

Stanley Costa
Thiago Bittar

MANUAL DE
DIREITO
AGRÁRIO

4^a
edição

2024



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br



CAPÍTULO 8

DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

RECADO

Caro leitor, como a doutrina administrativista sempre alertou, a desapropriação é a modalidade de intervenção do estado na propriedade privada mais gravosa para o particular, na medida em que lhe suprime a própria propriedade. Em razão desse conceito, já é possível perceber que se trata de um instituto multidisciplinar de extrema importância, já que se relaciona com o Direito Civil (propriedade), Direito Constitucional (art. 184) e Direito Administrativo (supremacia do interesse público sobre o interesse privado).

Eis a razão por que esse estudo é tão valioso, visto tratar-se de instituto que afeta seriamente a propriedade privada, fundamentando-se em objetivos de interesse público, que, para a doutrina agrarista, possui a feição de instrumento de consecução da reforma agrária.

Bons estudos.

1. NATUREZA JURÍDICA DA DESAPROPRIAÇÃO

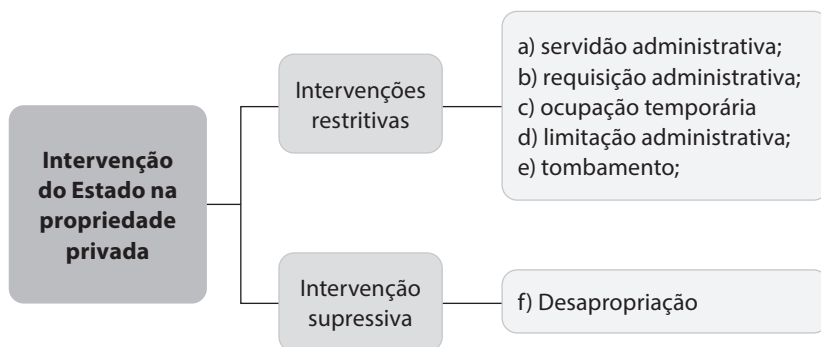
Nosso objeto de estudo cinge-se às hipóteses em que o Estado poderá interferir nos poderes decorrentes da relação dominial privada, limitando-a ou restringindo-a em favor de toda a coletividade, em contexto rural que descortina um dos móveis mais importantes para a implementação da reforma agrária.

Você deve se lembrar dos estudos de Direito Civil (subtema: Direito das Coisas), em que ficou assente que a propriedade é o direito real por excelência, a partir do qual decorrem os demais poderes da relação dominial (usar, dispor, reaver e reivindicar a coisa – art. 1.228, do Código Civil).

Sem embargos desse importante direito individual, não se pode olvidar que o Poder Público poderá, fundamentado no interesse público, restringir a propriedade privada valendo-se dos instrumentos denominados de “*intervenção do Estado na propriedade privada*”, sendo esse um tema de estudo do Direito Administrativo.

Apenas para fins de registro, mencionamos as seguintes espécies de intervenção do estado na propriedade privada: a) servidão administrativa; b) requisição administrativa; c) ocupação temporária; d) limitação administrativa; e) tombamento; e f) **desapropriação/expropriação**.

Alguns doutrinadores entendem que as cinco primeiras modalidades de intervenção acima listadas abrangem as chamadas **intervenções restritivas**, em que a propriedade não é suprimida, mas sofre tão somente limitações nos poderes que lhe são inerentes (usar, dispor e fruir).



Existe, contudo, a **intervenção supressiva**, isto é, modalidade de ingerência em que a propriedade não apenas é limitada, mas integralmente afetada pelo poder público, denominada **desapropriação**.

Pelo que se disse, então, é possível afirmar que a desapropriação é modalidade de intervenção do Estado na Propriedade Privada, sendo a mais gravosa de todas, porquanto estamos a falar de intervenção supressiva do próprio domínio.

2. NOÇÕES GERAIS DE EXPROPRIAÇÃO/DESAPROPRIAÇÃO

A expropriação é instituto de Direito Público por meio do qual o Estado se vale da supremacia do interesse público, para, compulsoriamente, promover o perdimento da propriedade titulada por outrem (podendo ser um particular ou mesmo outro ente público²).

2. Boa parte da doutrina administrativista entende que, embora não haja hierarquia entre os entes federados em homenagem à harmonia do pacto federativo, a União poderá desapropriar

O termo desapropriação muitas vezes é empregado como sinônimo de expropriação por alguns autores, daí porque o estudante precisa estar atento às subdivisões possíveis. Nessa obra, vamos tratar com identidade os termos desapropriação (*lato sensu*) e expropriação, razão por que, às vezes diremos expropriação e às vezes desapropriação.

A doutrina administrativista, que se debruçou com mais vagar sobre o tema, estabelece que a expropriação (ou desapropriação) é gênero que comporta três espécies, quais sejam: a) **ressarcitória** (em que há pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro); b) **sancionatória** (em que há indenização, mas paga por títulos públicos); e c) **confiscatória** (sem qualquer indenização paga ao proprietário).

Alguns classificam a desapropriação em **ordinárias**, nas hipóteses em que há pagamento de indenização prévia e em dinheiro, e **extraordinárias**, caso o pagamento se dê de modo diferente (como por títulos públicos resgatáveis pró-futuro).

Além das hipóteses de **desapropriação ordinária** (utilidade pública, necessidade pública e **interesse social**) a doutrina elencou situações em que a desapropriação terá como fundamento não apenas a supremacia do interesse público sobre o interesse particular, mas a prática de um ato ilícito.

E consiste tal ato ilícito justamente no *desatendimento à função social da propriedade*, pelo dono da coisa. Em tais casos haverá a chamada **desapropriação extraordinária ou especial** (também chamada de desapropriação sanção), ocasiões em que não haverá pagamento prévio e em dinheiro ao proprietário.

As **desapropriações extraordinárias** têm estatura constitucional e estão previstas nos artigos 182 e 184 da Constituição Federal. Note que o pressuposto das desapropriações extraordinárias também será o **interesse social**, e isso se explica, como será visto à frente, pelo fato de que bens desapropriados nessas situações serão distribuídos entre as pessoas mais carentes. Desse modo, pode-se afirmar que a identidade de pressuposto entre as modalidades de desapropriações (interesse social) não garante a identidade do instituto, porquanto, como visto são espécies absolutamente distintas.

Noutras palavras, o que distingue a desapropriação ordinária da desapropriação extraordinária não é precisamente seu fundamento legitimador (*v.g.* interesse social), mas a forma como se dará o pagamento, isto é, se em dinheiro (ordinárias) ou em títulos da dívida pública (extraordinárias).

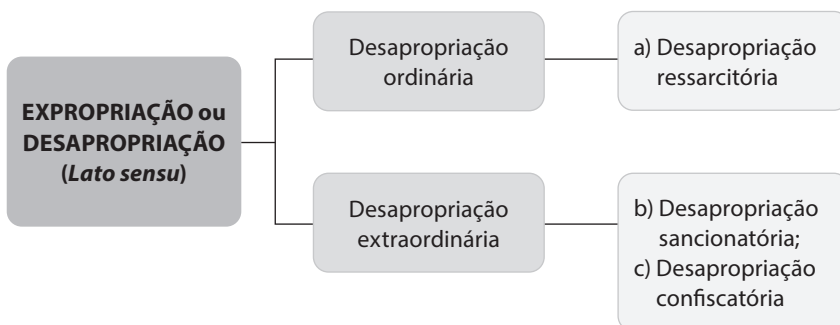
bens dos Estados e dos Municípios e os Estados poderão desapropriar bens dos Municípios, mas não existe possibilidade de expropriação pela via reversa.

!! ATENÇÃO !!

Desapropriação ordinárias – **indenização prévia e em dinheiro.**

Desapropriações extraordinárias – **indenização em títulos públicos.** Não indenizará em dinheiro e previamente, é uma forma de punir o proprietário que praticou um ilícito com sua propriedade, como, por exemplo, aqueles que desatenderam o princípio da função social da propriedade.

Assim, a melhor doutrina costuma liga a desapropriação ordinária ao conceito de ressarcimento e a desapropriação extraordinária aos fundamentos de sanção ou confisco, conforme esquema abaixo:



A desapropriação ressarcitória está prevista no art. 5º, XXIV da Constituição Federal e demanda compensação prévia, justa e em dinheiro. Essa modalidade tem como pressupostos *utilidade pública*, *necessidade pública* e o *interesse social*.

Utilidade e necessidade pública estão condensadas no art. 5º, do DL 3.365/41, não havendo divisão no texto legal (missão que alguns doutrinadores tentam resolver).

De todo modo, as 16 hipóteses legais podem ser agrupadas em utilidade pública ou necessidade pública a partir da explicação do significado desses pressupostos. Assim, entenda a seguinte construção semântica:

1. **Utilidade Pública:** o ente expropriante pretende desapropriar determinado bem ou direito, a fim de garantir uma vantagem, utilidade ou comodidade à população, **sem urgência**;
2. **Necessidade pública:** o ente expropriante está em situação inesperada e inadiável, ou necessidade incontornável a exigir com extrema **urgência** que determinado bem (ou bens) seja desapropriado (as situações aqui se ligam à segurança nacional, defesa do Estado, calamidade,

salubridade pública, funcionamento do transporte coletivo, abertura e melhoramento de vias etc.). **Há urgência.**

Já as hipóteses ligadas ao **interesse social** têm sede a Lei Federal nº 4.132/62 e denotam situações em que a desapropriação assume matizes de **redução das desigualdades sociais**, servindo de instrumento governamental em **apoio às camadas mais pobres da população.**

Conforme visto no tópico anterior, a desapropriação por interesse social não é fundamento exclusivo da reforma agrária e, por isso não é nota distintiva dessa modalidade de desapropriação. A antiga lição de Hely Lopes Meireles já nos alertava disso (39ª ed. p. 682):

*A desapropriação por interesse social é aquela que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social (Lei 4.132/62, art. 1º). **A primeira hipótese é privativa da União e específica da Reforma Agrária;** a segunda é permitida a todas as entidades constitucionais – União, Estados-membros, Municípios, Distrito Feral e Territórios -, que têm a incumbência de adequar o uso da propriedade m geral às exigências da coletividade.*

Justamente por isso, **a desapropriação para fins de reforma agrária tem como fundamento o interesse social**, na medida em que serve de instrumento à redistribuição das terras para um melhor aproveitamento de suas potencialidades, em homenagem ao interesse social.

Como bem ensina a professora Fernanda Marinela (2018, p. 977), na desapropriação por interesse social, “o objetivo do Estado não é ficar com os bens, mas sim distribuí-los”, garantindo, desse modo, a distribuição de renda (materializada nos bens desapropriados) entre as camadas mais carentes da população (ex.: assentamentos rurais e construção de casas populares).

Note, assim, que a desapropriação ressarcitória não tem como fundamento o descumprimento da função social da propriedade, afinal não se trata de sancionar o proprietário por conduta antijurídica, mas de retirar-lhe o patrimônio à luz do interesse público (utilidade e necessidade públicos).

De outro prisma, a desapropriação sancionatória, como o nome diz, é sanção aplicada ao proprietário que descumpre a função social da (no nosso caso, a rural), nos termos no do art. 184 da Constituição Federal e, justamente por ter natureza sancionatória, não contará com indenização prévia e em dinheiro, mas por títulos públicos.

A desapropriação sancionatória tem como pressuposto interesse social e está regulada pela Lei n 8.629/93 e pela Lei Complementar nº 76/93 (aspectos procedimentais).

A seu turno, a desapropriação confiscatória ou simplesmente confisco tem previsão no art. 243 da Constituição Federal e Lei nº 8.257/91 e traduz a hipótese em que o Poder Público retira a propriedade particular (urbana ou rural) em que for localizada cultura ilegal de plantas psicotrópicas ou de trabalho escravo.

Por derradeiro, é importante rememorar que a desapropriação constitui modo originário de aquisição da propriedade, razão por que o ente expropriante, ao incorporar o bem de seu interesse, o adquirirá sem qualquer ônus (real ou pessoal) que anteriormente pendia sobre o bem (não há, tecnicamente, transferência do bem).

Assim sendo, por exemplo, o credor de direito real se sub-roga no valor da indenização, afinal parte da indenização lhe será destinada, a fim de que seu crédito seja satisfeito.

EM SUMA: A desapropriação não implica transferência de titularidade, mas a perda da relação dominial pelo particular decorrente de procedimento legal, seguida da aquisição originária da propriedade pelo Poder Público.

Embora não seja o objeto de nosso estudo, não podemos deixar de mencionar, ainda que *en passant*, a existência da denominada **desapropriação indireta**.

A desapropriação indireta decorre de um desvio procedimental praticado pelo próprio Poder Público, isto é, não há o atendimento a formalidades, prazos e requisitos essenciais à validade do procedimento desapropriatório.

Às vezes a Administração “disfarça” a desapropriação de intervenção do Estado mais branda, somente para não pagar a indenização correspondente à integralidade do valor do bem, entretanto impede que seu proprietário o utilize minimamente, promovendo verdadeira desapropriação indireta (irregular).

Por exemplo, imagine que a Administração Pública decida instalar uma grande torre de transmissão de energia num pequeno terreno. Ocorre que tal postura inutiliza por completo o bem, retirando de seu particular as faculdades do art. 1.228 do CC (gozar, usar e até mesmo dispor da coisa, pois ninguém se interessará em adquiri-lo).

Às vezes a desapropriação indireta é ainda mais drástica e evidente, como, por exemplo, na hipótese em que o particular viaja e deixa de cuidar de sua chácara por algumas semanas deparando-se, em seu retorno, com uma obra pública em seu patrimônio.

De todo modo, a desapropriação indireta é, em verdade, um ilícito praticado pelo Poder Público, que em alguns casos assume até mesmo a posição de esbulhador. Fica apenas o registro, já que nosso tema central é outro.

3. DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

Conforme visto no capítulo da Reforma Agrária (capítulo 6), a desapropriação do imóvel rural constitui importante instrumento para reformular a distribuição de terras no Brasil.

Tamanha é sua importância, que foi alçada ao texto constitucional, nos seguintes moldes:

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

Assim, a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, será o objeto de nosso estudo, uma vez que a **desapropriação agrária** (ou especial rural ou extraordinária) revela-se como importante ferramenta da **Reforma Agrária** no Brasil.

Em princípio, convém fincar a ideia de que **somente a União Federal** poderá desapropriar para fins de Reforma Agrária, **em razão de tratar-se de competência exclusiva traçada constitucionalmente**. Nesse contexto, como relembra Rizzardo (2021, p. 290) o **INCRA é a longa manus da União para operacionalizar as desapropriações rurais regulamentadas pela Lei 8.629/93, ou seja, motivadas para o assentamento de pessoas vocacionadas para o trabalho em glebas rurais**.

Portanto, todo imóvel rural que não estiver cumprindo sua **função social** poderá se sujeitar à desapropriação por interesse público para fins de Reforma Agrária.

A questão que se levanta, nesse ponto, é decifrar o conteúdo do que se deve entender por **função social da propriedade rural** e, por conseguinte, em quais hipóteses uma gleba de terra poderia ser alvo da força expropriatória da União.

A própria Constituição Federal, em seu art. 186, tratou de definir o **conteúdo jurídico da função social da propriedade rural**. Confira-se:

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

I – **proveitamento 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**.

Convém destacar que o aludido dispositivo estabelece um rol de 4 condicionamentos ao atendimento da função social da propriedade rural, os quais devem ser atendidos **simultaneamente**.

Nesse ponto, remetemos o leitor ao capítulo desta obra denominado “Função Social da Propriedade Rural”, em que todos os conceitos e requisitos da função social da propriedade rural (art. 186 da CF/88) **são minuciosamente tratados**.

Todavia, como já pontuamos, a própria constituição excepciona situações em que a propriedade rural não poderá ser desapropriada, a saber:

Art. 185. 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.

Ressalte-se que a pequena e média propriedade rural não será desapropriada **somente se o seu proprietário não possuir outra** (pouco importando as dimensões dos outros imóveis), ao passo que a propriedade produtiva, justamente por estar cumprindo a parte mais importante de sua função social (produtividade), além dos demais incisos do art. 186, da CF), ainda que esteja eventualmente incorrendo em ilicitudes de outras naturezas (v.g. não pagamento de ITR), poderá até sofrer sanções (a exemplo da multa), mas não será expropriada, justamente por força da exceção constitucional.

Precisamos reforçar o que já foi dito anteriormente: para fins de reforma agrária não se aplica a regra do art. 50, §4º, do Estatuto da Terra, que adota como critério para classificação da pequena ou média propriedade somente sua área aproveitável. Aquela regra possui aplicabilidade apenas para fins tributários e não produz efeitos quando o assunto é dimensionamento para fins de verificação da proteção constitucional a pequenos e médios imóveis frente à desapropriação para fins de reforma agrária (REsp 1.161.517/GO). Ou seja, se o assunto é reforma agrária, o imóvel será dimensionado a partir de sua área total.

Como vimos anteriormente, a propriedade será produtiva se atender aos parâmetros mínimos informados pelos índices de Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência de Exploração (GEE), sendo que o grau de utilização

da terra (**GUT**) deverá ser **igual ou superior a 80%** (oitenta por cento), e o grau de eficiência na exploração (**GEE**) deverá ser **igual ou superior a 100%** (cem por cento).

No que respeita à propriedade produtiva, destacamos a ADI nº 3865, proposta pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil, julgada em 04.09.2023, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, que entendeu constitucionais os artigos 6º e 9º da Lei nº 8.629/93, regulamentadores do art. 185 da CF/88, em cujo teor fixou-se o entendimento de que “para aplicação da cláusula de insucetibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, a **função social e o caráter produtivo** da propriedade como **requisitos simultâneos**. Noutras palavras, para que seja imune à desapropriação-sanção, não basta que a propriedade rural seja produtiva, é preciso que atenda, **simultaneamente**, os demais requisitos da função social da propriedade previstos no art. 186 da CF, regulamentados pela referida Lei nº 8.629/93.

Convém mencionar que a Lei nº 8.629/93 estabeleceu uma terceira hipótese de proteção à força expropriante da União, a saber, aquelas propriedades objeto de implantação de projeto técnico que atenda a certos requisitos estabelecidos na Lei, senão confira-se:

Art. 7º 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.

Importante gizar novamente o art. 2º, §6º, da Lei 8.629/93, que estabelece uma espécie de proteção provisória à força expropriante estatal destinada aos imóveis que tenham sido alvos de invasões recentes (no prazo de 2 anos da desocupação):

Art. 2º (...):

§ 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.

A lógica do dispositivo está em evitar reiteradas invasões em propriedades, como aliás já manifestou o STJ (AgRg no Resp. 1.001314/AL):

(...) diante da clareza da aludida norma, proibindo a vistoria, a avaliação ou desapropriação nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo em caso de reincidência, **não se pode interpretar-la de outra forma senão aquela que constitui a verdadeira vontade da lei, destinada a coibir as reiteradas invasões da propriedade alheia.**

Isso significa que todas as invasões deverão ser desmobilizadas por força Estatal? Não necessariamente.

A Lei nº. 13.465/17, criou uma tendência de, nas palavras de Rizzardo (2021, p. 774), “suavizar as ilegalidades”, possibilitando a convalidação de ocupações realizadas sem autorização do INCRA.

Contudo o dispositivo só vale para ocupações em área objeto de projetos de assentamento criados há pelo menos **dois anos contados de 22 de dezembro de 2016 e depende de provocação do interessado ou atuação de ofício do INCRA**, além de elencar outras condicionantes. Observe o citado texto legal:

Art. 26-B. A ocupação de lote sem autorização do Incra em área objeto de projeto de assentamento criado há, no mínimo, dois anos, contados a partir de 22 de dezembro de 2016, **poderá ser regularizada pelo Incra**, observadas as vedações constantes do art. 20 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º A regularização poderá ser processada **a pedido do interessado ou mediante atuação, de ofício, do Incra**, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

I – ocupação e exploração da parcela pelo interessado **há, no mínimo, um ano, contado a partir de 22 de dezembro de 2016**; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II – **inexistência de candidatos excedentes interessados na parcela elencados na lista de selecionados** de que trata o § 3º do art. 19 desta Lei para o projeto de assentamento; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III – observância pelo interessado dos **requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária**; e (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV – **quitação ou assunção pelo interessado, até a data de assinatura de novo contrato de concessão de uso, dos débitos relativos ao crédito de instalação reembolsável concedido ao beneficiário original**. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Atendidos os requisitos de que trata o § 1º deste artigo, o Incra celebrará **contrato de concessão de uso** nos termos do § 2º do art. 18 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Pois bem. Voltando à expropriação, evidentemente que mesmo na desapropriação rural para fins de reforma agrária, a despeito de existir um conteúdo sancionador inerente ao processo, em razão do descumprimento da função social pelo proprietário, mesmo nesse caso, não se está a falar de desapropriação–confisco, de modo que o pagamento da indenização se mostra exigível, o qual, contudo, não será prévio e em dinheiro, mas *a posteriori* e por títulos da dívida agrária – TDA.

Por derradeiro, a constituição estabelece uma hipótese de imunidade, que está relacionada a impostos federais, estaduais e municipais incidentes sobre as operações de transferência de imóveis desapropriados para os fins de reforma agrária.

Alertamos, contudo, que a Constituição faz menção ao termo “isenção”, o que se revela um erro grave do legislador constituinte originário, mas que continua a substanciar proibição constitucional ao exercício de competência tributária (leia-se **imunidade**).

3.1. Indenização na Desapropriação Agrária

Como entrevisto, na desapropriação agrária para fins de reforma agrária a indenização não dará em dinheiro, mas mediante **prévia** e **justa** indenização em **títulos da dívida agrária** (TDA), com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão (art. 184, CF).

Sobre o que se deve entender por indenização justa, Guimarães Menegale (*apud* Benedito Ferreira Marques, 2015, p. 145) esclarece o seguinte:

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

Interessa notar que a indenização por Títulos da Dívida Agrária não abrange as benfeitorias úteis e necessárias (art. 184, §1º, CF), **as quais serão indenizadas em dinheiro**.

Diante do silêncio constitucional, as **benfeitorias voluptuárias** integrarão o valor do TDA respectivo.

Importa trazer à baila a lei nº 8.629/93, que estabelece critérios objetivos para o cálculo da indenização justa, o que faz nos seguintes termos:

Art. 12. 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 da terra a ser indenizado em TDA.

§ 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.**

Ainda, convém ressaltar que os juros compensatórios incidem a partir da data de imissão na posse, calculados sobre o valor da indenização corrigido monetariamente. É como restou cristalizado nas súmulas 69 e 113, ambas do STJ, *in verbis*:

Sumula 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.

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

3.2. Procedimento

Cumpra esclarecer que a desapropriação, a despeito de ser manifestação do *jus imperii* do Poder Público, poderá resolver-se amigavelmente em seara exclusivamente administrativa, ocasião em que sequer haverá litígio, à vista da aceitação da proposta de indenização ofertada pelo ente expropriante ao proprietário por ocasião do decreto expropriatório.

Portanto, existem duas possíveis fases da desapropriação, a saber, declaratória e executiva, que poderão ser concluídas administrativamente, ou, no caso

de discordância do proprietário, por processo judicial de rito especial previsto na LC 76/93.

i) Procedimento Administrativo:

a. Fase declaratória:

É o momento em que o Poder Público manifesta publicamente o interesse de desapropriar determinado bem, indicando obrigatoriamente os requisitos seguintes:

1. O pressuposto da desapropriação (com indicação do dispositivo legal);
2. O bem devidamente especificado;
3. A sua destinação (finalidade que o ente expropriante pretende dar ao bem);
4. O sujeito passivo – proprietário do bem que se pretende expropriar;
5. Os recursos orçamentários garantidores do pagamento da indenização.

A declaração pública ocorrerá por ato do Poder Executivo, materializado num Decreto (ato privativo do Chefe do Executivo). Aliás, esse é o instrumento mencionado pelo art. 2º, da LC nº n 76/93.

Na sequência, diz a Lei 8.629/93 que o proprietário deverá ser comunicado por escrito, na sua pessoa, de seu preposto ou representante, após o que fica franqueada a entrada do Poder Público no imóvel para realizar levantamentos de dados e informações úteis à vistoria e avaliação do imóvel.

Note-se que nessa fase o particular ainda não perdeu a propriedade do bem, mas já existe uma expectativa legítima de que isso ocorra em breve. É por isso que o Instrumento **declaratório** produz alguns efeitos já na fase declaratória:

1. Indicação pública de que o Poder Público pretende desapropriar o bem – ou seja, o bem fica sujeito à força expropriatória do Estado;
2. Possibilidade de imissão provisória na posse do bem, para realizar medições e verificações físicas no mesmo;
3. Momento a partir do qual somente serão indenizadas as novas benfeitorias necessárias ou as úteis (quando previamente autorizadas pelo expropriante – art. 26, do DL 3.3645/41). Todas as benfeitorias preexistentes à declaração de expropriação serão indenizadas (úteis, necessárias e voluptuárias);
4. Inaugura-se o prazo de caducidade para que o ente expropriante conclua o procedimento de desapropriação, sendo de 2 anos para as declarações de interesse social e 5 anos para as declarações de utilidade e necessidade pública. Uma vez decaído o ato declaratório, o ente expropriante só poderá promover outra declaração decorrido um ano após a ocorrência da caducidade (prazo de carência).

Se o proprietário não concordar com o valor indenizatório indicado pelo ente expropriante, a Administração Pública deverá promover a competente **Ação de Desapropriação**, pois o simples ato declaratório não dispõe de auto-executoriedade para possibilitar ao Poder Público “tomar” o bem forçadamente de seu legítimo proprietário.

Igualmente, o particular poderá questionar em ação ordinária a regularidade do procedimento (que poderá conduzir à sua nulidade).

Nessa hipótese, a desapropriação será concluída judicialmente (caso em que a próxima fase, denominada executiva, ocorrerá em sede judicial).

Todavia, caso o proprietário concorde, a etapa executiva ainda poderá ser concluída administrativamente.

b. Fase executiva:

Nessa fase, o ente expropriante adotará as medidas concretas para a aquisição do bem, tais como o pagamento do valor da indenização, e a imissão definitiva no bem. Como entrevisto, caso haja concordância do proprietário, essa fase de consolida administrativamente. Em caso de lide (resistência), a discussão é alçada ao Judiciário, que certificará o direito no caso concreto.

ii) Procedimento Judicial:

Não existindo acordo e já editado o decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, cabe ao Poder Público manejar a competente ação de desapropriação agrária, a qual possuirá caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando (art. 18 da LC 76/93).

Do texto constitucional do art. 184 é possível concluir que o legislador constituinte não se contentou com o rito processual ordinário para processar e julgar as desapropriações que desaguem no Poder Judiciário.

Antes, o § 3º do dispositivo, cuja roupagem é de norma constitucional de eficácia limitada, determinou que à Lei Complementar compete estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação, o que foi feito pela edição da Lei Complementar nº 76/93.

Como visto, a hipótese de discordância do valor ofertado faz instaurar a lide, caso em que se abre espaço para a ação judicial de desapropriação agrária, a qual possui procedimento especial e consideravelmente mais restritivo às alegações de defesa do proprietário desapropriando.

Isso porque o fundamento da desapropriação, como dito, é a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, de modo que os motivos que levaram à desapropriação não poderão ceder ao interesse exclusivamente privado do particular em conservar sua propriedade.

Feita essa importante observação, o processo de desapropriação judicial para fins de reforma agrária será processado e julgado por juiz federal competente, já que se trata de ação proposta pela União (art. 109, I, da CF).

A ação de desapropriação precisa ser proposta no prazo de 2 anos contados da publicação do decreto desapropriatório (art. 3º da LC 76/93), considerado esse prazo decadencial da declaração de intenção e desapropriação para fins de reforma agrária.

O art. 5º da LC 76/93 estabelece que a petição inicial deverá conter, além dos requisitos do art. 319 do Código de Processo Civil, os seguintes requisitos complementares, **sob pena de indeferimento**:

- 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 conterá, necessariamente com a descrição do imóvel, relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias e os valores de avaliação discriminados da terra nua e das benfeitorias indenizáveis;
- Comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento da terra nua;
- Comprovante de depósito em banco correspondente ao valor ofertado para o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

Recebida a petição inicial, **o magistrado, no prazo de 48 horas, poderá determinar a imissão provisória do Poder Público na posse do imóvel e**, em qualquer caso, determinará a citação do expropriando para contestar o pedido, bem como expedirá mandado de averbação da ação expropriatória no registro do imóvel para conhecimento de terceiros (art. 6º da LC 76/93).

Sobre a **imissão provisória na posse**, no prazo de 48 contados do despacho da inicial (art. 6º, I), o STJ firmou o entendimento de que tal providência **deve ser liminarmente indeferida no caso em que a produtividade do imóvel (além do cumprimento dos demais requisitos da função social da propriedade rural) esteja sendo discutida em ação própria** (REsp. 1.185.976/RJ), afinal é possível que o proprietário comprove o erro da Administração Pública e demonstre cabalmente a produtividade da terra, fazendo com que o **fundamento** da desapropriação caia por terra, nulificando, por consequência, o decreto em razão da aplicação da teoria dos motivos determinantes.

Nesse particular, segundo a **teoria dos motivos determinantes**, caso as circunstâncias fático-jurídicas que ensejaram o ato se mostrem inverídicas,

falhas ou incompletas, o ato poderá ser invalidado justamente por não haver correspondência entre seu motivo e a situação de fato/direito que supostamente o determinou.

Importa frisar que, mesmo no caso de ação judicial em curso, é possível acordo, já que a LC 76/93 encoraja o magistrado e as partes à transação, hipótese em que o juiz homologará o ajuste (art. 10) e expedirá mandado ao registro imobiliário determinado a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante (art. 6º, § 6º).

Conforme entrevisto, sendo a gênese do processo expropriatório o interesse público, por consequência, o expropriando contestará no prazo de 15 dias, **mas estará limitado em sua defesa, na medida em que qualquer argumento acerca do interesse público declarado não será objeto de apreciação judicial**, conforme expressamente dispõe o art. 9º da citada lei:

Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, **excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.**

Leandro Paulsen (*apud* Rizzardo, 2021, p. 314) esclarece com precisão ímpar:

É importante notar que, mesmo após o ajuizamento da ação de desapropriação, não haverá a possibilidade de discutir nela a validade do decreto, pois a ação de desapropriação possui cognição limitada praticamente ao preço, uma vez que o ar. 9º da LC 76/1993 veda, no rito especial, a apreciação do interesse social declarado (...).

Nesse diapasão, o art. 20 do Decreto-Lei 3.365/41 estabelece que “a contestação só poderá versar sobre **vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta**”. Fundamentado nesse dispositivo, o STJ entendeu que eventuais nulidades ocorridas no procedimento administrativo **não poderão ser alegadas em sede de contestação do processo de desapropriação, mas sim em ação própria** (REsp. 1.755.255/ES). Essa inteligência jurisprudencial, que impõe a propositura de **ação própria se aplica a qualquer outra tese** que destoe da alegação de nulidade do processo judicial ou de impugnação do preço.

Na prática, a desapropriação é um procedimento que não pode ser interrompido por força do interesse particular na conservação da propriedade, cabendo ao expropriando, **nessa ação**, tão somente alegar vícios no processo judicial (aproveitando-se de eventual nulidade), ou, como ocorre com mais frequência, impugnar o preço ofertado pelo Poder Público. Nessa hipótese, o proprietário deverá impugnar o laudo de vistoria apresentado pelo expropriante, providência de suma importância considerando que, se for o caso, o juiz determinará a realização de prova pericial restrita aos pontos do laudo que foram objetos de impugnação.