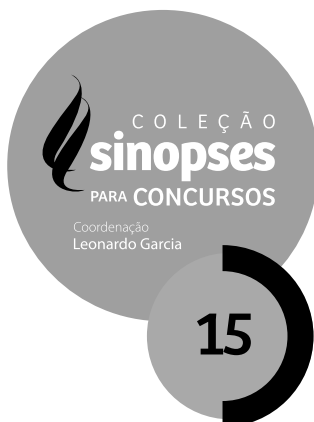
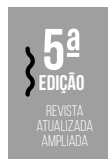


Rafael Costa Freiria

Taisa Cintra Dosso



DIREITO AGRÁRIO



2023

 **EDITORA**
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Desapropriação Agrária e o Processo de Desapropriação para Fins de Reforma Agrária

6.1. INTRODUÇÃO

Conforme visto, o terceiro fundamento da reforma agrária é a função social que toda propriedade deve atender. A CF garante em seu artigo 5º, inciso XXII, o direito de propriedade, condicionando, no inciso XXIII, que a mesma atenderá a sua função social.

O direito de propriedade no Brasil não é absoluto. Seu uso está condicionado à satisfação do interesse social. Consoante já visto em tópico anterior, **no caso da propriedade imobiliária rural, nos termos do artigo 186 da Magna Carta, a função social é cumprida quando, cumulativamente, atende-se 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 e; IV – Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.**

Caso não haja o cumprimento simultâneo dos requisitos constitucionais, o imóvel será desapropriado por interesse social, destinando-se à reforma agrária. O artigo 184, *caput*, também da Constituição, determina que “compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel que não esteja cumprindo sua função social [...]”.

Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso da Fundação Getúlio Vargas para o cargo de Consultor Legislativo do Senado Federal em 2022 foi considerada correta a assertiva: No Brasil, a questão de Reforma Agrária se revelou bastante conturbada, e iniciou-se efetivamente em 1964 com a promulgação do Estatuto da

Terra, que estabeleceu a desapropriação como pena, cujo dispositivo legal foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que também estabeleceu a sanção constitucional de perda da propriedade por desapropriação por interesse social para fins da Reforma Agrária, quando a terra não está cumprindo a sua função social. Avalie se o imóvel rural cumpre sua função social 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.

Importante ressaltar entendimento doutrinário no sentido de que, a despeito da previsão constitucional, o cumprimento da função social da propriedade ainda está muito vinculado à produtividade do imóvel, devendo-se, cada vez mais, ser considerado o elemento ambiental e social, como quer o legislador. Nesse sentido, Elisabete Maniglia¹.

► **Atenção!**

A jurisprudência do STF e do STJ é no sentido de que não se encontrando averbada no registro imobiliário antes da vistoria, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade do imóvel rural.

Confira: **DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSIDERAÇÃO DE RESERVA FLORESTAL NO CÁLCULO DA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL RURAL PARA FINS DE DESAPROPRIAÇÃO.** Não se encontrando averbada no registro imobiliário antes da vistoria, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade do imóvel rural. Precedente citado do STJ: AgRg no AREsp 196.566-PA, Segunda Turma, DJe 24/9/2012. Precedente citado do STF: MS 24.924-DF, Tribunal Pleno, DJe 4/11/2011. **AgRg no Resp 1.301.751-MT**, Min. Rel. Herman Benjamin, julgado em 8/4/2014. (Informativo nº 539 do STJ, de 05/2014).

Quanto ao inciso I, do artigo 186, que trata da exigência do aproveitamento racional e adequado, o artigo 9º da Lei nº 8.629/93, conhecida como Lei Agrária, enuncia, em seu § 1º, que se deve considerar

1. Atendimento da função social pelo imóvel rural. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (Orgs.). *O direito agrário na Constituição*. 3 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 36-42.

adequado o aproveitamento, quando atingir os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, especificados nos §§ 1º a 7º do seu artigo 6º, que trata da propriedade produtiva.

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

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

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

► **Atenção!**

O § 7º do artigo 6º acima descrito ressalta que **“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”**.

O artigo 8º da citada lei, por seu turno, considera presente o aproveitamento racional e adequado, quando o imóvel rural estiver oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação, no escopo de se obter o avanço tecnológico da agricultura, considerando-se como tais as propriedades cujas atividades de pesquisa abrangem 80% da sua área aproveitável.

Com relação ao inciso II, que exige utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, a citada lei inova no já citado artigo 9º, quando explica o elemento ambiental nos parágrafos 2º e 3º, *in verbis*:

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

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada

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

Por fim, quanto ao inciso III, que cuida da observância das disposições que regulam as relações de trabalho, importante lembrar que tal requisito não se limita apenas aos direitos trabalhistas. Caso o proprietário tenha, mediante contrato, cedido temporariamente o uso ou posse da terra ao trabalhador rural, não pode deixar de cumprir as normas tutelares do arrendamento e parceria rural, impostas em razão da hipossuficiência do arrendatário e do parceiro-outorgado².

Para assegurar a funcionalidade social do imóvel rural no Brasil, o legislador autorizou a desapropriação-sanção, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo de até 20 anos, conforme estatui o artigo 184 da Carta Política.

Neste momento, faz-se necessária breve análise do instituto da desapropriação.

Celso Antônio Bandeira de Mello³ conceitua desapropriação como “o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público”.

Conforme definição de Hely Lopes Meirelles⁴, entende-se por desapropriação:

[...] 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, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, parágrafo 4º, III), e de pagamentos em títulos da dívida agrária, no caso de reforma agrária, por interesse social (CF, art. 184).

2. NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3. ed., Curitiba: Juruá, 2012, p. 135.

3. *Curso de direito administrativo*, 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 686.

4. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 569.

Como forma de intervenção do Estado na propriedade particular ou pública, fundamentada no princípio da supremacia do interesse público sobre o individual, **a desapropriação é a transformação dos direitos privados em públicos**⁵.

Quanto à sua natureza jurídica, prevalece o entendimento na doutrina de que se trata de modo originário de aquisição da propriedade. E como consequências dessa natureza jurídica, elenca a doutrina⁶ duas principais, dentre outras: a) ação judicial de desapropriação pode prosseguir independentemente de saber a Administração quem seja o proprietário ou onde possa ser encontrado, pois no processo de desapropriação, as questões referentes ao domínio não são objeto de consideração, já que as únicas matérias passíveis de serem alegadas na contestação são as nulidades processuais e o preço. Além disso, apenas no momento de levantar o valor da indenização é que o interessado deverá fazer a prova do domínio (artigos 20 e 34 do Decreto-lei nº 3.365/41) e; b) se a indenização for paga a terceiros, que não o proprietário, não se invalida a desapropriação, pois:

[...] os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos (artigo 35 do Decreto-lei nº 3.365/41).

A natureza jurídica de modo originário de aquisição da propriedade da desapropriação é confirmada no artigo 184, parágrafo 5º, da CF, o qual determina que **são imunes de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóvel expropriado para fins de reforma agrária.**

A doutrina classifica a desapropriação considerando três critérios: a) quanto à atuação estatal na aquisição regular da propriedade ou não; b) quanto ao regime indenizatório; e c) quanto ao fundamento.

5. Cagli citado por DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 4, p. 169.

6. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1996, p. 147.

Quanto à atuação estatal na aquisição regular da propriedade ou não, a doutrina⁷ classifica a desapropriação em sentido estrito e em sentido amplo, respectivamente. Na **desapropriação em sentido amplo**, a Administração realiza a apropriação do bem fora da via formal normal, o que enseja, muitas vezes, o ingresso de ação de desapropriação indireta pelo expropriado, visando à obtenção da indenização devida. Já a **desapropriação em sentido estrito**, conhecida por tradicional, a atuação estatal na aquisição da propriedade é regular, observando-se a via formal normal. Essa modalidade de desapropriação pode ser classificada, por sua vez, quanto ao regime indenizatório, em ordinária e extraordinária.

A **desapropriação ordinária**, que está prevista no artigo 5º, XXIV, CF/88, ocorre quando, verificadas as hipóteses legais de utilidade ou necessidade pública ou interesse social, a Administração Pública obtém, em proveito próprio ou de terceiros, a propriedade de outrem, mediante indenização justa, prévia e em dinheiro. Já a **desapropriação extraordinária**, também conhecida como desapropriação-sanção, está prevista nos artigos 182, §4º, 184 e 185, todos da CF. Relacionada às reformas urbana e agrária, a indenização dá-se mediante títulos da dívida pública, resgatáveis com intervalos de 10 a 20 anos, como forma de sancionar o proprietário que não atendeu à função social de seu imóvel, rural ou urbano.

O **artigo 243 da CF** prevê uma hipótese de **desapropriação sem indenização**, que incidirá sobre terras onde se cultivem plantas psicotrópicas legalmente proibidas. Também conhecida como desapropriação-confisco, vale ressaltar que alguns autores reconhecem nesse artigo o instituto da expropriação e não da desapropriação, já que não há uma contraprestação, no caso, uma indenização⁸.

Quanto ao fundamento, a desapropriação pode ser classificada em: **a) desapropriação por utilidade pública**, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 3.365/41, abrangendo os casos de necessidade e utilidade pública; **b) desapropriação por interesse social**, regulamentada pela Lei nº 4.132/62; e **c) desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária**, também conhecida como desapropriação

7. Sobre essa classificação, ver NOBRE JUNIOR, 2012, p. 71-72.

8. SCIORILLI, Marcelo. *Direito de propriedade e política agrária*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007, p. 155.

agrária, regulamentada pelas Leis Complementares nº 76/93 e nº 88/96, bem como pela Lei Agrária, Lei nº 8.629/93.

Tem competência para realizar a desapropriação por utilidade pública e por interesse social a União, os Estados e os Municípios, tendo como objeto bens corpóreos ou incorpóreos, rurais ou urbanos, públicos ou privados. A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária se distingue das demais, conforme será visto oportunamente. Por fim, é importante frisar que o artigo 1.228, parágrafo 4º, do Código Civil, prevê uma nova modalidade de desapropriação, decretada de ofício pelo juiz, em ação reivindicatória.

Seabra Fagundes fez a clássica distinção entre necessidade pública, utilidade pública e interesse social amplamente aceita e difundida na doutrina até os dias atuais. Segundo o autor, a necessidade pública ocorre quando a Administração se encontra diante de um problema inadiável e premente, 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** aparece quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui imperativo irremovível. **Haverá motivo de interesse social**, conforme assevera o citado autor, quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes mais pobres, aos trabalhadores, à massa do povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição de riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais⁹.

Assim, a diferença entre a desapropriação por necessidade ou utilidade pública e a desapropriação por interesse social reside na destinação do bem incorporado ao patrimônio público. Na primeira modalidade (por necessidade ou utilidade pública), o bem é incorporado para a consecução de obra ou serviço público. Já na segunda (por interesse social), os beneficiários, a princípio, são terceiros, proporcionando-se o acesso à propriedade privada a pessoas ou grupos que lhes garantam o aproveitamento racional¹⁰.

Aplica-se às desapropriações em geral, o **Decreto-lei nº 3.365/41**, também conhecida como **Lei Geral das Desapropriações**.

9. Classificação de Seabra Fagundes citada por SCIORIILI, *ibid.*, p. 160.

10. NOBRE JUNIOR, 2012, p. 51-52.

► Atenção!

A Lei nº 13.867/2019 altera o Decreto-Lei nº 3.365/41 para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública. Nos termos do art. 10-B, “feita a opção pela mediação ou pela via arbitral, o particular indicará um dos órgãos ou instituições especializados em mediação ou arbitragem previamente cadastrados pelo órgão responsável pela desapropriação”.

Por fim, **são princípios norteadores da desapropriação:** a) princípio da supremacia do interesse público sobre o privado; b) princípio da legalidade; c) princípio da finalidade; d) princípio da moralidade; e) princípio da proporcionalidade; f) princípio da judicialidade e; g) princípio da publicidade¹¹.

A desapropriação agrária, desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ou desapropriação-sanção, por sua vez, **foi instituída na Constituição de 1.946.**

A Lei nº 4.132/62, editada para normatizar o procedimento dessa nova modalidade expropriatória, não satisfaz plenamente os propósitos da reforma agrária, já que preconizava o pagamento da indenização em dinheiro. Foi a Emenda Constitucional nº 10/64 que, permitindo o pagamento da indenização em títulos da dívida pública, viabilizou o surgimento de um procedimento de desapropriação exclusivamente para fins de reforma agrária, o qual foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 554/69. O preceito foi mantido na Constituição de 1.967 e na Emenda Constitucional nº 1/69.

Atualmente, é regulamentada pela Constituição Federal, artigos 184 e 185, pelo Estatuto da Terra e pela Lei Complementar nº 76/93, alterada pela Lei Complementar nº 88/96, no que tange aos aspectos processuais.

Dispõe o artigo 184 da Constituição Federal de 1988:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a

11. Id., p. 76.

partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

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

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

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

§ 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.

§ 5º – São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

O interesse social que justifica o ato expropriatório é promover a justa distribuição da propriedade imóvel rural, condicionando o seu uso ao bem-estar social e ao cumprimento de sua função social. O Poder Público adquire o imóvel, nos termos do artigo 184 e 185 da CF e, mediante títulos de domínio ou concessão de uso, os destina aos beneficiários, cuja ordem de preferência está no artigo 19 da Lei Agrária, visando ao aproveitamento racional da propriedade e sua melhor distribuição. A respeito, o artigo 18 do Estatuto da Terra elenca os fins da desapropriação por interesse social.

6.2. SUJEITO ATIVO E SUJEITO PASSIVO DA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

A competência legislativa para disciplinar, por normas gerais e abstratas, o instituto da desapropriação, **insere-se na competência privativa da União**, conforme artigo 22, inciso II, CF.

Quanto à competência material para desapropriar, ou seja, o poder-dever de editar a declaração expropriatória, **incumbe também à União**, por expressa disposição constitucional (artigo 184 da CF). Referida competência pertence à pessoa política, não podendo ser exercida por pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública indireta.

Discute-se na doutrina a possibilidade dos Estados e Municípios desapropriarem imóvel rural por interesse social, com fundamento

na Lei nº 4.132/62, efetuado o pagamento da indenização em dinheiro, já que excluídos do artigo 184 da CF. Uma corrente doutrinária, representada por Celso Ribeiro Bastos, dentre outros, entende que não, pois que há inequívoca atribuição à União para resolver os problemas sociais agrários, dada a dimensão nacional do assunto. Outra parte da doutrina¹², por seu turno, admite a hipótese, não reconhecendo que houve exclusão dos demais entes para desapropriarem imóvel rural por interesse social, reservando o pagamento da indenização por títulos da dívida pública à União, e o pagamento em dinheiro, aos demais entes, nos termos do artigo 5º, XXIV. **Prevalece na doutrina a segunda corrente, representada por Celso Antonio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles, também sendo este o posicionamento atual do STF e do STJ sobre o tema¹³.**

Por fim, quanto à competência para promover a desapropriação, incorporando-se o bem ao patrimônio público, mediante atos administrativos ou processuais destinados à fixação da indenização e seu pagamento, também cabe à União, ressaltando-se aqui a possibilidade de delegação dessa competência, por lei ou contrato, às concessionárias de serviço público e às pessoas jurídicas integrantes da Administração indireta, conforme previsto no Decreto-lei nº 3.365/41. Por oportuno, ao INCRA, órgão federal executor da reforma agrária, compete propor a ação de desapropriação, nos termos do artigo 2º, parágrafo 1º, da LC nº 76/93.

Visto o sujeito ativo da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o sujeito passivo, por seu turno, pode ser qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, desde que proprietária de bem exigível para a finalidade da expropriação. Nos termos do artigo 185 da CF, se o pequeno ou médio proprietário possuir uma só gleba, esta não será exigível para a reforma agrária¹⁴.

12. Nesse sentido, ver Celso Antônio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles.

13. NOBRE JUNIOR, 2012, p. 104-107.

14. ALBUQUERQUE, Marcos Prado de. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. In: BARROSO, Lucas Abreu; GOMES, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (Orgs.), *O direito agrário na Constituição*. 3 ed. rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 198.

Importante lembrar que a União pode desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, bens do Estado e do Município. Quanto às desapropriações em geral, a União pode desapropriar bens do Estado e do Município. O Estado pode desapropriar bens do Município. O Município, por sua vez, não pode desapropriar bens da União e dos Estados. **Ainda deve haver autorização legislativa da entidade desapropriante. No caso da desapropriação agrária, cabe ao Congresso Nacional a referida autorização.**

6.3. OBJETO DA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

O objeto da desapropriação em estudo é o imóvel rural. Conforme já visto em capítulo anterior, há discussão doutrinária quanto ao critério definidor de imóvel rural. Para o direito agrário, adota-se o critério da destinação, considerando-se imóvel rural aquele em que se desenvolvem atividades de natureza agrária, independentemente de sua localização.

► **Atenção!**

#Súmula 354 - STJ: A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária.

O imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social será objeto de desapropriação agrária. Assim, deve preencher cumulativamente os requisitos do artigo 186, da CF/88, já acima analisados, sob pena de se configurar a desapropriação-sanção.

Além de não cumprir sua função social, para que o imóvel rural não seja objeto da desapropriação agrária, é necessário que não se configure nenhuma exceção constitucional ou infraconstitucional, que o exclua da incidência do artigo 184 da Carta Política.

O artigo 185 do Texto Constitucional determina que 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. Nos termos do parágrafo único, a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

A Lei Agrária define a pequena e média propriedade, em seu artigo 4º, II e III, como aquela que, respectivamente, estiver compreendida em área de até quatro módulos fiscais, respeitada a

fração mínima de parcelamento e, superior a quatro até quinze módulos fiscais. Acima de quinze módulos, observadas as ressalvas da lei, a propriedade já está sujeita à desapropriação.

O STF firmou o entendimento no sentido **a extensão do imóvel rural objeto de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, corresponde à totalidade da área medida, dela não se podendo excluir, em consequência, para fins de dimensionamento, as áreas não aproveitáveis.** (RTJ 192/203, Rel. Min. Carlos Velloso; MS 27.180/DF, Rel. Min. Eros Grau; RE 603.859/GO, Rel. Min. Cármen Lúcia e RE 603.862-AgR/GO, Rel. Min. Luiz Fux).

Além disso, **não pode o proprietário possuir outra propriedade rural, podendo ser proprietário, no entanto, de outra propriedade urbana.**

Importante observar que o **artigo 46, § 6º, do Estatuto da Terra** 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 a área que, na partilha, tocaria a cada herdeiro e admitidos os demais dados médios verificados na área total do imóvel rural.

A respeito, superando entendimento anterior, posiciona-se atualmente o STF no sentido de que a finalidade deste artigo é instrumentar o cálculo de coeficiente de progressividade do Imposto Territorial Rural (ITR). O preceito não deve ser usado como parâmetro de dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária, matéria afeta à Lei nº 8.629/93. Assim, a *saisine* torna múltipla apenas a titularidade do imóvel rural, que permanece como única propriedade até que sobrevenha a partilha (artigo 1.791 e parágrafo único do CC)¹⁵.

Nesse sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Recurso Especial nº 1.161.535/PA, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, que “os arts. 46, 6º, e 50, 6º, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e o art. 24 e os seus incisos II, III e IV do Decreto nº 55.891/65 referem-se, exclusivamente, a critérios de natureza tributária, para possibilitar o cálculo do coeficiente de progressividade do ITR, sendo

15. STF, MS 24573/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/Acórdão Min. Eros Grau, Pleno, DJ de 15.12.2006.

defesa a utilização desses parâmetros tributários para dimensionar se imóveis rurais são passíveis, ou não, de expropriação para fins de reforma agrária”.

E sobre a proteção conferida pela *saisine* ao herdeiro, tendo em vista a discussão acima, no mesmo julgamento, decidiu o Superior Tribunal de Justiça que, embora se assegure a imediata transmissão da herança, deve ser obtemperado que, até a partilha, os bens serão considerados indivisíveis. (STJ, Resp nº 1.161.535/PA, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 1º/03/2.011).

Também não pode ser objeto de desapropriação agrária a **propriedade produtiva**, conforme preceitua artigo 185, inciso II, CF/88. Regulamentando o dispositivo, o artigo 6º da Lei Agrária dispõe que “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”. Nos termos do § 1º, o grau de utilização da terra deverá ser, no mínimo, de oitenta por cento (80%), obtido pela proporção entre a área efetivamente utilizada e a utilizável.

Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para provimento do cargo de Defensor Público do Tocantins de 2022 foi considerada correta a assertiva: Conforme os mandamentos constitucionais e as legislações aplicáveis, quanto ao Programa Nacional de Reforma Agrária, a propriedade produtiva, considerada aquela que apresenta o grau de utilização da terra (GUT) igual ou superior a 80% e o grau de eficiência na exploração (GEE) igual ou superior a 100%, é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

No concurso para provimento do cargo de Procurador do Estado de Rondônia em 2022 foi considerada correta a assertiva: Para a Lei n.º 8.629/1993, que trata da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, é considerada produtiva a propriedade que, explorada econômica e racionalmente, alcança, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração. De acordo com a referida lei, são consideradas efetivamente utilizadas as áreas: I. plantadas com produtos vegetais; II. de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo e; III. 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.

O grau de eficiência na exploração deve ser verificado ano a ano, de modo que a produtividade seja confirmada e o imóvel não seja desapropriado. No entanto, conforme § 7º do artigo 6º da Lei Agrária, **não perderá o imóvel a característica de produtivo**, caso não apresente, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração exigidos pelo artigo 6º, § 2º, da lei, em **razão de motivo de força maior, caso fortuito ou renovação de pastagem tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente**. Nesse sentido, já decidiu o STF (MS 22.859-8/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, JU de 30/03/2001).

Ainda, quando **houver vários imóveis contíguos, pertencentes a um só proprietário**, entende a jurisprudência que a aferição da produtividade deve ser feita por gleba e não pelo imóvel como um todo, devendo a desapropriação incidir apenas em parte do conjunto de prédios rústicos. Também entende a jurisprudência que a exceção do imóvel produtivo apenas incide sobre a desapropriação agrária não sendo oponível à desapropriação ordinária, prevista no artigo 5º, XXIV, da Carta Política.

Vale frisar que nos termos do § 8º do artigo 6º da Lei Agrária,

[...] 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 nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Já o artigo 11 da lei em comento estabelece a **atualização dos índices de produtividade**, dispondo que:

[...] os **parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola**.

É comum o expropriado impetrar mandado de segurança questionando o decreto expropriatório em desapropriação agrária. Nesse contexto, o STF¹⁶ firmou entendimento de que a **análise da produti-**

16. MS24.449, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, Dje 25/04/2008.

vidade do imóvel é questão que foge ao âmbito do mandado de segurança, por demandar dilação probatória.

Por fim, com relação às **áreas de proteção ambiental**, o STF vem admitindo sua exclusão, **para fins de verificação do grau de utilização da terra**, apenas se a área estiver identificada através de averbação à margem da matrícula do imóvel no registro competente¹⁷.

Quanto às **exceções legais**, o artigo 19, § 3º, alíneas *a*, *b* e *c* do Estatuto da Terra, prevê que **estão isentos da desapropriação agrária** o imóvel rural cuja **área não exceda a três módulos rurais da região**, bem como a **empresa rural** ou o **imóvel em que esteja sendo executado projeto tendente a sua implementação**.

Também estão isentos desta modalidade de desapropriação o **imóvel rural que esteja sendo objeto de implantação de projeto técnico que satisfaça aos requisitos legais**, conforme prevê o artigo 7º Lei nº 8.629/93¹⁸, bem como **as propriedades oficialmente destinadas à execução de pesquisa e experimentação que visem ao avanço tecnológico da agricultura**, consoante artigo 8º da lei¹⁹. Frisa-se que neste último caso, há **presunção de produtividade**.

17. NOBRE JUNIOR, 2012, p. 141.

18. Art. 7º da Lei nº 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 aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º. 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 do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação”.

19. Art. 8º da Lei nº 8.629/93: “Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução 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 destinados às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto: I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle; II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel”.

O **meio ambiente** também é objeto de proteção do legislador que salvaguarda determinadas áreas, não permitindo nelas a realização da reforma agrária e, portanto, também a desapropriação agrária.

O artigo 10 da Lei Agrária discrimina quais são as áreas não aproveitáveis para fins de reforma agrária, destacando no inciso 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”.

As terras públicas rurais serão destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária. O artigo 13 da citada lei, entretanto, traz duas exceções à regra: a primeira são as reservas indígenas e os parques; e, a segunda, a exploração da terra pelo Poder Público, direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas, para a preservação ecológica, dentre outros aspectos.

Assim, se for reserva indígena, parque ou exploração visando à preservação ecológica, as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios não serão destinadas à execução dos planos de reforma agrária. Novamente, percebe-se a preocupação do legislador com o meio ambiente quando regulamentou a reforma agrária, refletindo, assim, nas áreas que podem ser objeto de desapropriação agrária.

Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para provimento do cargo do Defensor Público do Estado de Rondônia-2023, foi considerada correta a seguinte assertiva: Conforme a Lei n.º 8.629/1993, consideram-se não aproveitáveis, para fins de reforma agrária, as áreas sob efetiva exploração mineral e de efetiva preservação permanente.

Conforme entendimento jurisprudencial, **o artigo 225, § 4º, da CF**, ao afirmar que a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são reputados **patrimônios nacionais**, cuja utilização far-se-á na forma da lei, de acordo com as condições que assegurem a preservação do meio ambiente, torna tais áreas insuscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Por fim, no que tange as áreas de proteção ambiental em que não há proibição legal para realização da desapropriação sanção, entende o STF²⁰ que:

[...] é possível a realização de desapropriação agrária para fins de reforma agrária em imóveis abrangidos por área de proteção ambiental, desde que cumprida a legislação pertinente.

<p style="text-align: center;"><u>Função social da propriedade rural e desapropriação agrária.</u></p> <p><u>A função social da propriedade rural</u></p> <p>artigo 186, CF - não cumprimento dos requisitos cumulativos - desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária - artigo 184, CF.</p> <p><u>Desapropriação</u></p> <ul style="list-style-type: none"> → Forma de intervenção do Estado na propriedade particular ou pública, fundamentada no princípio da supremacia do interesse público sobre o individual. → Natureza Jurídica - modo originário de aquisição da propriedade. → Classificação <ul style="list-style-type: none"> a) quanto à atuação estatal na aquisição regular da propriedade ou não - em sentido amplo (fora da via formal normal) / em sentido estrito (via formal); b) quanto ao regime indenizatório - ordinária (pagamento em dinheiro) e extraordinária (pagamento em títulos da dívida pública); c) quanto ao fundamento - por utilidade pública / por interesse social/ por interesse social para fins de reforma agrária. 	<p style="text-align: center;"><u>Desapropriação agrária</u></p> <ul style="list-style-type: none"> → Foi instituída na Constituição de 1946. → Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, 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 (artigo 184, CF). → Sujeito ativo - Competência legislativa, material para desapropriação e para promover a desapropriação - cabe à União. Ao INCRA, cabe promover a ação de desapropriação → Sujeito passivo - Pode ser qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, desde que proprietária de bem exigível para a finalidade da desapropriação. → Objeto → Não cumprir função social <ul style="list-style-type: none"> ↳ Não se configure nenhuma exceção constitucional (a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra e a propriedade produtiva, artigo 185, CF) ou infraconstitucional (como empresa rural e áreas ambientalmente protegidas), que o exclua da incidência do artigo 184 da Carta Política.
---	---

6.4. PROCEDIMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

Uma vez verificado o descumprimento da função social pelo imóvel rural, o processo de desapropriação agrária tem duas fases. A primeira é **administrativa**. Consiste em um **decreto presidencial expropriatório**, que individualiza o bem desapropriado, porém não opera a transmissão de sua propriedade para o Estado²¹.

20. MS-AgR 25-576, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 5.8.2011.

21. SOUZA, João Bosco Medeiros de. *Direito agrário: lições básicas*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 76.

Como visto, **cabe à União realizar a declaração desapropriatória, devendo a entidade incumbida de executar a reforma agrária, no caso o INCRA, proceder as vistorias no local, obtendo dados e informações.** Referida vistoria²² tem fundamento no artigo 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, determinando-se a necessidade de prévia notificação ao proprietário do imóvel ou, na sua ausência, ao representante ou ao preposto que se encontre na administração do bem, não confundindo este com os auxiliares de serviços gerais. Não localizando ninguém, o INCRA fará a comunicação por edital, nos forma do § 3º, artigo 2º, da Lei nº 8.629/93. Se a área for integrada por um condomínio, a notificação deve ser feita a cada um deles, sob pena de nulidade. A notificação à entidade de classe é exigida apenas nos casos em que ela indica a área a ser desapropriada. Sobre o tema, confira os julgados do STF:

“É parte legítima para impetrar mandado de segurança contra decreto que declara de interesse social para fins de reforma agrária o atual proprietário do imóvel, ainda que outros fossem os proprietários no momento em que foi realizada a vistoria pelo INCRA. Inexistência de nulidade da notificação das então proprietárias do imóvel. Notificação feita por edital e acompanhamento pessoal, por uma das condôminas, do trabalho efetuado pelo INCRA. [...] Ordem denegada”. (STF, MS nº 25.325/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/09). (grifo nosso)

MANDADO DE SEGURANÇA – REFORMA AGRÁRIA – DESAPROPRIAÇÃO. NOTIFICAÇÃO. PRAZO DO LAUDO DE VISTORIA. FATOS E PROVAS. 1. A nulidade da notificação fica afastada com a comprovação de que o levantamento pericial foi acompanhado por prepostos do proprietário do imóvel, sem qualquer impugnação ou recurso na esfera administrativa. 2. É desnecessária a expedição de notificação à entidade de classe, desde que não tenha sido ela a deflagrar o processo expropriatório. [...] 6. Segurança denegada. (MS 25.016, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ 25.11.2005) (grifo nosso).

22. O Decreto nº 2.250/97 estabelece em seu artigo 1º, *caput*, que as entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar ao INCRA ou ao órgão colegiado competente, áreas suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, devendo o respectivo órgão proceder à vistoria no imóvel no prazo de 120 dias, sob pena de responsabilidade administrativa.