade e a propriedade produtiva.

7.2- Imóvel rural e cumprimento de sua função social.

É imperioso que o imóvel rural não esteja cumprindo com a sua função social para que este venha a ser desapropriado para fins de reforma agrária, assim o proprietário fica obrigado a dar um fim socialmente mais correto à propriedade. Não pode exercer seu direito de propriedade de modo absoluto, pois deve atender aos seus anseios próprios, mas nunca deve deixar de pensar na coletividade. Pedro Calmon realizou um ótimo apanhado sobre o que deve ser entendido por desapropriação por interesse social, fazendo uma conexão lógica com o aspecto social da sociedade em que vivemos hoje:

Entende-se por desapropriação de interesse social a que é promovida para atender ao melhor uso da propriedade, ao seu rendimento em consonância com aquele interesse, à sua devida estimativa, em articulação com ele, ao bem comum que não pode ficar na dependência do egoísmo, que o despreza, ou da estupidez, que o contraria. É o caso da fábrica imobilizada ou desservida; é o caso do latifúndio inculto ou resguardado, é o caso da vasta área apartada da utilização popular nas zonas super-habitadas, pela

ganância do dono que a valoriza; é o caso das fontes de riquezas excluídas do mecanismo econômico pelos cálculos individualistas do proprietário; é o caso de todo imóvel, benfeitoria, instalação ou negócio, que, interessando ao trabalho, esteja amesquinhado pelo exclusivismo da propriedade ou mereça do Estado especial atenção. A desapropriação, nesta hipótese, significa a incorporação para a distribuição, que se pressupõe equânime, e então melhor se denominará de justiça distributiva do Estado – tendo por escopo o interesse social, assim no seu primado sobre a esfera individualista da ação econômica. Este detalhe da dogmática constitucional é uma consulta ao coração do sistema.⁵⁷

Extraí-se desta maneira dois pensamentos, o primeiro diz respeito a obrigação por parte do proprietário de que sua propriedade tenha um fim social, como, por exemplo fazer dela uma área produtiva. Além disto, denota-se que a realização da função social, e a conseqüente realização da reforma agrária tirou da propriedade o seu caráter absoluto, pois o proprietário a partir de então não poderá mais usar, gozar e dispor da coisa da maneira que bem entender, pois caso não dê um fim socialmente mais justo à sua terra, o Estado poderá vir a intervir e desapropriá-la, perfazendo assim o interesse da coletividade.

O artigo 186 da Magna Carta de 1.988, realizou a brilhante tarefa de esclarecer quando é cumprida a função social da propriedade, e assim dispôs:

Art. 186. (CF/88). 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.

Do arrazoado legal, denota-se que os critérios e os graus de exigência devem ser estabelecidos em lei, qual seja, a Lei n.º 8.629/93 é quem irá regula-

⁵⁷ CALMON, P. *apud* MORAES SALLES, J. C. **A desapropriação:** à luz da doutrina e da jurisprudência. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 940-941p.

mentar a matéria. Em relação a palavra “simultaneamente”, esta deve ser estudada com ressalvas, pois esta exigência calcada neste artigo 186, da CF/88 deve ser observada com um caráter de razoabilidade, visto a dificuldade que se teria de encontrar um imóvel rural que não atendesse a sua função social e que deveria conter nele todas as exigências explicitadas no artigo 186. Por isso repito novamente que tal artigo deve ser visto com ressalvas. Necessário se torna a transcrição do texto do juiz federal Weliton Militão dos Santos, que muito embora traga alguns termos técnicos sobre o grau de utilização da terra (GUT) e sobre o grau de eficiência na exploração (GEE), que não trataremos o significado no presente trabalho monográfico, devemos nos atentar para o comentário feito sobre o artigo 186 da CF/88:

Do texto constitucional em exame, dúvidas não subjazem a respeito de óbvia interpretação da exigência constitucional como condição à garantia do direito de propriedade. Em razão de tal obviedade, cuja evidência resplandece clara qual a luz solar nos dias ensolarados, força é convir que não basta que a propriedade atinja GUT igual a 80%, ou até percentual superior, e GEE igual a 100%, ou que até transcenda este percentual, para que fique imune à declaração de interesse social para fins de reforma agrária, sendo de mister, outrossim, o cumprimento das exigências constitucionais já mencionadas, algumas delas de antanho, i.e., desde a Constituição anterior.

Contudo, a realidade está a demonstrar o *quantum* seja diferente sob o *prima de praxis*, sendo de ser lembrado o fato de, praticamente, não haver processos de vistoria administrativa, *in exemplis*, por motivo de inadimplemento dos deveres relativos à preservação do meio ambiente, ou inobservância da legislação trabalhista para fins de reforma agrária, misoneísmo injustificável, sem a mais mínima razão que possa tomar, ao menos, compreensível que trilhe o iter de tal neofobia, *cum permissa*.⁵⁸

A Lei n.º 8.629/93 foi quem estabeleceu a disciplina legislativa para o atendimento dos critérios e exigências denotados no artigo 186, CF/88. Esta lei agrária, assim esclareceu o que vem a ser aproveitamento racional e adequado, conforme reza os seus artigos 8º e 9º, § 1º,:

Art. 8º. (Lei 8629/93). Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução

⁵⁸ SANTOS, W. M. **Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente:** aspectos substanciais e procedimentos reflexos no direito penal. Belo Horizonte: Mandamentos, 2.001. 493p.

de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo só serão consideradas as propriedades que tenham destinado às atividades de pesquisa no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel (...).

Art. 9º. (Lei 8629/93). A função social é cumprida quando a propriedade 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;

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

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 da eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta Lei.

Em relação ao artigo 6º, citado no § 1º do artigo 9º, ambos da Lei 8629/93, diz respeito ao que venha a ser propriedade produtiva, que será objeto de estudo no item 7.3.2 do presente trabalho.

Em relação ao inciso II, do artigo 186, encontra amparo nos §§ 2º e 3º do artigo 9º, da Lei n.º 8.629/93, que assim dispõem:

Art. 9º. (Lei 8629/93).

(...) II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

(...) § 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 **a preservação do meio ambiente** a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade do recursos ambientais

na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Extraí-se destes parágrafos que a busca de dinheiro, mediante a degradação do meio ambiente não compensa, devendo haver deste modo, uma maior maleabilidade no trato como o ecossistema, pois este é um direito de todos, conforme demonstra o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, e além do que constitui crime previsto na Lei 9.605/98, como por exemplo, o crime de poluição, descrito no artigo 54 desta lei. A redação do artigo 225 da CF/88 e do artigo 54 da Lei 9.605/98 é a seguinte:

Art. 225. (CF/88). Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 54. (Lei 9605/98). Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena- reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Importante verificação também se assenta quanto ao fato de que a preocupação em relação ao meio ambiente, deve-se fazer do momento que antecede à desapropriação, e durante a execução da desapropriação, conforme demonstra Nobre Júnior, analisando texto de Rodrigues Chaves:

A imbricação entre função social da propriedade rural e meio ambiente é tão forte que a necessidade de proteção deste não deve somente fazer-se presente no instante que antecede à desapropriação, devendo, igualmente, permear durante toda a execução dos projetos de assentamento, decorrentes da política de reforma agrária, como bem põe em evidência Maria de Fátima Freitas Rodrigues Chaves.⁵⁹

Além desses dois pressupostos iniciais, é necessário também que se

⁵⁹ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 121p.

vislumbre o requisito disciplinado no inciso III do artigo 186 da CF/88, qual seja, a observância de disposições que regulam as relações de trabalho. Na Lei 8.629/93 será encontrado os dispositivos que estabelecem os critérios disciplinados no inciso III, do artigo 186 da CF/88, e esclarece, assim no seu artigo 9º, III, § 4º, que assim dispõe:

Art. 9º. (Lei 8629/93).

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

(...) § 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 parcerias rurais.

Conforme se apegou neste artigo, a observância das relações de trabalho, não se encontra limitado apenas ao respeito quanto às leis trabalhistas, mas também deve-se atribuir tal regulamentos aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parcerias rurais. E não é só, caso seja desrespeitado esta disposição poderá implicar desrespeito à dignidade da pessoa humana e à aspiração de justiça social, conforme prescreve Nobre Júnior:

Para que se possa falar em função social da propriedade é necessário também que o respectivo titular, na sua exploração, não descure, quando procurar o auxílio de prepostos, do respeito às normas retoras do trabalho subordinado. O abuso pelo patrão da força de trabalho dos empregados camponeses configura atentado à dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, III), e à aspiração de justiça social, fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, caput). (...) O requisito do art. 186, III, da CRFB, não se limita apenas aos direitos trabalhistas. Caso o proprietário tenha, pela via contratual, cedido temporariamente o uso ou posse da terra, não se encontra dispensado de cumprir as normas tutelares do arrendamento e parceria rural, impostas em face da hipossuficiência do arrendatário e do parceiro-outorgado.⁶⁰

Por último devemos tecer comentários a respeito do inciso IV do artigo 186, da CF/88, que reza que a atividade empresarial exercida no imóvel rural deva favorecer o bem-estar dos trabalhadores e dos proprietários, sendo aquela que

⁶⁰ Op. cit.122p.

objetiva o atendimento das necessidades básicas, conforme denota-se no artigo 9º, IV, § 5º da Lei 8.629/93, que dispõe além disto também que o bem-estar está condicionado à observância das normas de segurança do trabalho, não devendo haver conflitos e tensões sociais no imóvel, assim:

Art. 9º. (Lei 8629/93).

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

(...) § 5º. A exploração que favoreça o bem-estar dos 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.

7.3- Exceções constitucionais.

O direito que o ente expropriante para realizar a desapropriação para fins de reforma agrária, além do requisito de que a propriedade deve não estar cumprindo com a sua função social (art. 186, CF/88), apresentado no tópico anterior, é necessário também, a concorrência dos requisitos presentes no artigo 185 da CF/88, quais sejam: a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva, ambas são insuscetíveis de desapropriação, conforme estabelecido no artigo supracitado, e que merecerá comentários nos itens 7.3.1 e 7.3.2, mas antes veremos a redação deste artigo:

Art. 185. (CF/88). São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I- a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II- a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

7.3.1- Pequena ou média propriedade rural.

Conforme se acentua da redação do referido artigo, a pequena ou média propriedade rural será definida em lei, sendo que encontra regulada na lei 8.629/93, e o conceitua como:

Art. 4º. (Lei 8629/93). Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

(...) II- pequena Propriedade- o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;

III- Média Propriedade- o imóvel rural:

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

Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

Além deste parâmetro delineado no artigo acima mencionado do que venha a ser pequena e média propriedade rural, demonstra ainda neste artigo, que o imóvel rural poderá vir a ser desapropriado, caso o proprietário possua outra propriedade rural.

Entende-se por propriedade rural, aquela destinada ou que possa vir a ser destinada, qualquer que seja a sua localização, à exploração agrícola, pecuária, extrativa, vegetal, florestal ou agro-pastoril, assim mesmo que a propriedade esteja localizada em perímetros urbanos, se sua destinação for uma das apresentadas acima, ela poderá vir a ser desapropriada para fins de reforma agrária.

Deste modo, apenas a propriedade urbana que não tenha fins agrícolas é que não poderá ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, enquanto a que tiver tal destinação, poderá vir a ser fruto de uma futura desapropriação para fins de reforma agrária, pois neste caso, embora se situasse na zona urbana, seria classificado como imóvel rural, devendo além disto preencher as demais condições.

Assim, o que também se verifica da redação do parágrafo único do art. 4º da Lei 8.629/93 é que o proprietário quando tiver dois ou mais imóveis, sendo considerados como pequenas ou médias propriedade rurais, poderão ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária. Deste modo, o proprietário que possuir um imóvel rural, de pequeno ou médio porte, se tiver outro imóvel sendo este rural, mesmo que localizado na área urbana, terá sua propriedade sendo objeto de possível desapropriação para fins de reforma agrária. Clara é a redação do parágrafo único do artigo 4º da Lei 8.629/93, parte final, em que expressa: “desde que seu proprietário não possua outra **propriedade rural**”.

E, conforme a definição de imóvel rural, situado no item 7.1, verifica-se que no perímetro urbano poderá vir a conter imóveis rurais, pois o conceito legal de imóvel rural se direciona no sentido de sua destinação agrícola. Assim, mesmo que um imóvel rural tenha localização urbana, e desde que o proprietário possua outro imóvel rural, também de pequeno ou médio porte, e não cumpra a função social inerente a propriedade e demais requisitos, poderá vir a ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária.

Deste modo, necessário relacionar a redação de alguns renomeados autores que tratam de temas fundiários, para melhor explicitar esta questão:

Para que a pequena e a média propriedade rural não pudessem ser atingidas pela expropriação para a realização de reforma agrária, seria necessário, também, que o seu titular não possuísse outra propriedade. Afirmamos, também, que a Constituição não aludia aos requisitos que deviam ser contidos por esta outra propriedade, mas declaramos nos parecer intuitivo que haveria de ser também propriedade rural, pois não teria sentido que a simples propriedade urbana pudesse isentar o proprietário da desapropriação para fins de reforma agrária. Dissemos, finalmente, que nos parecia dever estar cumprindo sua função social (art. 186), porque se assim não fosse não teria sentido eximir-se o proprietário da expropriação, pelo simples fato de possuir outra propriedade.

A Lei 8.629 de 25.02.1993 veio a disciplinar a matéria com seu art. 4º. (...).

No parágrafo único do citado art. 4º, o referido diploma determinou: “São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural” (grifo nosso). Ficou, portanto, esclarecida a dúvida a que, anteriormente, havíamos feito referência.⁶¹

⁶¹ SALLES, J. C. M. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 4 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 924-925p.

No entanto, para que o proprietário se encontre imune é necessária uma condição: não possuir outro imóvel rural. Não se adotou a sistemática imanente ao usucapião especial (arts. 183 e 191), a exigir que o prescribente não possua outro imóvel rústico, podendo sê-lo de bem classificado como urbano.⁶²

Ao conceituarmos a pequena e a média propriedade rural, questão que se averiguou diz respeito ao significado de módulos fiscais, ao qual teceremos apenas breves comentários, pois pelo fato de o assunto ser muito complexo, nos ocuparia muito espaço neste trabalho, e não se tratando do tema principal da monografia, não vejo a necessidade de se alongar neste tema.

Podemos conceituar o módulo fiscal ou rural, como uma unidade de medida de modo a regular proporções. Para o estabelecimento do que venha a ser um módulo fiscal, diversos fatores devem ser analisados, ao qual variam de uma região para região, como no Brasil, por existir tantas disparidades, ocorre que há proporções de terras situadas em regiões desenvolvidas, outras em áreas subdesenvolvidas, e por último, as que se encontram em fase de ocupação econômica.

O artigo 5º do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), estabeleceu a norma, segundo a qual a dimensão da área dos módulos seria fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possa ocorrer, e o artigo 4º, I e II deste mesma lei define o conceito de módulo rural, como sendo a área de propriedade familiar, assim vejamos:

Art. 5º. (Lei 4504/64). A dimensão da área dos módulos de propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possam ocorrer.

Art. 4º. (Lei 4504/64). Para os efeitos desta lei, definem-se:

(...) II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantido-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área

⁶² NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 123p.

máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - "**Módulo Rural**", a área fixada nos termos do inciso anterior.

Nas palavras de Fernando Pereira Sodero, este conceituou e traçou as diretrizes de módulo rural, como sendo:

Esta propriedade familiar foi definida como o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força-de-trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros.

Conseqüentemente: 1- é uma medida de área; 2- a área fixada para a "propriedade familiar" constitui o módulo rural; 3- varia de acordo com a região do país onde se situe o imóvel rural; 4- varia de acordo com o tipo de exploração; 5- implica em um mínimo de renda a ser obtido, ou seja, no salário-mínimo regional; 6- a renda deve proporcionar ao agricultor e sua família, não apenas a sua subsistência, mas ainda o progresso econômico e social.⁶³

Questões interessantes, dizem respeito a sucessão causa mortis e no pertinente aos condomínios, que serão analisados.

Em relação à sucessão causa mortis, é necessário vislumbrar o relacionado no artigo 46 § 6º da Lei 4.504/64, em que dispõe que no caso de imóvel rural em comum por força de herança, as partes ideais, para os fins desta lei, serão consideradas como se divisão houvesse, devendo ser cadastrada área, que na partilha, tocara a cada herdeiro e admitidos os demais dados médios verificados na área total do imóvel rural. Assim, esta é a redação deste artigo:

Art. 46. (Lei 4504/64). O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá levantamentos, com utilização, nos casos indicados, dos meios previstos no Capítulo II do Título I, para a elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o país, mencionando:

(...) § 6º. No caso de imóvel rural em comum por força de herança, as partes ideais, para os fins desta lei, serão consideradas como se divisão houvesse, devendo ser cadastrada a área que, na partilha, tocara a cada

⁶³ SODERO, F. P. **O módulo rural e suas implicações jurídicas**. São Paulo: LTr, 1.975. 41p.

herdeiro e admitidos os demais dados médios verificados na área total do imóvel rural.

Para os efeitos inerentes à reforma agrária, o imóvel rural quando do falecimento do *de cuius* será dividido no total de partes quanto forem os seus herdeiros, conforme adquiriram por cabeça ou por estirpe. O preceituado no Estatuto da Terra encontra apoio no artigo 1.784 do Código Civil de 2.002, onde a transferência do domínio e da posse aos herdeiros verifica-se pelo falecimento do *de cuius*, com a abertura da sucessão. O explanado no citado diploma legal é o seguinte:

Art. 1.784. (CC/02). Aberta a sucessão, a herança transmite-se desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários.

O alegado acima encontra apoio em julgado do STF, que assim dispõe:

STF- Desapropriação- Enquadramento do imóvel como revelador de pequena ou média propriedade. Sucessão “Mortis Causa”. Aberta a sucessão, o domínio e posse da herança transmitem-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários (art. 1.572 do CC). Daí a insubsistência de decreto para fins de desapropriação, no qual restou considerado o imóvel como um todo, olvidando-se o Estatuto da Terra- Lei n. 4.504, de 30.11.1964, no que, mediante o preceito do § 6º do art. 46, dispõe que, no caso de imóvel rural em comum, por força de herança, as partes ideais para os fins nele previstos são consideradas como se divisão houvesse. Propriedades diversas enquadradas como médias por não suplantarem, cada qual, considerada de *per se*, o teto de quinze módulos fiscais - inciso III do art. 4º da Lei n. 8.629/93.⁶⁴

No que concerne à questão em relação aos condomínios, deve-se ressaltar o disposto no art. 185, I, parte final da CF/88, em que diz que é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, **desde que seu proprietário não possua outra**. Disto decorre duas situações: a primeira se relaciona à aquisição involuntária, de outra propriedade rural, como no caso da aquisição *mortis causa*, em que não há possibilidade de desapropriação. Mas, em relação à segunda hipótese, quando tal aquisição de outro imóvel rural ocorrer voluntariamente, como na compra e venda,

⁶⁴ SALLES, J. C. M. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 4 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 927p.

vejo que se torna possível a desapropriação, conforme assevera a opinião de Nobre Júnior:

No que concerne à aquisição involuntária de outra propriedade rural por fato involuntário, como na sucessão *mortis causa*, não vejo como possa haver a desapropriação. É injusto que se prejudique a situação do particular frente ao Estado por algo para o qual aquele não contribui. Diferentemente, se aquele, por ato voluntário, como na compra e venda, seja alçado também a titular de cota ideal em condomínio rural. A tese da personalidade jurídica condominial somente tem sua razão de ser no que concerne ao condomínio em apartamentos. Neste caso, a expropriabilidade não encontra óbice, principalmente se a compropriedade voluntária for *pro diviso*.⁶⁵

Continuando na questão ligada aos condomínios, controverso ponto se situa nos desmembramentos de imóveis rurais que possuíam mais de 15 módulos fiscais, e que com tal divisão do imóvel rural, este passou a configurar a extensão de pequena ou média propriedade rural. Disto decorrem duas possibilidades, em ser o negócio simulado ou não simulado. Na primeira hipótese, onde houver simulação, ou em outras palavras, negócio aparente, se poderá olvidar a prática da desapropriação para fins de reforma agrária. Mas, no caso de a operação não se configurar negócio simulado, insere-se pelo posicionamento, de que como há demonstração de boa-fé, visto que as escrituras de divisão se fazem de forma amigáveis, não haveria neste caso a possibilidade de realização da desapropriação relacionada no art. 184, da CF/88.

7.3.2- Propriedade produtiva.

Além da exceção constitucional prevista no artigo 185, I da CF/88, qual seja, a realização da reforma agrária ser insuscetível no caso da pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra. Agora, a outra permissiva legal se relaciona à propriedade produtiva, arrazoada no artigo 185, II do mesmo diploma legal, que assim suscita:

⁶⁵ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 125p.

Art. 185. (CF/88). São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

(...) II- a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Conforme já pré-configurado, iremos demonstrar num primeiro momento o conceito relativo à propriedade produtiva. E, de acordo com o parágrafo único do artigo 186 da CF/88, estabelece que cabe à lei garantir tratamento especial à propriedade produtiva, sendo que a citada lei a que alude este parágrafo único, é a Lei 8.629/93, onde no seu artigo 6º destaca o conceito de propriedade produtiva, ao qual veremos:

Art. 6º. (Lei 8629/93). 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, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica

§ 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 art. 49 da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Verifica-se neste citado artigo o conceito legal do que venha a ser propriedade produtiva, qual seja, aquela que explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) e graus de eficiência na exploração (GEE), segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

Encontra-se ainda denominação das áreas efetivamente utilizadas (art. 6º, §§ 3º, 4º e 5º), e quanto às áreas que são consideradas não aproveitáveis, são as citadas no artigo 10 da Lei 8.629/93, que assim versa:

Art. 10. (Lei 8629/93). Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:

I- as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;

II- as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;

III- as áreas sob efetiva exploração mineral;

IV- as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

O G. U. T. deverá ser igual ou superior a 80 %, calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel, conforme demonstra no art. 6º, § 1º da Lei 8.629/93.

Quanto ao G.E.E., este segue as diretrizes estabelecidas no § 2º do artigo 6º, da mesma lei que regulamenta o G.U.T.

Estes requisitos para o enquadramento da propriedade ser tida como produtiva, deverão ser verificados todo ano, sob pena de o imóvel perder a condição de propriedade produtiva, e assim, podendo se tornar passível de desapropriação, salvo caso fortuito ou de força maior, contido no artigo 6º, § 7º da

Lei 8.629/93. O artigo 11, desta lei citada neste parágrafo, disciplina que os parâmetros, índices e indicadores que informarão o conceito de produtividade serão ajustados conforme o progresso científico e tecnológico, assim, vejamos a sua redação:

Art. 11º. (Lei 8629/93). Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.

Neste tema pertinente a produtividade da propriedade, verifica-se que há uma ligação com a função social da propriedade, disciplinada no artigo 186 da CF/88. Denota-se assim, que apenas a produtividade da propriedade não é elemento por si só suficiente para que a propriedade cumpra com a sua função social, mas sendo ela considerada produtiva, não poderá ser fruto de desapropriação para fins de reforma agrária, pois há vedação expressa no artigo 185 da CF/88, podendo ser desapropriado por outras modalidades de desapropriação. Esta é a mesma posição de Fábio de Oliveira Luchési, que assim explana:

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 artigo 186. Nessa hipótese, continua inexpropriável; perde apenas os favores legais de que fala o referido parágrafo único do art. 185. Nada além disso!⁶⁶

⁶⁶ NOBRE JÚNIOR, E. P. **A desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 130p.

Ficou demonstrado que quando se caracterizar a propriedade como sendo produtiva, esta não poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária, em virtude do imperativo constitucional traçado no art. 185 da CF/88, em que sendo tida a propriedade como produtiva, ela será insuscetível de desapropriação para reforma agrária.

7.4- Exceções legais.

Além das exceções constitucionais apontadas no art. 185 da CF/88, vislumbramos também várias outras possibilidades em que a propriedade não pode vir a ser desapropriada para fins de reforma agrária. Estão elencos no artigo 19, § 3º, alíneas a, b e c do Estatuto da Terra – Lei 4.504/64 –, e na Lei 8.629/93, em seus artigos 7º, I a IV e 2º, §§ 6º e seguintes.

Assim, as exceções insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária são: empresa rural, imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico e imóvel rural que não exceda a 3 (três) módulos rurais da região.

7.4.1- Empresa rural.

Esta exceção legal encontra-se disciplinada no Estatuto da Terra, e assim dispõe a sua regulamentação:

Art. 19. (Lei 4.504/64). A desapropriação far-se-á na forma prevista na Constituição Federal, obedecidas as normas constantes da presente Lei.

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

(...) b) os imóveis que satisfizerem os requisitos pertinentes à empresa rural, enunciados no artigo 4º, inciso VI;

Visto que na presente norma legal, se acha inscrito a empresa rural é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, mister demonstrar os

seus requisitos, e de acordo com o artigo 19, § 3º, b, da Lei 4.504/64, devemos observar o artigo 4º, inciso VI, do mesmo diploma legal, ao qual ficará esclarecido o conceito legal de empresa rural, muito embora se fale no artigo 19, da citada lei que presentes estarão os requisitos no artigo 4º, VI, do mesmo Codex, elas se encontra no artigo 22,III, do Decreto 84.685/80, assim tais dizeres legais:

Art. 4º. (Lei 4.504/64). Para os efeitos desta Lei, definem-se:

(...) VI - "Empresa Rural" é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;

art. 22. (Dec. 84.685/80). Para efeito do disposto no art. 4º, incisos IV e V, e no art. 46, § 1º, alínea b, 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.

Embora possua semelhanças com a propriedade produtiva, não se afigura a mesma, pois na empresa rural é necessário ainda que se cumpra integralmente a legislação que rege as relações trabalhistas e os contratos de uso temporário da terra.

Como a propriedade produtiva, esta também encontra ligação com o aspecto da função social da propriedade, denotado no artigo 186, I a IV da CF/88

e até mesmo no artigo 22 do Decreto 84.685/80 ao dizer: “dentro das condições de cumprimento da função social da terra”, sendo que o único ponto que falta é em relação ao respeito ao meio ambiente.

A empresa possuindo requisitos da propriedade produtiva, quais sejam: o G.U.T. e o G.E.E. serem idênticos aos pertinentes a propriedade produtiva, quais sejam, G.U.T. igual ou maior que 80% e G.E.E. igual ou maior que 100%, não poderão vir a ser desapropriados pela forma de desapropriação-sanção, quando não cumprem com a sua função social, pois sendo enquadrados como produtivos, também ficam isentos de tal espécie de desapropriação, conforme se afigura no artigo 185, II da CF/88. Concluindo, a empresa rural, que mesmo que não cumpra com a sua função social, se for considerada produtiva, não poderá vir a ser desapropriada para fins de reforma agrária.

Importante destacar ainda, no que concerne a empresa rural, a jurisprudência do extinto TFR (Tribunal Federal de Recursos), ao qual fica assentada que para que ocorra a desapropriação para fins de reforma agrária, de empresa que se considera rural, deve haver um prévio processo administrativo, em que foi assegurado ao proprietário o direito de ampla defesa, correlacionado da mesma maneira para as desapropriações de imóveis rurais que estejam cadastrados como produtivos, lembrando que tal decisão foi concretizada antes mesmo da Lei 8.629/93. Assim, vejamos:

Ementa: Administrativo. Agrário. Desapropriação por interesse social. Reforma agrária. Empresa rural. Latifúndio. Descaracterização da empresa rural em latifúndio. I- A descaracterização de empresa rural em latifúndio deve ser feita em procedimento administrativo regular, assegurando-se ao proprietário o direito de defesa, com as implicações inerentes a este. É que o imóvel cadastrado como empresa rural não é desapropriável para fins de reforma agrária (Lei n.º 4.504, de 1964, art. 19, § 3º). II- Medida cautelar concedida, para o fim de impedir a efetivação da desapropriação, até que seja realizada perícia técnica, que dirá respeito da real situação do imóvel, se empresa rural ou não na forma da conceituação legal. III- Agravo improvido.⁶⁷

DESAPROPRIAÇÃO- Reforma agrária – Imóvel declarado de interesse social - Pretensão do proprietário de a gleba ser

⁶⁷ BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Administrativo. Agrário. Desapropriação por interesse social, para reforma agrária de empresa rural deve ser efetuada em procedimento administrativo regular. Agravo n.º 56.167-GO, da 6ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, Brasília, DF, 23 de junho de 1988.

caracterizada como empresa rural – Necessidade do preenchimento dos requisitos do art. 22, III, do Dec. 84.685/80. (RT/763/393).⁶⁸

Feita a leitura desta jurisprudência, percebe-se, que se para a propriedade produtiva deve ser realizado procedimento administrativo regular, assegurando ao proprietário o direito de defesa, para a empresa rural tal direito também deve ser exercido. Conclui-se que este é mais um argumento para que se a empresa rural for tida como produtiva esta ficará isenta da desapropriação do artigo 184 da CF/88, conforme a isenção constitucional exercida neste artigo. Pois se para a propriedade produtiva é assegurada a ampla defesa, e esta não pode ser desapropriada para fins de reforma agrária, e a empresa tendo os mesmos direitos, esta também não será desapropriada para tal finalidade.

Dentro deste tópico, ainda devemos fazer menção a possibilidade de imóveis que serão elevados à categoria de empresa rural quando da realização de projetos num determinado prazo, o INCRA os eleve a categoria de empresa rural, conforme dispõe o art. 19, § 3º da Lei 4.504/64:

Art. 19. (Lei 4.504/64). A desapropriação far-se-á na forma prevista na Constituição Federal, obedecidas as normas constantes da presente lei.

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

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.

7.4.2- Imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico.

Outra forma de imóvel que não poderá ser desapropriado para a realização da reforma agrária, é o imóvel objeto de implantação de projeto técnico. Tal

⁶⁸ SALLES, J. C. M. **A Desapropriação:** à luz da doutrina e da jurisprudência. 4. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 934p.

previsão legal está inserida no artigo 7º da Lei 8.629/93, sendo que os seus requisitos estão presentes nos seus incisos, que assim dispõem:

Art. 7º. (Lei 8.629/93). Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:

I- seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado.

II- esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

III- preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV- haja sido registrado no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social.

Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação pelo órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.

7.4.3- Imóvel rural que não exceda a três módulos rurais da região.

A última modalidade é a correlacionada ao imóvel rural que não exceder a três módulos rurais da região, em que não poderá ser desapropriado para fins de reforma agrária. Observa-se que o artigo 185, I da CF/88 dispõe da insuscetibilidade de desapropriação para reforma agrária da pequena propriedade rural, sendo esta compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais, segundo disposto no artigo 4º, II, a da Lei 8.629/93. Embora, não tenha sido revogado o artigo 19, § 3º, a do Lei 4.504/64, este perdeu a sua importância, visto que a pequena propriedade sendo de área maior que o imóvel traçado no artigo 19, § 3º, a do Estatuto da Terra é o mais utilizado. Assim, veremos a norma que

regulamenta a insuscetibilidade do imóvel rural que excede a três módulos rurais da região:

Art. 19. (Lei 4.504/64). A desapropriação far-se-á na forma prevista na Constituição Federal, obedecidas as normas constantes da presente lei.

(...) § 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 produto de propriedade, fixado nos termos do artigo 4º, inciso III;

7.4.4- Invasão de imóveis rurais motivado por conflito agrário e demais particularidades.

Quanto à invasão de imóveis rurais, se tal hipótese vir a ocorrer, seja mediante esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário, não poderá vir a ser desapropriado, nem mesmo vistoriado ou avaliado nos dois anos subsequentes à sua desocupação, e no caso de reincidência ficará quatro anos, devendo ser apurado a responsabilidade dos infratores, conforme dispõe o artigo 2º, § 6º, da Lei 8.629/93 (modificado pela MP n.º 2.183-56/01), que assim esclarece:

Art. 2º. (Lei 8629/93). Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular, para levantamento de dados e informações, com prévia notificação.

(...) § 6º. O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

O § 7º, deste artigo, também modificado pela MP n.º 2.183-56/01 determina a exclusão do Programa de Reforma Agrária de algumas pessoas que estejam participando de invasão, esbulho, em outros atos, assim vejamos quais sejam:

Art. 2º. (Lei 8629/93).

(...) § 7º. Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.

Se alguma entidade, organização, pessoa jurídica, movimento ou sociedade de fato, que participar de alguma forma nas invasões, não terá direito ao recebimento de recursos públicos. Caso estes já houverem sido liberados o Poder Público poderá retê-lo ou rescindir tal contrato, convênio ou qualquer outro similar instrumento, conforme prescreve o artigo 2º, §§ 8º e 9º da Lei n.º 8.629/93 modificado pela MP n.º 2.183-56/01:

Art. 2º. (Lei 8629/93)

(...) § 8º. A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º. Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.

Por fim, caso o proprietário ou legítimo possuidor do imóvel rural, estiver realizando fraude, simulação de esbulho ou invasão, para os fins previstos nos §§ 6º e 7º do artigo 2º da Lei 8.629/93, será aplicado pena administrativa e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema de Cadastro rural, além de possíveis sanções penais e civis, conforme demonstra o art. 2º- A desta lei, que foi introduzido pela MP 2.183-56/01:

Art. 2º-A. (Lei 8629/93). Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão, por parte do proprietário ou legítimo possuidor do imóvel, para os fins dos §§ 6º e 7º do art. 2º, o órgão executor do Programa Nacional de Reforma Agrária aplicará pena administrativa de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a R\$ 535.000,00 (quinhentos e trinta e cinco mil reais) e o cancelamento do cadastro no imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis.

Parágrafo único. Os valores a que se refere este artigo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas.

7.5- Minifúndio.

O minifúndio é uma área de terra capaz de ser desapropriada para fins de reforma agrária, pois se ela não cumprir a função social inerente a toda propriedade, trará, problemas econômico-sociais que irão refletir na coletividade.

Pelo fato de não trazer riquezas para o país, o artigo 16 do Estatuto da Terra determina que o minifúndio deve ser extinto, assim vejamos:

Art. 16. (Lei 4.504/64). A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, **com a gradual extinção do minifúndio (...).**

Conforme as lições de Salles e Paulo Torminn Borges, ao tratar deste tema, eles demonstraram a possibilidade da desapropriação para fins de reforma agrária do minifúndio, por tal não cumprir a função social da propriedade, e assim dispuseram:

A propriedade agrícola de reduzida extensão, vale dizer o minifúndio, também traz problemas para a coletividade, porque não permite uma adequada aplicação das terras, do ponto de vista econômico-social.

(...) Os minifúndios de determinada região poderão ser desapropriados com fundamento no interesse social, de modo que, reunidos, possam ser vendidos ou locados a quem lhes possa dar adequada utilização, com vista ao bem-estar da coletividade.⁶⁹

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 (...) deve ser combatido até a sua extirpação.⁷⁰

O minifúndio encontra conceito legal insculpido no artigo 4º, IV da Lei 4.504/64, que assim dispõe:

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

IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades **inferiores** às da propriedade familiar;

Assim, minifúndio é o imóvel rural de área e possibilidades, em que direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorvendo toda força de trabalho, não lhes garante a própria subsistência e não há o progresso econômico e social do país, ou seja, não é apto a realizar a função social da propriedade. Devemos nos remeter para a leitura do inciso II do artigo 4º do Estatuto da Terra, que define o significado de propriedade familiar.

Art. 4º. (Lei 4.504/64).

(...) II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área

⁶⁹ SALLES, J. C. M. **A Desapropriação**: à luz da doutrina e da jurisprudência. 4 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 942p.

⁷⁰ BORGES, P. T. **Institutos básicos de Direito Agrário**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1.987. 37p.

máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

Assim, para a caracterização do minifúndio é necessário a presença de dois requisitos:

1- ser a área inferior à da propriedade familiar;

2- que as possibilidades de rendimento econômico, também sejam inferiores à da propriedade familiar.

Há uma outra peculiaridade no minifúndio, qual seja, o fato de o imóvel possuir área inferior à da propriedade familiar, mas por outro fator, como por exemplo, localização, tipo de terra, possa vir a obter alto rendimento econômico, neste caso, ela não poderá vir a ser desapropriada para fins de reforma agrária, pois não preenche os requisitos para tal possibilidade.

A Instrução Especial (IE) – INCRA n.º 5/73, determina que toda área discriminada nesta Instrução será tido como minifúndio o imóvel rural que tiver número de módulos inferior a 1,00, e assim reza o seu art. 8º:

Art. 8º. (IE – INCRA n.º 5/73). Serão considerados minifúndios, nos termos do inciso II do art. 6º do Decreto n.º 55.891/65 e do inciso IV do art. 4º da Lei n.º 4.504/64, e assim classificados nos respectivos Certificados de Cadastro, os imóveis rurais que tenham o número de módulos inferior a 1,00 (um).

Exemplo de minifúndio retirado do livro de Fernando Pereira Sodero:

Exemplo: na zona típica de Sobral (CE), subclasse “C2”, os imóveis rurais que forem explorados com culturas temporárias e tiverem área abaixo de 45 hectares (ha) possibilidades de rendimento inferior à da propriedade familiar, são classificados como minifúndio. E isto, porque para tal tipo de exploração, o módulo dessa região é de 45 hectares.⁷¹

Pode-se extrair desse exemplo que o imóvel rural situado em Sobral (CE), possui área inferior à 1,00 módulo, que no caso é de menos de 45 hectares, devendo ser acentuado que esta medida varia de região para região, e estes 45 ha, neste exemplo é uma área inferior à da propriedade familiar, e as

⁷¹ SODERO, F. P. **O módulo rural e suas implicações jurídicas**. São Paulo: LTr, 1.975. 64-65p.

possibilidades de rendimento deste imóvel rural se situam abaixo do rendimento econômico de uma propriedade familiar, preenchendo assim, os dois requisitos para a caracterização de um minifúndio.

Como o tamanho de um minifúndio não é suficiente para a caracterização de uma propriedade familiar, o Poder Público deverá tomar as medidas necessárias para a aglutinação destes imóveis, para que possam deste modo caracterizar tamanho suficiente para se dar a propriedade familiar, e assim realizar a distribuição das deste imóveis, conforme preceitua o artigo 21 do Estatuto da Terra:

Art. 21. (Lei 4.504/64). Em áreas de minifúndio, o Poder Público tomará as medidas necessárias à organização de unidades econômicas adequadas, desapropriando, aglutinando e redistribuindo as áreas.

7.6- Preferência dos imóveis rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios.

Na realização da reforma agrária deve-se dar preferência aos imóveis rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios, conforme dispõe o artigo 13 da Lei 8.629/93, que assim expressa:

Art. 13. (Lei 8629/93). As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.

Verifica-se no parágrafo único deste artigo que não se poderá ter imóveis rurais públicos, sendo que se houver deverão ser destinados à reforma agrária,

excetuando os casos em que o Poder Público os explore direta ou indiretamente na pesquisa, experimentação, e demais casos previstos neste artigo.

Capítulo VIII- Indenização.

8.1- Indenização Prévia.

Indenização pode ser concebida como aquela em que o pagamento deve anteceder a perda da propriedade, sendo que encontra previsão constitucional no artigo 184. É o pressuposto necessário para que se aconteça a desapropriação, conforme posicionamento de Cretella Júnior:

Trata-se de *prius* ou pressuposto necessário, *conditio sine qua non* para a existência do instituto. Não é preço. Não é consequência. Não se desapropria para depois indenizar. Indeniza-se para desapropriar. É a indenização prévia ou preventiva.

O poder público tem de concretizar a prestação para que a regra jurídica adequada, que é referente à perda da propriedade, incida sobre o suporte fático, bem como para que, tratando-se de imóvel a inscrição da sentença origine a perda. (...) A obrigação do Estado em dar a indenização é fundamentada no princípio do enriquecimento sem causa e não em contraprestação devida, o que ocorreria caso se tratasse de compra e venda.

(...) “Indenização prévia” é a entrega do preço nas mãos “do credor”, ou pelo menos fazer com que a indenização fique inteiramente à sua disposição, livre e desembaraçada.⁷²

Concretizado o conceito de indenização prévia, assunto controverso insurge-se no que se refere ao artigo 17 da Lei Complementar 76/93, que assim dispõe:

Art. 17. (LC 76/93). 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.

A indenização, conforme conceito já explanado é o pagamento que deve ocorrer anteriormente a perda da propriedade, e no citado poderá ocorrer que tal pagamento fique depositado judicialmente, hipótese em que o pagamento não

⁷² CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à lei da desapropriação**: Constituição de 1988 e leis ordinárias. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 42-44p.

ficará disponível nas mãos do credor, o que causa inconstitucionalidade da norma, visto que o artigo 184 da CF/88 ao expressar que a desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser realizado mediante indenização prévia, torna-se assim, pressuposto necessário para a emissão de domínio no Cartório de Registro de Imóveis o depósito para o credor do prévia indenização, não podendo ficar em depósito judicial, hipótese em que não deverá ser expedido o respectivo domínio no Cartório de Registro de Imóveis.

Demais comentários a respeito deste depósito judicial, veremos as palavras de Nobre Júnior, onde expressa que:

Quanto ao enunciado depósito judicial, a providência contida naquele dispositivo apenas albergará legitimidade nas hipóteses em que, no prazo legal, o expropriado não manifeste nenhum desacordo com relação ao preço oferecido. Pendendo discordância sobre o valor da indenização, somente ao depois do seu acertamento, bem como da sua quitação, é que se poderá ordenar a transcrição do título em favor da Administração. Exegese adversa não resistirá ao crivo da fiscalização da sua constitucionalidade.⁷³

No que concerne ao levantamento ou não da indenização, ainda que parcial, é correto, podendo assim ser expedido em favor do expropriante o mandado translativo do domínio no Cartório de Registro de Imóveis.

8.2- Indenização justa.

Indenização justa é a quantia patrimonial em que ressarce o expropriado de todos os prejuízos que porventura tenha na transferência de sua propriedade para o expropriante, sendo que ele não pode sair desta transação sem qualquer ressarcimento. Vejamos definições de alguns renomeados autores:

Justa – o que jamais ocorre, na prática – seria a indenização que cobrisse exatamente a descompensação patrimonial sofrida de tal modo que com o dinheiro recebido o expropriado pudesse comprar bem equivalente ao que o Estado lhe tomou, pagar honorários de

⁷³ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 172-173p.

advogado, efetuar a mudança, enfim, ressarcir-se da maneira mais completa possível de todos os transtornos ocasionados pela medida estatal.⁷⁴

Indenização justa é a compensação exata do prejuízo sofrido na medida somente em que há prejuízo. A compensação ao proprietário deve ser tal que ele saia indene da operação jurídica.⁷⁵

Ou ainda, conforme as palavras de Carlos Ari Sundfeld, é aquela “**que deixe o expropriado indene, sem dano**”⁷⁶

O magistrado na elaboração do valor da indenização levará em conta os laudos periciais, serventúrios da justiça, pesquisa de mercados, e quaisquer outros meios que achar conveniente para a realização do *quantum debeatur*. O artigo 12 da Lei 8.629/93 dispõe o que seja justa indenização, e para a fixação da indenização traça alguns aspectos, que assim são apontados:

Art. 12. (Lei 8.629/93). Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

I- localização do imóvel;

II- aptidão agrícola;

III- dimensão do imóvel;

IV- área ocupada e ancianidade das posses;

V- funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias;

§ 1º. Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço a ser indenizado em TODA.

§ 2º. Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel.

⁷⁴ CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à Lei da Desapropriação**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 553 p.

⁷⁵ SILVA, Ildefonso Mascarenhas da. **Desapropriação por necessidade e utilidade pública**. Rio de Janeiro: Editora Aurora Limitada, 1.947. 397p.

⁷⁶ SUNDFELD, C. A. **Desapropriação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1.990. 24p.

Outra questão que alude a indenização justa diz respeito a correção monetária, que deverá corresponder ao valor apurado na perícia, corrigindo-o até a data de seu efetivo pagamento, sendo que o expropriado poderá pedir mais de uma vez esta atualização monetária. Denotaremos algumas Súmulas e jurisprudências que tratam desta matéria:

Súmula 561- STF. 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.

Súmula 67- STJ. Na desapropriação, cabe a atualização monetária, ainda que por mais de uma vez, independente do decurso de prazo superior a um ano entre o cálculo e o efetivo pagamento da indenização.

“**TASP-** A indenização para ser justa, deve ser atualizada até o seu pagamento, tantas vezes quantos forem necessárias.”⁷⁷

Nesta atualização devem ser compreendidos juros compensatórios no valor de 12% a.a. (ao ano), devendo ser contados desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel, conforme se denota nas Súmulas 618 do STF e 69 do STJ, que assim dispõe:

Súmula 618- STF. Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano.

Súmula 69- STJ. Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel.

Os juros compensatórios devem ser calculados de uma vez só, sobre o montante apurado na avaliação e devidamente corrigido desde o laudo colhido, conforme Súmula 113 do STJ, que assim dispõe:

Súmula 113- STJ. Os juros compensatórios, na desapropriação direta incidem a partir da imissão na posse, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente.

⁷⁷ CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à lei da desapropriação:** Constituição de 1.988 e leis ordinárias. Rio de Janeiro, 1.998. XXIIIp.

Ainda no que concerne aos juros compensatórios, estes são devidos em razão do fruto do capital empregado, sendo, uma compensação devida ao expropriado pela perda antecipada da posse do imóvel, substituindo deste modo, os frutos que deixou de auferir ou que poderia vir a receber. Assim, nasce uma discussão em razão dos imóveis que possuem ou não lucratividade tenham direito aos juros compensatórios. Em relação à lucratividade do imóvel, tais juros devem ser incididos. Mas, controvérsia doutrinária e jurisprudências surge no que concerne a não lucratividade do imóvel, onde segundo Nobre Júnior tais juros não devem ser devidos, enquanto que Salles se situa em posição contrária, assim vejamos:

Visando a ordem jurídica sancionar o proprietário remisso em legar ao imóvel rural sua destinação social, não haveria razão de beneficiá-lo com lucros cessantes pela só potencialidade de, a qualquer tempo, poder usufruir de suas utilidades. Necessária, então, a prova de que a propriedade era explorada economicamente, ou que estava o expropriado prestes a fazê-lo antes do decreto presidencial. Encontrando-se o bem abandonado, descabida a condenação do expropriante em juros compensatórios. STJ- Administrativo. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Terra nua. Juros compensatórios. Inaplicabilidade. I- Os juros compensatórios são devidos como forma de complementar o valor da indenização, aproximando-o do conceito de “justo”, por determinação constitucional. II- Hipótese de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóvel rural que não cumpre sua função social, não auferindo produtividade, não pode ser agraciado com o percentual de compensação aludido, substitutivo que é dos chamados lucros cessantes. III- ‘Os juros compensatórios somente são devidos quando restar demonstrado que a exploração econômica foi obstada pelos efeitos da declaração expropriatória. Pois não são indenizáveis meras hipóteses ou remotas potencialidade de uso e gozo’ (Resp n. 108.896/SP, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, DJU 30.11.1998). IV- Recurso especial provido para o fim de afastar da condenação imposta ao INCRA a parcela referente aos juros compensatórios.⁷⁸

Não importa que o imóvel não esteja produzindo renda no momento da ocupação pelo expropriante, porque mesmo nessa hipótese o Pretório Excelso já deixou estabelecido que os juros compensatórios serão devidos.

Efetivamente, em acórdão publicado pela RJT 72/113-116, o STF decidiu o seguinte:

Vê-se que se trata, no caso agora discutido, de desapropriação em que se concretizou antecipada imissão de posse ordenada pelo juiz por motivo de urgência.

Impondo a sentença de 1º grau aprovada pelo acórdão impugnada, como requisito da concessão de juros compensatórios a partir da

⁷⁸ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 175-176p.

imissão da posse decretada por motivos de urgência, que o imóvel desapropriado esteja produzindo renda (...).⁷⁹

Na indenização também poderão ser computados os juros moratórios, que são a indenização pelo retardamento no pagamento da dívida, tendo como percentual de 6% ao ano, conforme artigo 406 do C.C/02, devidos desde o trânsito em julgado da sentença de mérito, assim, põe fim à instância de conhecimento e fixa a indenização, pois só com a coisa julgada é que o expropriante tem conhecimento do valor exato a pagar, portanto neste ponto é que se inicia a sua mora, conforme entendimento balizado na Súmula 70 do STJ:

Súmula 70- STJ. Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença.

Conforma a Súmula 12 do STJ, os juros compensatórios e os moratórios são cumulativos e também não constituem anatocismo, conforme a Súmula 102, deste mesmo Tribunal, assim:

Súmula 12- STJ. Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios.

Súmula 102- STJ. A incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei.

Estas duas espécies de juros podem ser cumulados, pois possuem natureza e destinações diferentes, devendo ser cumulados. Observe as imperiosas demonstrações de Mário Roberto Negreiros Velloso e algumas jurisprudências extraídas de seu livro, abordando a possibilidade desta cumulatividade:

Considerando que essas duas espécies de juros tem natureza diversa, e se destinam a indenizações diferentes são não apenas devidos como cumuláveis.

(...) Portanto, sobre o valor da avaliação, atualizado, incidem os juros compensatórios de 12% ao ano, e a partir do trânsito em julgado da sentença cumulam-se os juros moratórios de 6% ao ano. Os juros compensatórios, destarte, incidem sobre o total do *quantum* indenizatório, incluindo, aí, a verba compensatória.

⁷⁹ SALLES, J. C. M. **A Desapropriação:** à luz da doutrina e da jurisprudência. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 602-603p.

Do acórdão transcrito na RJTJSP 137/202, Relator Laerte Nordi, j. 7.5.92, colhe-se trecho elucidativo: “Os juros compensatórios, de criação pretoriana, são devidos desde a imissão, valendo como ressarcimento pela perda antecipada da posse; por isso e porque têm natureza diversa dos juros moratórios, admite-se a cumulação de ambos, após o trânsito em julgado, correndo paralelamente”. O Superior Tribunal de Justiça encampou tal entendimento e vaticinou: “Enquanto os juros compensatórios de 12% são devidos pela utilização antecipada do imóvel e se contam da imissão provisória na posse até o efetivo pagamento da indenização, os moratórios, à taxa de 6%, fluem desde o trânsito em julgado da sentença final e são devidos pelo atraso do pagamento da indenização, nada havendo que impeça incidam cumulativamente” (*in* RT 675/232).⁸⁰

Na questão pertinente ao pagamento dos honorários advocatícios, estes ficarão a cargo do sucumbente. Assim, no caso do valor do preço oferecido ser igual ou inferior, a sucumbência ficará a cargo do expropriado, na hipótese do valor da indenização for superior ao da oferta, o expropriante deverá custear a sucumbência, calculado sobre o valor da diferença, conforme a dicção do artigo 19 da LC 76/93:

Art. 19. (LC 76/93). As despesas judiciais e os honorários do advogado e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual ou inferior ao preço oferecido, ou o expropriante, na hipótese de valor superior ao preço oferecido.

A referência no que concerne ao preço oferecido deve ser entendido como aquele depositado voluntariamente pelo expropriante na inicial. Vem sendo aplicado que nas ações expropriatórias os honorários sejam calculados sobre a diferença entre o valor da indenização e o preço oferecido.

A Súmula 617 do STF determina que o valor do preço oferecido e o da indenização deverão ser atualizados monetariamente, e sobre esta diferença é que deverá incidir o percentual de honorários. Sendo que a indenização final deverá nela ser compreendida os juros compensatórios e os moratórios, conforme Súmulas 131 e 141 do STJ, que assim dispõem:

Súmula 617- STF. A base de cálculo dos honorários de advogado em

⁸⁰ VELLOSO, M. R. N. **Desapropriação:** aspectos civis. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.000. 94-95p.

desapropriação é a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente.

Súmula 131- STJ. Nas ações de desapropriação incluem-se no cálculo de verba advocatícia as parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios corrigidas.

Súmula 141- STJ. Os honorários de advogado em desapropriação direta são calculados sobre a diferença entre a indenização e a oferta, corrigidas monetariamente.

No tocante à alíquota referente aos honorários advocatícios, a MP 2.183-56/01 modificou o artigo 27 § 1º do Decreto-lei n.º 3.365/41, ao qual estabeleceu a alíquota entre meio e cinco por cento, não podendo ultrapassar o limite de R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais). Quanto ao valor deste limite, o STF, considerou fora de razoabilidade a fixação de um valor em uma soma absoluta, assim vejamos, a alteração provocada no artigo 27, § 1º, do Decreto-lei já disciplinado:

Art. 27. (vide Medida Provisória n. 2.183-56/01 que modificou o DL 3.365/41).

(...) § 1º. 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 cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais).

Incluem-se também no pagamento desta indenização: o sucumbente deverá pagar as despesas judiciais relacionadas com os honorários do perito nomeado pelo juiz; dever do expropriante em remunerar o assistente técnico do expropriado; pagamento pelo sucumbente das custas processuais.

No que concerne às benfeitorias estas deverão ser indenizadas pelo expropriante da seguinte forma: benfeitorias necessárias realizadas até a imissão na posse deverão ser pagas e as efetuadas posteriormente ao procedimento executivo da desapropriação, sua indenização dependerá de autorização do expropriante. Em relação às voluptuárias, apenas nos casos de não puderem ser

levantadas pelo expropriado, e desde que realizadas até o decreto expropriatório. Quanto às úteis, só poderão ser indenizadas quando tiverem sido autorizadas pelo ente expropriante.

Conforme o artigo 14, da LC 76/93, deverão ser pagas em dinheiro as culturas e passagens artificiais, realizados por trabalho humano, assim vejamos:

Art. 14. (LC 76/93). O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais (...).

O artigo 20 da LC 76/93 determina que o expropriante deverá também pagar o valor respectivo ao desmonte e transporte de móveis e semoventes, conforme veremos:

Art. 20. (LC 76/93). Em qualquer fase processual, mesmo após proferida a sentença, compete ao juiz, a requerimento de qualquer das partes, arbitrar valor para desmonte e transporte de móveis, a ser suportado, ao final, pelo expropriante, e cominar prazo para que o promova o expropriado.

Quanto ao aspecto referente ao mero possuidor, que não possui título dominial, este também deverá ser indenizado, sendo que o valor da terra nua não deverá ser indenizado por inteiro, devendo corresponder a 60% do valor do imóvel, acrescido das benfeitorias necessárias e úteis.

No caso de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, o promitente-comprador, poderá opor embargos de terceiros, conforme Súmula 84, do STJ, que assim dispõe:

Súmula 84-STJ. É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro.

De acordo com o artigo 952, parágrafo do Código Civil de 2.002 o valor da afeição também poderá ser incluído na indenização, conforme se assevera:

Art. 952. (CC/02). (...)

Parágrafo único. Para se restituir o equivalente, quando não exista a própria coisa, estimar-se-á ela pelo seu preço ordinário e pelo que de afeição, contanto que este não avantaje aquele.

De acordo com Nobre Júnior, veremos denotações que este apresenta, transpondo um resumo da sequência que se deve seguir na fixação da indenização do imóvel rural:

Em suma, deve-se proceder na sequência seguinte: a) fixação do principal (valor da terra nua e benfeitorias, despesas com assistentes técnicos e custas), a ser corrigido monetariamente; b) sobre este resultado incidirão, desde a imissão na posse ou efetiva ocupação do bem, juros compensatórios; c) depois do trânsito em julgado, sobre os valores das alíneas a e b computar-se-ão juros de mora; d) do valor encontrado, diminuir-se-á a importância da oferta devidamente atualizada; e) por último, sobre tal diferença será extraída a remuneração advocatícia.⁸¹

Mais alguns pontos devem ser destacados: o valor da justa indenização não poderá superar o *quantum* máximo que o expropriado pudesse obter caso o vendesse; o valor da indenização não está sujeito ao imposto de renda, pelo fato de a desapropriação não representar acréscimo patrimonial.

8.3- Pagamento.

O pagamento dos imóveis rurais é realizado da seguinte forma: em relação ao imóvel propriamente dito, ou denominado terra nua, tal forma será através de títulos da dívida agrária, e no tocante às benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro, conforme artigo 184, caput e § 1º da CF/88. Este pagamento é realizado na forma do acordo, ou nos termos do julgado em execução. Veremos a redação artigo supracitado:

Art. 184. (CF/88). Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, cuja utilização será definida em lei.

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

⁸¹ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 185-186p.

O pagamento da prévia e justa indenização pode-se dizer que se trata do depósito do preço fixado por sentença, à disposição do juiz da causa, conforme preceituado no artigo 33 do Decreto-lei n.º 3.365/41, que assim dispõe:

Art. 33. (DL 3365/41).O depósito do preço fixado por sentença, à disposição do juiz da causa, é considerado pagamento prévio da indenização.

Quanto ao prazo estabelecido no art. 184, caput da CF/88, onde disciplina ser de até 20 (vinte) anos o tempo para o pagamento da justa indenização em títulos da dívida agrária, coube à Lei 8.629/93 definir os períodos para a quitação dos títulos da dívida agrária, que conforme o artigo 5º, § 3º e incisos se realizarão da seguinte maneira:

Art. 5º. (Lei 8629/93). 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.

(...) § 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 cinquenta) módulos fiscais;

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

Se houver aumento no valor da indenização, ocasionando assim reforma da sentença, o expropriante será intimado para depositar a diferença em 15 dias, conforme artigo 15 da LC 76/93, e de acordo com o artigo 14 desta mesma lei, o dinheiro estabelecido na sentença deverá ser depositado pelo expropriante à

ordem do juízo, sendo que em dinheiro para as benfeitorias necessárias e úteis e em títulos da dívida agrária para a terra nua, assim vejamos:

Art. 14. (LC 76/93). O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.

Art. 15. (LC 76/93). Em caso de reforma de sentença, com o aumento do valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de quinze dias.

Esta exigência do artigo 15 da LC 76/93 denota-se uma carga inconstitucionalidade, no que concerne ao pagamento das benfeitorias necessárias e úteis, inclusive culturas e pastagens artificiais, como tal pagamento é efetuado mediante dinheiro, estão condicionados à expedição de precatório, que é disciplinado no artigo 100, CF/88, que assim denota:

Art. 100. (CF/88). À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte;

§ 2º. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se a importância respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

Assim, verifica-se da redação deste artigo que os pagamentos em dinheiro devidos pelo Estado, deverão se incluídos no orçamento das entidades de direito público, e caso seu pagamento não se efetue em 15 dias, mas no exercício seguinte, se apresentados até 1º de julho. No caso de serem apresentados depois desta data, o pagamento será apenas no exercício subsequente a este, por exemplo: crédito apresentado em 30 de junho de 2.003, pagamento até o final de 2.004, caso a inclusão tenha sido efetuada no dia 02 de julho de 2.003, pagamento em 2.005.

No que concerne ao pagamento da terra nua, efetuada mediante títulos da dívida agrária, o expropriante será intimado a depositar a diferença no prazo de 15 dias, conforme o preconizado no artigo 15 da LC 76/93, pois tais indenizações pelo fato de não serem pagas em dinheiro não se sujeitam ao regime dos precatórios. Mas deve-se levar em conta o art. 184, § 4º da CF/88, onde tal valor só será pago se não for ultrapassado o limite anual de que trata este artigo:

Art. 184. (CF/88)

§ 4º. O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

Isto posto, reforçaremos o alegado, demonstrando jurisprudência extraída do RE 247.886-1-CE, extraído do magistério de Nobre Júnior, que assim expressa:

Administrativo. Desapropriação. Indenização de benfeitorias. Alegada ofensa dos arts. 14, 15, 16 da lei complementar n. 76/93 ao art. 100 da Constituição Federal. O art. 14 da Lei Complementar n.76/93, ao dispor que o valor da indenização estabelecido por sentença em processo de desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser depositado pelo expropriante em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais, contraria o sistema de pagamento das condenações judiciais, pela Fazenda Pública, determinado pela Constituição Federal no art. 100 e parágrafos. Os arts. 15 e 16 da referida lei complementar, por sua vez, referem-se, exclusivamente, às indenizações a serem pagas em títulos da dívida agrária, posto não estar esse meio de pagamento englobado no sistema de precatórios. Recurso extraordinário conhecido e provido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “em dinheiro, para as

benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e”, contida no art. 14 da Lei Complementar n. 76/93.⁸²

8.4- Levantamento da indenização e do depósito prévio.

O conceito de levantamento da indenização e do depósito prévio pode ser traçado como os seguintes: em relação ao último, possui o significado de entrega da indenização a determinada pessoa, que se encarregará de sua guarda, enquanto que o levantamento da indenização é aquele onde o expropriado (titular do depósito prévio, credor) retira ou levanta a quantia deixada em depósito pelo expropriante.

De acordo com o artigo 6º, § 2º da LC76/93, quando depositada a indenização, o expropriado poderá levá-la ou quem o represente, sendo que mesmo antes do pagamento da indenização final, poderá ser requerido o levantamento de até 80% (oitenta por cento) da indenização depositada, conforme veremos:

Art. 6º. (LC 76/93).

(...) § 2º. Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização será depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriado requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicado os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias.

Para efetuar o levantamento do preço é preciso o preenchimento de alguns requisitos, que estão presentes no artigo 34 do DL 3.365/41, quais sejam: 1) prova de propriedade a ser feito pelo expropriado; 2) prova de quitação de dívidas

⁸² Op. cit.189-190p.

fiscais que recaiam sobre o bem expropriado; e por último 3) publicação de editais para conhecimento de terceiros. Tais requisitos serão analisados separadamente:

Art. 34. (DL 3365/41). O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 (dez) dias, para conhecimento de terceiros.

1) Prova de propriedade a ser feito pelo expropriado: a prova da propriedade é realizada mediante certidão atualizada da matrícula relativa ao imóvel, sendo este, título hábil para a demonstração do domínio. Sem esta comprovação da propriedade, ou caso seja apresentado algum título que o juiz verifique não ser válido, é impossível o levantamento da indenização.

O proprietário é quem irá mostrar a comprovação da propriedade, sendo ele a pessoa em cujo nome estiver transcrito o título aquisitivo perante o Cartório de Registro de Imóveis. No caso de houver mais de um proprietário, a indenização será rateada entre eles, conforme jurisprudência extraída do livro do magistrado Mário Velloso:

DESAPROPRIAÇÃO – Indenização – Determinado o depósito nos autos – Alegado descumprimento ao art. 34 da Lei das Desapropriações – Inadmissibilidade – Existência de acordo homologado judicialmente – Comprovação do pagamento – Ausência de impugnação por parte de terceiros – Decisão homologatória da transação já transitada em julgado – Inobservância da norma legal, ademais, que não resultou prejuízo a ninguém – Recurso provido. O juiz na ação expropriatória, tendo em vista documento comprobatório de direito de terceiro, que tenha sido sub-rogado no preço, deverá determinar o depósito do *quantum* necessário à satisfação desse direito, sempre que não houver acordo entre o expropriado e o terceiro, no tocante ao levantamento da parte cabível a cada um. (15º Câmara – Relator: Ruy Camilo – Agravo de Instrumento n.º 258.299-2 – Guarulhos – 28.3.95 v.u.).⁸³

Ao ser apresentada a prova da comprovação da propriedade, o expropriante poderá se manifestar a respeito.

⁸³ VELLOSO, M. R. N. **Desapropriação:** aspectos civis. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.000. 152p.

2) Prova de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado: para o expropriado se valer do levantamento da indenização é necessário também que o imóvel objeto da desapropriação não esteja em débito com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, e cabe ao expropriado demonstrar que não há dívidas fiscais quanto ao imóvel.

Se houver a pendência de alguma ação judicial ainda não transitada em julgado, é causa de impedimento para o expropriado levantar o preço, visto que este possa vir a ser declarado devedor, assim, para haver a transferência do bem ao Poder Público é necessário a quitação do débito, pois o expropriante deve receber a propriedade desvinculada de dívidas. Verifica-se deste modo que a responsabilidade do expropriado vai além do depósito feito pelo expropriante, pois muito embora o depósito seja o meio de pagamento, se houver dívidas fiscais, tal pagamento não se concretizará.

O momento para o pagamento do débito pode se dar em dois momentos, quais sejam: até o momento de entrada em juízo da petição e até o instante em que o magistrado determinar a permanência do depósito no caso de consignação. Discorremos os ensinamentos de Cretella Júnior sobre o exposto acima:

O expropriado não pode, também estar em débito com a Fazenda Pública, seja federal, estadual ou municipal. Como a sentença, embora prolatada não concretiza, por si só, a transferência do domínio, para todos os efeitos o expropriado continua proprietário e, por isso, a lei, com toda razão, obriga o proprietário a desonerar totalmente o bem expropriando, a fim de que o Estado, ao titularizar-se proprietário, receba a propriedade desvinculada de débitos. O só depósito feito pelo expropriante não extingue a responsabilidade do expropriando pelos débitos fiscais que incidem sobre o bem, porque depositar nem sempre é pagar. (...) Cabe, pois ao proprietário expropriado saldar ou pagar os débitos fiscais até o momento em que dê entrada, em juízo, de petição que consubstancie sua vontade de levantar o depósito e, quando ocorrer a consignação, até o momento em que o magistrado determine a permanência do depósito que equivale, então, ao pagamento. Até esses dois momentos, o expropriado responde pelos débitos fiscais que incidem sobre o bem expropriando e, a partir desse momentos, extinta a propriedade, agora transferida para o expropriante, fica extinta também, por consequência, a responsabilidade pelos tributos devidos.⁸⁴

⁸⁴ CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à lei da desapropriação:** Constituição de 1988 e leis ordinárias. Rio de Janeiro: Forense, 1.998. 475p.

O Código Civil de 1.916, dispunha em seu artigo 1017, que as dívidas fiscais da União, dos Estados e dos Municípios não poderão ser objeto de compensação, exceto nos casos de encontro com a administração e o devedor, autorizados nas leis e regulamentos da Fazenda. Embora pareça óbvio, que a compensação no caso de dívidas é plenamente possível, tal, de acordo com o CC/16 não era possível, assim prescreve tal artigo:

Art. 1.017. (CC/16). As dívidas fiscais da União, dos Estados e dos Municípios também não podem ser objeto de compensação, exceto nos casos de encontro entre a administração e o devedor, autorizados nas leis e regulamentos.

Tal posicionamento foi revogado pelo artigo 374 Código Civil de 2.002, onde dispôs que a compensação, no concernente às dívidas fiscais serão regidas pelo capítulo VII, do Título II deste Código, assim sendo, o artigo 368 deste Capítulo traça que tal compensação é possível, assim vejamos:

Art. 374. (CC/02). A matéria da compensação, no que concerne às dívidas fiscais e parafiscais, é regida pelo disposto neste capítulo.

Art. 368. (CC/02). Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as obrigações extinguem-se, até onde se compensarem.

Por exemplo, a Prefeitura de Presidente desapropria um imóvel, ficando assim devedora perante o expropriado, e este passando a ser credor da Prefeitura, mas o expropriado não pagou o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), sendo devedor da Prefeitura, e este sendo credor do expropriado, assim, conforme o artigo 368 c.c. o artigo 374, ambos do Código Civil vigente, as obrigações se extinguirão, até onde se compensarem.

Ao se realizar a 1º prova da quitação das dívidas fiscais, não haverá mais a necessidade de se provar tais provas, quando da efetuação de levantamento da indenização se der em momentos posteriores. Conforme orientação jurisprudencial e doutrinária, que demonstraremos:

Uma vez feito a contento a prova de quitação das dívidas fiscais, de todo despicienda e sem razão nova apresentação de certidões quando de levantamentos posteriores. Se o expropriado estava habilitado a levantar a primeira parcela, poderia em tese até levantar o montante integral. A respeito:

(...) **DESAPROPRIAÇÃO** – Levantamento da 5^o parcela da indenização, subordinada à exibição de certidões negativas de débitos fiscais – Inadmissibilidade – Hipótese em que a agravada imitiu-se na posse da área há mais de 14 anos – Quitação dos tributos que foi comprovada no momento do levantamento da 1^o parcela – Responsabilidade dos pagamentos do tributo que passam a ser da expropriante após a imissão – Recurso provido. (Relator: Scarance Fernandes – Agravo de Instrumento n.º 240.154-2 – São Bernardo do Campo – 7.6.94).⁸⁵

3) Publicação de editais para conhecimento de terceiros: a publicação é o último dos requisitos constantes do art. 34 do DL 3.365/41, sendo que, se tais já não houverem sido publicados quando do ajuizamento da petição que pleiteia levantamento da indenização, o juiz ao receber tal petição ordenará a publicação dos editais, e conforme o artigo 34 que denota esta matéria, deverá ser fixado o prazo de 10 (dez) dias para que terceiros interessados compareçam, alegando suas pretensões, isto é claro, depois da publicação dos editais, que se realizarão na forma do art. 42 do DL 3.365/41 c.c. o artigo 232, II e III do CPC, que assim dispõe:

Art. 42. (DL 3365/41). No que esta Lei for omissa aplica-se o Código de Processo Civil.

Art. 232. (CPC). São requisitos da citação por edital:

(...) II- a afixação do edital, na sede do juízo, certificada pelo escrivão;

III- a publicação do edital no prazo máximo de 15 (quinze) dias, uma vez no órgão oficial e pelo menos duas vezes em jornal local, onde houver.

Outra questão aludida no levantamento da indenização se afigura quando o juiz verificar que há dúvida em relação ao domínio, hipótese segundo o qual, o juiz deverá manter em depósito os valores logrados da indenização, até a solução em ação própria, pois tal dedução não poderá ser proposta na ação de desapropriação. Tal preceito está inserido no artigo 34, parágrafo único do DL 3.365/41 e na LC 76/93 em seu art. 6º, § 2º, de modo inverso, pois este disciplina os casos que inexistem dúvida sobre o domínio, tal indenização ficará depositada em juízo, esperando decisão em ação própria. Estes preceitos dispõem:

Art. 34. (DL 3365/41).

⁸⁵ VELLOSO, M. R. N. **Desapropriação:** aspectos civis. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.000. 159-160p.

(...) **parágrafo único.** Se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.

Art. 6º. (LC 76/93).

(...) § 2º. Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização será depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias (...).

No tocante à expressão “dúvida fundada”, constante do parágrafo único do artigo 34 do DL n.º 3.365/41, o legislador quis dizer que pode ser entendida como aquela séria, inequívoca, fundada em título anterior de propriedade.

Esta dúvida acerca do domínio não poderá ser alegada pelo expropriante, quando este que indicou o expropriado como proprietário, sendo exceção deste enunciado quando na petição inicial do expropriante, obsta dúvida quanto ao domínio, conforme assevera Nobre Júnior e jurisprudência:

Não pode ser suscitada pelo Poder Público, que indicou o expropriado como proprietário. Exceção deve ser aberta para a hipótese em que o expropriante, na petição inicial, embora promovendo a demanda contra quem consta no registro imobiliário, põe logo, para fins de futuro pagamento, dúvida quanto à regularidade do domínio.⁸⁶

DESAPROPRIAÇÃO – Depósito – Levantamento – Dúvida fundada sobre o domínio – Inadmissibilidade da Arguição pelo expropriante, sendo a manifestação exclusiva de terceiros – Recurso não provido. (Relator: Clímaco de Godoy – Agravo de Instrumento 183.376-2 – Atibaia – 27.10.92)⁸⁷

⁸⁶ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária.** 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 193p.

⁸⁷ VELLOSO, M. R. N. **Desapropriação:** aspectos civis. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.000. 155p.

Capítulo IX- Destino dos expropriados.

9.1- Aquisição do bem pelo expropriante.

Antes de se adentrar as várias teorias traçadas para demonstrar o momento consumativo da desapropriação, é necessário demonstrar que a desapropriação é modo originário de aquisição de propriedade, sendo que nesta, a aquisição é direta, fazendo com que o bem apropriado seja passado ao expropriante, sem que este tenha sido transmitido por outrem. Isto traz reflexos quanto ao momento consumativo, que passaremos a abordar as várias teorias existentes a este respeito.

Poder-se-ia dizer que as teorias existentes a respeito do momento consumativo da desapropriação são perfilhadas em cinco, que ocorrem nas seguinte etapas: 1) decreto expropriatório; 2) trânsito em julgado da sentença que fixa a indenização; 3) pagamento da indenização; 4) expedição do mandado de imissão definitiva na posse; 5) transcrição da sentença no registro imobiliário. Passaremos a abordar isoladamente cada uma das teorias existentes:

1) decreto expropriatório: com este decreto, ocorre o término da primeira fase do procedimento expropriatório, em que a União demonstra a vontade de entrar na posse do bem imóvel, sendo que autoriza o expropriante a propor a ação de desapropriação.

Não pode ser considerado como o momento consumativo da desapropriação, pois, encerra apenas uma das fases do processo expropriatório, onde declara o interesse da União em desapropriar determinado imóvel, ficando este apto a propor a ação desapropriatória para obtenção do domínio do imóvel. Do decreto expropriatório até a propositura da ação, podem-se ter até 2 (dois) anos, sendo que durante este período o expropriante poderá até desistir de efetivar a desapropriar, além do que o expropriado tem direito de uso sobre o imóvel. Por estas considerações, é que não se pode falar que com o decreto expropriatório haverá o encerramento da desapropriação.

Partidário desta corrente pode ser citado Solidônio Leite, em que defendia tal posicionamento, adotando as seguintes justificativas:

Os arts. 11,20 e 32 da Lei de 1845, e 3 e 9 do Dec. 1.664/1855 não exigem absolutamente, para a transmissão da propriedade, o pagamento da indenização. Não conhecemos lei que o faça. Em toda a parte o proprietário perde a propriedade do bem logo que este seja desapropriado. O que não perde desde logo é a posse; salvo nos países, em que se não segue o sistema da lei francesa de 1841 (arts. 14, 41 e 53), como a Itália, cuja lei, de 1865, adotando o sistema da lei sarda de 1839, permite a imissão na posse do imóvel desapropriado, mediante o depósito de uma indenização presuntiva ou provisória.

(...) pelo sistema da lei de 1845 (o mesmo da que lhe serviu de fonte), a propriedade do bem transmite-se ou extingue-se com a sua desapropriação; mas o proprietário, salvo casos especiais, continua na sua posse, até ser pago da importância, que deve substituí-lo no patrimônio.⁸⁸

Verifica-se neste posição que a consumação da desapropriação ocorria antes do pagamento da indenização. Desapropriava para depois indenizar, sendo que a posse mantinha-se nas mãos do expropriado. Hodiernamente, tal posicionamento é de difícil aceitação, e assevera que Solidônio Leite foi um jurista do começo do século XX.

2) Trânsito em julgado da sentença que fixa a indenização: partidário desta corrente pode ser citado Hely Lopes Meirelles, que esclarece que: **“a desistência da desapropriação é possível até a incorporação do bem ao patrimônio do expropriante, ou seja, (...) para o imóvel até o trânsito em julgado da sentença ou o registro do título resultante do acordo.”**⁸⁹ Não se poderá mais desistir do imóvel, pois a consumação da desapropriação se efetua com o trânsito em julgado da sentença que fixar a indenização.

Tal posicionamento não pode ser válido, pois confronta como o dispositivo constitucional, inserido no art. 5º, XXIV, segundo o qual a perda da propriedade só se efetivará com o pagamento da indenização e não apenas com o *quantum* devido.

⁸⁸ LEITE, S. *apud* SALLES, J. C. M. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência.** 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 509p.

⁸⁹ MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2.002. 593p.

3) Expedição do mandado de imissão definitiva na posse: esta imissão ocorre em momento posterior ao pagamento, conforme estabelecido no artigo 17 da LC 76/93, que assim expressa:

Art. 17. (LC 76/93). 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.

Antão de Moraes dispõe que o momento da consumação da desapropriação se dá com a imissão de posse, pois neste é que se opera a transmissão da propriedade. Ele afirma o narrado, nas seguintes palavras: **“Aí está, portanto, o momento em que se opera a transmissão da propriedade: é quando, paga ou depositada a indenização, se expede, em favor do expropriante, o mandado de imissão de posse.”**⁹⁰

Esta posição também não se vislumbra, pois esta posse é posterior à aquisição do domínio, sendo este operada no pagamento da indenização.

4) Transcrição da sentença no registro imobiliário: os que seguem esta corrente baseiam-se no artigo 29 do DL 3.365/41, que assim dispõe:

Art. 29. (DL 3365/41). Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á em favor do expropriante mandado de imissão de posse, valendo a sentença como título hábil para a transcrição no Registro de Imóveis.

Esta etapa procedimental ao qual alude este artigo ocorre em momento posterior ao pagamento, onde o expropriado, depois da efetuação do pagamento pelo expropriante é que se poderá realizar o registro imobiliário, e só a partir deste momento é que o domínio passaria ao expropriante, e assim, consumado estaria a desapropriação.

Partidários desta corrente podem ser citados Cretella Júnior, Pontes de Miranda e Maria Isabel Pereira da Costa, ao qual recebem críticas de Raimundo Viana e Nobre Júnior, assim vejamos:

⁹⁰ MORAES, A. **Problemas e Negócios Jurídicos**. Vol. 3. São Paulo: Limonad, 1.949. 192p.

O momento preciso da translação dominial seria aquele em que se concretiza a transcrição da sentença de que fala o art. 29, no Registro de Imóveis. Há transferência de domínio no instante da transcrição do título. E o título hábil é a sentença prolatada pelo juiz. Ou há aquisição da propriedade, no momento da transcrição.

(...) Surge, v.g., o problema: o Estado desapropriou um imóvel e o processo expropriatório chegou até a prolação da sentença, mas esta ainda não foi registrada. Um particular adquire o imóvel, nesse meio tempo, e registra a escritura. Logo depois, o Estado rescinde a sentença de desapropriação, referida no art. 29. Nesse caso, o Estado não pode deixar de entregar o imóvel ao novo particular adquirente, porque, não tendo antes o Estado transcrito a sentença no registro, não houve a perda e, não tendo havido a perda, não houve incorporação. Se o Estado tivesse procedido à transcrição, teria assim adquirido o domínio sobre o imóvel.⁹¹

A perda da propriedade, ou do direito real, ou elemento da propriedade, que é finalidade da desapropriação, não é efeito da declaração de desapropriação, nem do ato incidental da imissão temporária, que não tira a propriedade, nem, tratando-se de imóvel, da sentença que defere o pedido do Estado para que se decrete imóvel, da sentença que defere o pedido do Estado para que se decrete a desapropriação: é efeito da transcrição.⁹²

Por derradeiro, é elencado a transcrição no registro imobiliário como a circunstância capaz de sinalar o domínio estatal, eliminando, a desapropriação. Em favor desta linha de pensar, argumenta Maria Isabel Pereira da Costa que o art. 29 da LGD, ao salientar que a sentença é o título hábil para a transcrição, harmoniza-se com o sistema de transferência de imóveis vivenciado entre particulares. Afirma, outrossim, que o princípio constitucional da prévia indenização não tolera que a perda da propriedade ocorra antes do pagamento da indenização, mas não afirma que e este o momento consumativo da transferência da propriedade. Em que pese à plausibilidade do posicionamento da ilustre professora, sou forçado a manifestar discordância. Sensibiliza-me deveras o dito por Raimundo Viana, no sentido de que a qualidade de aquisição originária e compulsória propiciada pela desapropriação faz que esta insira o bem privado à sujeição de regime juspublicístico. Com a aquisição originária, o bem não mais fica atrelado ou vinculado à causa anterior, constituindo a desapropriação a força própria para a aquisição do domínio pelo expropriante. A finalidade do registro, diz o festejado autor, “é muito mais para documentar a saída do bem para o domínio privado, do que a testificação da aquisição ou o momento da aquisição desta”, visando a evitar negócios irregulares, com sérios prejuízos à terceiro de boa-fé.⁹³

Tal teoria não deve prosperar, pois o registro imobiliário é apenas ato para haver publicidade da desapropriação.

⁹¹ CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à Lei da Desapropriação**: Constituição de 1988 e leis ordinárias. Rio de Janeiro: Forense, 1.998. 414p.

⁹² MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. 2 ed. t. V. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971. 475p.

⁹³ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 196-197p.

5) Pagamento da indenização: por último, a tese de que o momento da consumação da desapropriação ocorre com o pagamento da indenização, sendo esta a posição majoritária em jurisprudências e doutrinas.

Entram nesta teoria os doutrinadores: José Carlos de Moraes Salles, Oliveira e Cruz, Orosimbo Nonato, Paulo de Araújo Lima, sendo que o posicionamento destes autores estão presentes no livro de Salles, que será demonstrado, além desses pode-se citar Nobre Júnior, além de muitos outros. Veremos agora a posição destes autores e destas jurisprudências:

A expropriação só se consuma no momento do pagamento da indenização, pois a desapropriação é modo originário e não derivado de aquisição da propriedade. Assim, embora a transcrição (registro) de inegável utilidade, pelos efeitos que produz, não é, entretanto, imprescindível para que se opere a transferência da propriedade para o expropriante.

(...) J. Oliveira e Cruz pensa da mesma forma: (...) A incorporação a que alude o art. 35 só se realiza depois de feito, legalmente, o pagamento ou a consignação da indenização. Sem esse requisito não há incorporação, porque o que qualifica o imóvel desapropriado como bem patrimonial da Fazenda Pública não é a simples vontade manifestada no decreto, de vez que essa vontade pode cessar por várias razões que desinteressem, mais tarde, à utilidade pública, o que, aliás, está previsto no art. 10 citado. É preciso que essa vontade esteja representada pelo pagamento efetivo do preço.

Orosimbo Nonato, ex-Ministro do STF, em parecer publicado pela RDA 68/389, assim se expressou a respeito: “Sem o pagamento do preço estabelecido judicialmente e definitivamente, não será curial falar-se em transferência de propriedade para o que se exige indenização prévia.

(...) Paulo de Araújo Lima, em artigo publicado pela RDA 82/409, defende idêntico ponto de vista, ao afirmar: “Mas, quando a Magna Carta diz que, em se tratando de expropriação, a reposição será prévia, quer significar que o ato de desapropriar não se consuma nem se exaure sem que antes se tenha pago o valor do bem. Desapropriar, isto é retirar a propriedade do indivíduo corporificada em determinado bem para transformá-la em dinheiro, são etapas de um mesmo procedimento, uno por sua natureza, o que não se completa, sem que antes se tenha cumprido o pagamento de justo preço.

O E. Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu, de certa feita, que “só depois de imitir-se o expropriante na posse da coisa, e de levantado pelo expropriado o valor da indenização, que se há por consumada a desapropriação.

(...) a expropriação só se concretiza no momento em que é paga a indenização fixada judicialmente ou decorrente de acordo firmado pelas partes.⁹⁴

⁹⁴ SALLES, J. C. M. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência.** 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 514/516- 919p.

A tese mais consentânea com o modelo perfilhado em nosso direito positivo é o de que a desapropriação materializa-se com o pagamento da indenização, ou consignação do seu valor. Afina-se sobremaneira com a nossa tradição constitucional e goza de prestígio na maioria dos autores pátrios. Foi expressamente consagrado pelo STF no RE 87.527 PR:

Desapropriação indireta. Enquanto não se efetua a justa indenização, não há que falar em transferência do domínio ao expropriante. Ao expropriado é dado alienar o imóvel e os adquirentes sub-rogam-se no direito à indenização, pela desapropriação indireta. Recurso extraordinário conhecido em face do dissídio jurisprudencial, mas improvido.⁹⁵

Conforme abordado no começo deste item, sendo a desapropriação modo originário de aquisição da propriedade, onde ocorre a transferência direta ao expropriante, é apenas com o pagamento da indenização é que ocorre este fenômeno. Nesta etapa o domínio da propriedade passa ao expropriante, mesmo que ainda não tenha sido levantada a indenização.

Conclui-se, que é com o pagamento da indenização que o domínio é transferido para o expropriante, sendo consumada a desapropriação.

9.2- O interesse social e a destinação do resultado expropriatório.

Na desapropriação para fins de reforma agrária, o interesse social é o que se vislumbra para a possibilidade da realização do mesmo, conforme demonstrado no artigo 184, caput da CF/88.

Quanto a destinação do resultado expropriatório, este é entregue a particulares, diferentemente do que ocorre nas desapropriações por necessidade e utilidade pública, em que o bem é incorporado ao patrimônio estatal, para atender o interesse coletivo. O parágrafo único do artigo 189 da CF/88, traça a hipótese da destinação, e assim enuncia:

Art. 189. (CF/88). Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

⁹⁵ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária.** 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 196p.

(...) **Parágrafo único.** O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

9.3- Beneficiários da distribuição dos imóveis.

De acordo com o artigo 16 da Lei 8.629/93, ao ser efetuada a desapropriação, dentro de 3 (tres) anos deverá ser destinada a área que foi desapropriada para os seus beneficiários, e no que diz respeito a estas e às áreas desapropriadas deverão ter seus cadastros atualizados regularmente, conforme o art. 18, parágrafo único do mesmo Codex. Assim sendo:

Art. 16. (Lei 8.629/93). Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (tres) anos, contados da data do registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

Art. 18. (Lei 8.629/93).

(...) **Parágrafo único.** O órgão federal competente manterá atualizado cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária.

Os beneficiários para a distribuição dos imóveis serão homens ou mulheres, ou ambos, podendo ser casados ou solteiros, e quanto à ordem de preferência é traçada no artigo 19 da Lei 8.629/93, que assim expressa:

Art. 19. (Lei 8.629/93). O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I- ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II- aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III- aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

IV- aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem.

V- aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI- aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridades os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Em posição contrária, não poderão ser beneficiários da reforma agrária, o proprietário rural, salvo os casos elencados no art. 19, I, IV e V da Lei 8.629/93. Também é defeso para aquele que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, e, por fim quem já foi contemplado em programa de reforma agrária, conforma discorre o artigo 20 da citada lei:

Art. 20. (Lei 8.629/93). Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programas de reforma agrária.

9.4- Título de domínio ou concessão de uso.

Poder-se-ia conceituar título de domínio ou concessão de uso como sendo um contrato administrativo, onde a Administração Pública transmite este bem para um particular, devendo ser dado a destinação adequada ao imóvel rural, ou seja,

dar-lhe um fim social. E conforme assevera Maria Zanella di Pietro, nesta destinação do imóvel, não poderá distorcê-la, devendo dar a destinação social ao bem rural, assim vejamos:

Como a modalidade administrativa de uso específico de bens públicos, define-se a concessão de uso como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública permite ao particular a utilização de bem público, de acordo com a sua destinação. Traço peculiar consiste, segundo assinala Maria Sylvia Zanella di Pietro, na sua finalidade que, em nenhuma hipótese, poderá ser alheia a vocação do bem, aqui representada por uma exploração agrária.⁹⁶

Possui também definição em sede legislativa, no DL n.º 271/67 em seu artigo 7º, que assim dispõe:

Art. 7º. (DL 271/67). É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

Esta entrega de título de domínio ou concessão de uso é a forma de distribuição dos lotes, e é regulado no artigo 18, caput da Lei n.º 8.629/93:

Art. 18. (Lei 8629/93). A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

Verifica-se da redação deste artigo 18, que os beneficiários da distribuição dos imóveis rurais, não poderão negociar seus títulos de domínio pelo prazo de 10 anos, assumindo um compromisso de neste período cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou com a ajuda de sua família, mesmo que tal se realiza através de cooperativas, conforme denota o artigo 21 da Lei n.º 8.629/93, que veremos:

Art. 21. (Lei 8629/93). Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou

⁹⁶ NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003. 200p.

através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Caso venha a ser descumprido qualquer das condições estabelecidas acima, haverá a rescisão do contrato, retornando o imóvel ao ente expropriante, conforme dispõe o artigo 22 da Lei n.º 8.629/93:

Art. 22. (lei 8629/93). Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio ou concessão de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.

Não é necessário que nos instrumentos translativos de domínio ou concessão de uso, haja expressado cláusula resolutória caso o adquirente ou concessionário não esteja cumprindo com as suas obrigações, pois mesmo que tal cláusula não venha expressa, entendo ser possível a resolução contratual, baseado na condição resolutiva tácita, delineada no artigo 127 do CC/02:

Art. 127. (CC/02). Se for resolutiva a condição, enquanto esta se não realizar, vigorará o negócio jurídico, podendo exercer-se desde a conclusão deste o direito por ele exercido.

O artigo 16 da Lei 8.629/93 traça que só depois de efetuada a desapropriação é que se poderá realizar a destinação dos imóveis, assim:

Art. 16. (lei 8629/93). Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (tres) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária (..).

Assevera-se que antes do pagamento da indenização, o expropriante não é dono do bem, pois a desapropriação ainda não se consumou, não podendo dispor daquilo que ainda não é dono. Durante o período em que tiver na posse imitada provisoriamente, poderá realizar assentamentos, o que é defeso é a alienação a terceiros.

Capítulo X- Procedimento Judicial.

O procedimento judicial da desapropriação para fins de reforma agrária seguirá rito especial e sumário, condicionado no artigo 184, § 3º da CF/88, ao qual dispõe que caberá à lei complementar estabelecer o procedimento contraditório de rito sumário, sendo que a citada lei é a LC n.º 76/93. Assim veremos:

Art. 184. (CF/88).

§ 3º. Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

Analisaremos o procedimento judicial estabelecido na LC n.º 76/93, assim vejamos:

Como já salientado, o procedimento judicial será o especial, de rito sumário, que deverá ser obedecido o princípio do contraditório (art. 1º).

A competência para a promoção da ação desapropriatória é atribuída ao órgão federal executor da reforma agrária, sendo processada e julgada pelo juiz federal competente, do lugar onde estiver situado o imóvel (art. 2º, § 1º).

Havendo interesse em se desapropriar imóvel rural para fins de reforma agrária, deverá ser precedido de decreto expropriatório, sendo que tal será expedido pelo Presidente da República (art. 2º).

Feito o decreto, o expropriante poderá realizar a vistoria e a avaliação do imóvel (art. 2º, § 2º), sendo que da data do decreto, a ação deverá ser proposta dentro de dois anos, caso não seja realizado caducará a declaração expropriatória, sendo necessário a espera de um ano para renovação do decreto, no caso de haver interesse da União.

A petição inicial (art. 5º) deverá conter os requisitos descritos no art. 282, do CPC, e também deverá conter a oferta do preço, devendo ser instruída com os seguintes documentos: texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; documento cadastral do imóvel; laudo de

vistoria e avaliação administrativa, que conterà, necessariamente: a descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação, relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes e, discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis; comprovantes de lançamento dos TODA correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua e; comprovante de depósito em banco Oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias necessárias e úteis.

O juiz ao analisar a petição inicial, poderá despachá-la (art. 6º) imediatamente, ou no prazo máximo de 48 (quarenta e oito horas), onde conterà em tal despacho:

- Mandará imitar o autor na posse do imóvel (art. 6º, I);
- Determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser (art. 6º, II);
- Expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros (art. 6º, III);
- Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitados os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias (art. 6º, § 1º);
- O juiz poderá, para a efetivação da imissão na posse requisitar força policial (art. 6º, § 2º);
- No curso da ação poderá o juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez

primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimados via postal (art. 6º, § 3);

- Aberta a audiência, o juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação (art. 6º, § 4º), sendo que não se suspende o curso da ação (art. 6º, § 7º);
- Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais (art. 6º, § 5º);
- Integralizado o valor do acordado, nos dez dias úteis subsequentes ao pactuado, o juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante.

A citação, ato segundo o qual o expropriando é chamado a juízo para oferecer defesa acerca de pretensão deduzida por outrem, e no caso desta citação no procedimento da desapropriação para fins de reforma agrária, deverá ser feito na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecendo ao disposto no artigo 12 do CPC (art. 7º).

No caso de enfiteuse ou aforamento, serão citados os titulares do domínio útil e direto, exceto quando for contratante a União (art. 7º, § 1º). Em se tratando de espólio, inexistindo inventariante, a citação será feita na pessoa do cônjuge sobrevivente ou de qualquer herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel (art. 7º, § 2º). Os titulares de direitos reais sobre o imóvel desapropriando serão intimados da ação (art. 7º, § 3º). Serão ainda citados os confrontantes que na fase administrativa do procedimento expropriatório tenham fundamentadamente contestado as divisas do imóvel expropriando (art. 7º, § 4º).

Além das citações estabelecidas, poderá também requerer que a citação do expropriando seja feita pelo correio, através de carta com aviso de recepção, firmado pelo destinatário ou por seu representante legal (art. 8º), sendo que deverá ser observado o artigo 223 do CPC, que assim prescreve:

Art. 223. (CPC). Deferida a citação pelo correio, o escrivão ou chefe da secretaria remeterá ao citando cópias da petição inicial e do despacho do juiz, expressamente consignada em seu inteiro teor a advertência a que se refere o

art. 285, segunda parte, comunicando, ainda, o prazo para a resposta e o juízo e cartório, com o respectivo endereço.

Parágrafo único. A carta será registrada para entrega ao citando, exigindo-lhe o carteiro, ao fazer a entrega, que assine o recibo. Sendo o réu pessoa jurídica, será válida a entrega a pessoa com poderes de gerência geral ou de administração.

Feita a citação, o expropriado terá o prazo de 15 (quinze) dias para o oferecimento da contestação (art. 9º), em sendo o réu pessoa política, autárquica ou fundacional, aplicar-se-á o disposto no artigo 188 do CPC, onde o prazo cota-se em quádruplo, assim veremos:

Art. 188. (CPC). Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.

Na contestação poderá ser alegada matéria de interesse da defesa, não podendo apreciar questões ligadas ao interesse social declarado, veja a opinião de Salles, a respeito desta possibilidade:

A contestação deverá versar sobre “matéria de interesse da defesa”, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado (art. 9º). Todavia, embora a Lei Complementar n.º 76/93 não o diga, poderá o expropriado valer-se da ação direta, a exemplo do que ocorre com a desapropriação por utilidade ou necessidade pública (art. 20 do Dec.-lei 3.365/41), para discutir a respeito da incoerência de interesse social para fins de reforma agrária, na espécie. Se assim não fosse, ficaria o expropriado sem defesa, no tocante ao direito de propriedade, que é garantia constitucional (art. 5º, XXII), só expropriável quando, inequivocamente, ocorrerem os pressupostos da necessidade ou utilidade pública, ou, ainda do interesse social (art. 5º, XXIV, da CF de 1988).⁹⁷

Recebida a contestação o juiz se for o caso determinará a realização de prova pericial adstrita aos pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa (art. 9º, § 1º), ao mesmo tempo deverá designar o perito do juízo, formulará os quesitos que julgar necessários, intimará o perito e os assistentes para prestar compromisso, no prazo de 5 (cinco) dias e intimará as partes para apresentar quesitos, no prazo de 10 (dez) dias.

⁹⁷ SALLES, J. C. M. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000. 917p.

A prova pericial será concluída no prazo fixado pelo juiz, não podendo exceder a sessenta dias, contado da data do compromisso do perito (art. 9º, § 2º).

Havendo acordo sobre o preço, este deverá ser homologado por sentença (art. 10).

No caso de não ocorrer o acordo, o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial por força de laudo pericial acolhido pelo juiz será depositado em espécie para as benfeitorias, juntado aos autos o comprovante de lançamento de TDA para terra nua, como integralização dos valores ofertados (art. 10, parágrafo único).

Assim, não havendo acordo, o juiz poderá realizar audiência de conciliação, nos 10 dias seguintes à citação para fixar a indenização justa e prévia (art. 6º, § 3º). Tal ato tem a finalidade de abreviar o rito de fixação da indenização.

Se a conciliação for aceita, acarretará a lavratura de termo próprio a ser assinado pelas partes e pelo Ministério Público. Atente-se que tal audiência de conciliação não possui o condão de suspender a ação de desapropriação, devendo ser apresentada a contestação se a tiver no prazo de quinze contados da citação.

Concluída a perícia, deverá ser realizada a audiência de instrução e julgamento, em prazo não superior a quinze dias (art. 11)

O juiz proferirá sentença nesta audiência ou nos trinta dias subsequentes, indicando os fatos que motivaram o seu convencimento (art. 12)

Ao fixar o valor da indenização, o juiz considerará, além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive pesquisa de mercado (art. 12, § 1º). 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 (art. 12, § 2º). Na sentença, o juiz individualizará o valor do imóvel, de suas benfeitorias e dos demais componentes do valor da indenização (art. 12, § 3º). No caso de enfiteuse ou aforamento, o valor da indenização será depositado em nome dos titulares do domínio útil e do domínio direto e disputado por via de ação própria (art. 12, § 4º).

Contra a sentença, poderá o sucumbente, em sendo o Poder Público, quando o valor fixado na sentença for superior ao da oferta, interpor apelação, com efeitos devolutivo e suspensivo. No caso do expropriado, vir a ter resultado insatisfatório, caberá o mesmo recurso, apenas no efeito devolutivo (art. 13).

Se a sentença que condenar o expropriante, em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, ficará sujeito ao duplo grau de jurisdição (art. 13, § 1º).

No julgamento decorrente das ações desapropriatórias não caberá revisor (art. 13, § 2º).

O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado em juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais, e em TDA para a terra nua (art. 14).

Em caso de reforma da sentença, com o aumento do valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de quinze dias (art. 15).

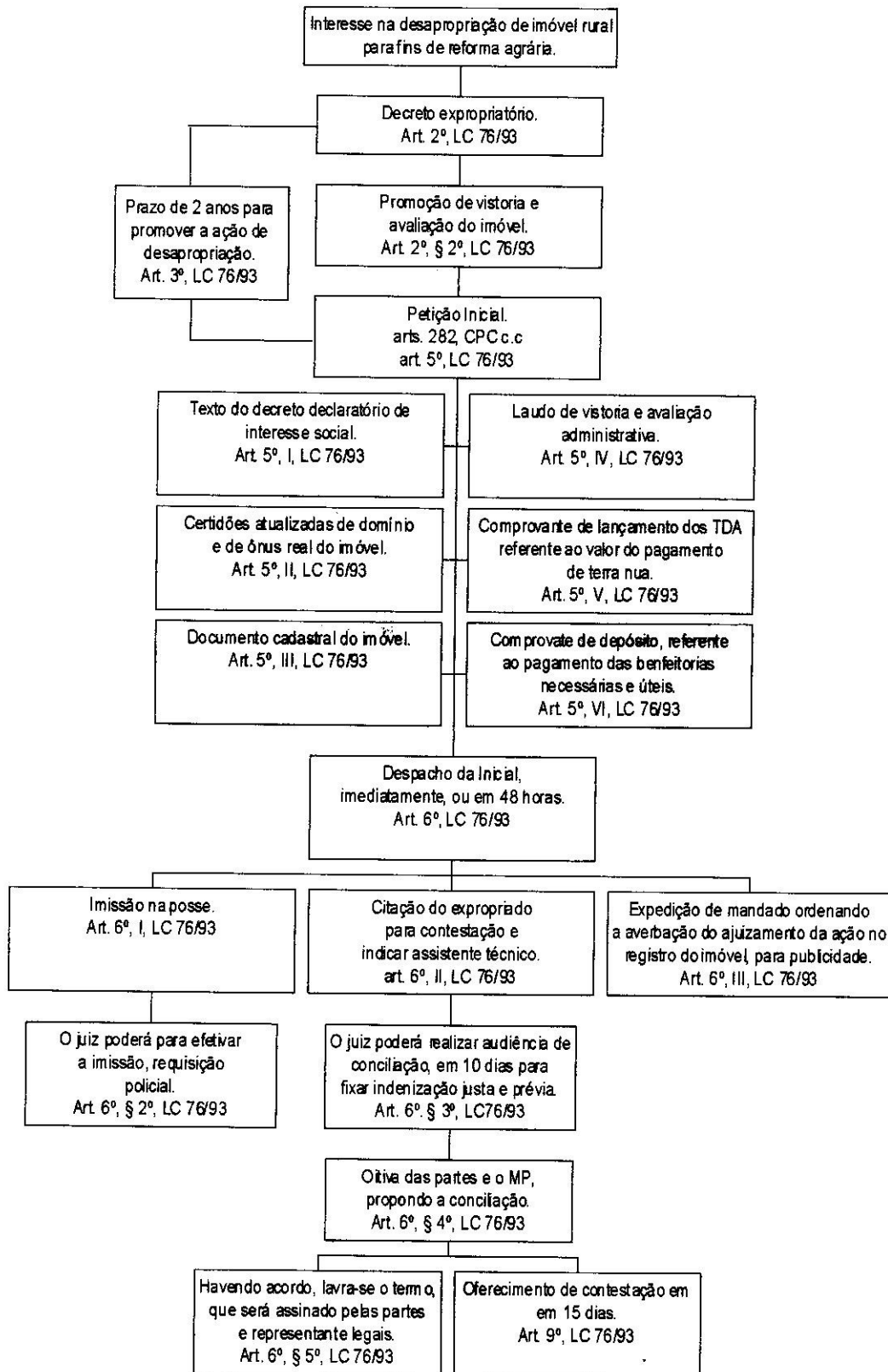
A pedido do expropriado, após o trânsito em julgado da sentença, será levantada a indenização ou o depósito judicial, deduzidos o valor de tributos e multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão na posse pelo expropriante (art. 16).

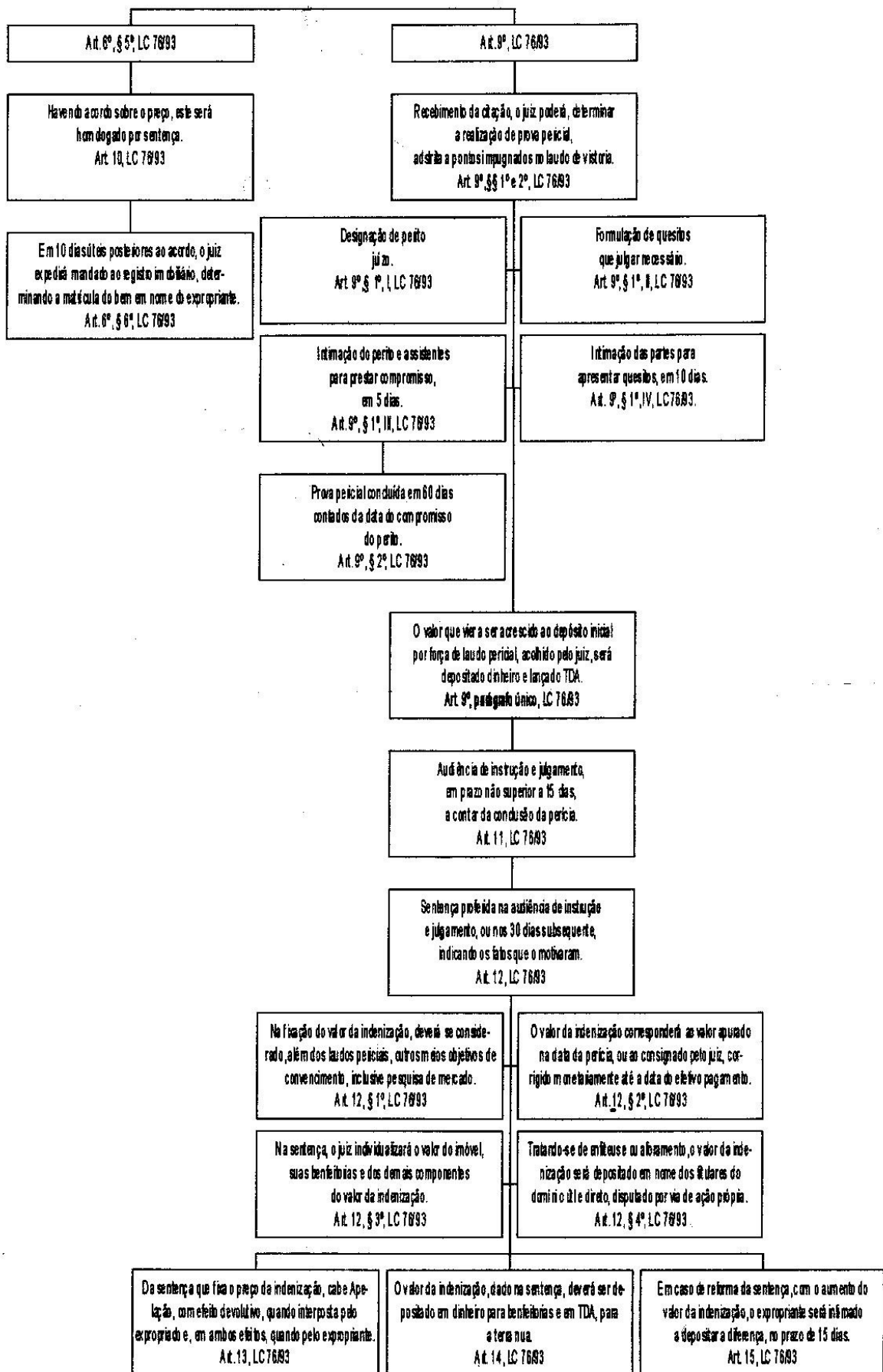
Efetuada ou não o levantamento, ainda que parcial da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis, competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos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

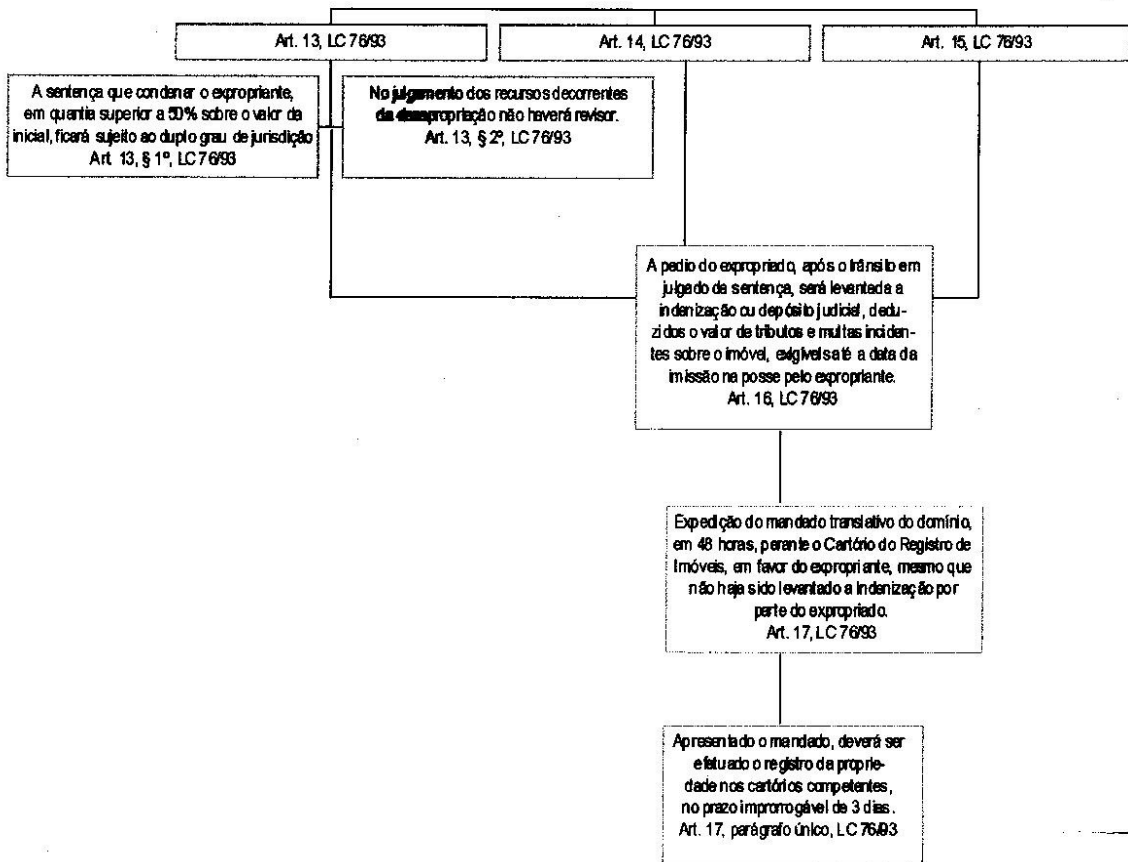
O registro da propriedade nos cartórios competentes far-se-á no prazo improrrogável de tres dias, contado da data da apresentação do mandado (art. 17, parágrafo único).

Antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância, o Ministério Público Federal deverá obrigatoriamente manifestar-se, logo após a manifestação das partes (art. 18, § 2).

10.1- Organograma.







CONCLUSÃO

Ao final deste estudo, nos permitimos afirmar, com a mais profunda convicção que o tema é de grande importância na nossa atual sociedade, visto as grandes desigualdades sócio-econômicas existentes em nosso país, e através da realização da desapropriação para fins de reforma agrária, tais problemas poderão vir a se atenuar.

No Estado democrático de direito, tem como fundamento a busca pela justiça social, sendo um meio de se realizar este aspecto social, se relaciona ao tema da realização da reforma agrária.

Desta forma, o Estado tem a obrigação de concretizar os ditames legais, e realizar da maneira mais rápida possível a distribuição das terras, pois tal está constitucionalmente consagrado.

Muito embora, o dito neste tres parágrafos anteriores pregarem a reforma agrária, esta é muito trabalhosa de ser realizada, visto tantos aspectos devem ser analisados para que se possa concluir que uma propriedade seja tida como expropriável para fins de reforma agrária.

Deve-se buscar uma maior agilidade nos aspectos procedimentais para a decretação da reforma agrária, pois esta é demais trabalhosa, visto compreender vistorias técnicas, análises do imóvel, entre outras tarefas que permeiam no tempo e atrapalham o andamento da reforma agrária. Conclui-se que deve buscar uma maior agilidade na realização da reforma agrária, sem contudo banaliza-la, o que poderia vir a ocasionar que vários imóveis venham a ser desapropriados de maneira irregular.

Muito embora, nos dias atuais, o modelo de agricultura seja caracterizado pelo seu aspecto industrial, o que não comporta o tipo de assentamento familiar, deve-se lembrar que toda forma de distribuição de renda é válida, mesmo que tal não gere lucro para o Estado.

Enfim, os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo devem dar uma maior atenção ao tema, para o fim de que seja evitado maiores conflitos sociais, e que seja feito uma melhor distribuição de renda entre a população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Rubens Pestana de. **Desapropriação de Imóveis Rurais e Urbanos por Necessidade Pública, Utilidade Pública, Interesse Social e para fins de Reforma Agrária.** São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1.977.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1.993.

BASTOS, Celso Ribeiro de; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil.** Vol. VII. São Paulo: Saraiva, 1.988.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos de Direito Agrário.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1.987.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Constitucional. Impossibilidade da desapropriação por entidades privadas com fins equiparados a interesse público. Recurso Extraordinário n.º 64.559-SP, Brasília, DF, 21 de maio de 1.971. DJU (Diário da Justiça da União).

BRASIL. **Tribunal Federal de Recursos.** Administrativo. Agrário. Desapropriação por interesse social, para reforma agrária de empresa rural deve ser efetuada em procedimento administrativo regular. Agravo n.º 56.167-GO, da 6º Turma do Tribunal Federal de Recursos, Brasília, DF, 23 de junho de 1988.

COELHO, Augusto de Souza Coelho. **A propriedade rural na nova Constituição.** São Paulo: Saraiva, 1.991.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Lei da Desapropriação.** 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. **Tratado Geral da Desapropriação.** Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 1.980.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 1.990.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A Cidade Antiga:** estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 1998.

GIL BARBOSA, José Olinda. A lei geral do processo administrativo: lei n.º 9.784, de 28 de janeiro de 1.999. **Jus navigandi**. Disponível em: <<http://www.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3676>>. Acesso em: 06 ago. 2.003.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional**: o regime da propriedade. São Paulo: Atlas, 1998.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. 3ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1.987. 132p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2.002.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. 2 ed. t. V. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971. 475p.

MIRANDA, Jorge. **Textos Históricos do Direito Constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1.980. 290p.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**: Direito das Coisas. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 1975.

MORAES SALLES, José Carlos. **A desapropriação**: à luz da doutrina e da jurisprudência. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000.

MORAES. Antônio de. **Problemas e Negócios Jurídicos**. Vol. 3. São Paulo: Limonad, 1.949.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. Curitiba: Juruá, 2.000.

_____. _____. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2.003.

NUNES, Pedro. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**. 3 ed. vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1.956.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1.967.** 2 ed. vol. V. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1.974.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário.** São Paulo: Atlas, 1.992 .

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação:** à luz da doutrina e da jurisprudência. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.000.

SANTOS, Weliton Militão dos. **Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente:** aspectos substanciais e procedimentos reflexos no direito penal. Belo Horizonte: Mandamentos, 2.001.

SEABRA FAGUNDES, M. **Da Desapropriação no Direito Brasileiro.** São Paulo: Livraria Editora Freitas Bastos, 1.942.

SILVA, Ildfonso Mascarenhas da. **Desapropriação por necessidade e utilidade pública.** Rio de Janeiro: Editora Aurora Limitada, 1.947.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 7ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SODERO, Fernando Pereira. **O módulo rural e suas implicações jurídicas.** São Paulo: LTr, 1.975.

SODRÉ, Eurico. **A Desapropriação.** 3ed. São Paulo: Saraiva, 1.955. 51p.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Desapropriação.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1.990.

VELLOSO, Mario Roberto Negreiros. **Desapropriação:** aspectos civis. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.000.