



**FACULDADE DE INHUMAS**

**CURSO DE DIREITO**

**VICTOR HUGO REZENDE SILVA**

**A IMPORTÂNCIA DO DIREITO A PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988 E O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA  
COMO GARANTIDOR DE SUAS DIMENSÕES SOCIAIS.**

**INHUMAS-GO  
2018**

**VICTOR HUGO REZENDE SILVA**

**A IMPORTÂNCIA DO DIREITO À PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988 E O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA  
COMO GARANTIDOR DE SUAS DIMENSÕES SOCIAIS**

Monografia apresentada ao curso de Direito da  
Faculdade de Inhumas – FacMais como requisito parcial  
à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Professor(a) orientador(a):** Mestra (Ma) Camila  
Ragonezi Martins.

**VICTOR HUGO REZENDE SILVA**

**A IMPORTÂNCIA DO DIREITO À PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988 E O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA  
COMO GARANTIDOR DE SUAS DIMENSÕES SOCIAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Faculdade de Inhumas – FacMais, como requisito parcial  
à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Professora Mestra Camila Ragonezi Martins - Orientadora**

---

**Camila Santiago Ribeiro - Mestra - Membro da banca**

---

**Fernando Hilário - Especialista - Membro da banca**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**BIBLIOTECA FACMAIS**

**S586i**

SILVA, Victor Hugo Rezende.

A importância do direito à propriedade na constituição federal de 1988 e o instituto da desapropriação agrária como garantidor de suas dimensões sociais. / Victor Hugo Rezende Silva. – Inhumas: FacMais, 2018.

47 f.: il.

Orientadora: Camila Ragonezi Martins.

Monografia (Graduação em Direito) - Centro de Educação Superior de Inhumas - FacMais, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Propriedade. 2. Desapropriação. 3. Reforma Agrária. 4. Direito. I. Título.

**CDU:34**

Dedico este trabalho à minha família, pelo apoio incondicional.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter me dado força e saúde para chegar até onde cheguei, superando as minhas dificuldades e limitações.

À toda equipe da Faculdade de Inhumas, seu corpo docente, administração e direção, pela oportunidade concedida de realizar esse sonho.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e compreensão pelas horas que precisei me afastar.

A todos que direta ou indiretamente fazem parte dessa minha conquista.

*Reforma!*

*Tanta terra.  
Na terra, tanta.  
E ainda há guerra?*

*- Francismar Prestes Leal -*

## RESUMO

O artigo 184 da Constituição Federal de 1988, dispõe que a propriedade rural que não esteja cumprindo sua função social deve ser desapropriada, mediante indenização previamente determinada para fins de reforma agrária. O artigo 185, por sua vez, ainda prevê que as pequenas e medias propriedades são insuscetíveis a desapropriação. Dessa forma, o presente trabalho abordará uma breve exposição quanto ao instituto da Desapropriação por Interesse Social para fins de Reforma Agrária, o qual se caracteriza como um dos mais importantes e polêmicos do direito agrário atual. Diante o exposto, o presente trabalho tem por objetivo, realizar uma breve exposição teórica sobre a função social da propriedade rural e seus requisitos (econômico, ambiental e social); compreendendo como ao longo do tempo foi construído o conceito de hoje, de que a função social integra o conteúdo da propriedade; pensar a propriedade a partir da igualdade, da liberdade, do direito do indivíduo e dos sujeitos coletivos pertencentes à sociedade. Diante disso, o estudo bibliográfico realizou-se através de leitura de textos de embasamento sociológico e histórico sobre o tema da concentração fundiária no Brasil e o contexto de luta pela terra, bem como foram analisados textos sobre o processo constituinte de 1987-1988, objetivando compreender os embates que geraram o texto atualmente cristalizado na Constituição Federal. Por fim, buscou-se compreender, através de bibliografias pertinentes, os marcos normativos infraconstitucionais atuais referentes a desapropriação para fins de reforma agrária.

**Palavras-chave:** Propriedade, Desapropriação, Reforma Agrária, Direito.



## **ABSTRACT**

Article 184 of the Federal Constitution of 1988 provides that rural property that is not fulfilling its social function must be expropriated, through indemnification previously determined for agrarian reform purposes. Article 185, on the other hand, provides that small and medium-sized properties are not eligible for expropriation. In this way, the present work will deal with a brief exposition regarding the Institute of Expropriation by Social Interest for Agrarian Reform purposes, which is characterized as one of the most important and controversial of current agrarian law. In view of the above, the present work aims to provide a brief theoretical exposition about the social function of rural property and its requirements (economic, environmental and social); understanding how the concept of today has been constructed over time, that the social function integrates the content of the property; to think of property based on equality, freedom, the right of the individual and the collective subjects belonging to society. Therefore, the bibliographic study was carried out through the reading of sociological and historical texts on the subject of land concentration in Brazil and the context of struggle for land, as well as texts on the constitutional process of 1987-1988 were analyzed, aiming at understand the conflicts that generated the text currently crystallized in the Federal Constitution. Finally, we sought to understand, through pertinent bibliographies, the current infra-constitutional normative landmarks regarding expropriation for the purposes of agrarian reform.

**Key words:** Property, Disappropriation, Agrarian Reform, Law.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1. REALIDADE AGRÁRIA BRASILEIRA E A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA</b> .....	<b>14</b>
1.1 COLONIALIDADE .....	15
1.2 CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS NO CAMPO .....	16
1.3 FUNÇÃO NATURAL DA TERRA – SOBREVIVENCIA E VIDA .....	18
1.4 TERRA ENQUANTO VALOR DE USO E VALOR DE MERCADORIA .....	19
<b>2. DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA</b> .....	<b>21</b>
2.1 BREVE HISTÓRICO DA DESAPROPRIAÇÃO .....	23
2.2 COMO FUNCIONA O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO .....	24
2.2.1 FASE DECLARATÓRIA .....	25
2.2.2. FASE EXECUTÓRIA .....	<b>27</b>
2.3 SOBRE A INDENIZAÇÃO .....	28
<b>3. ANÁLISE DO ENTENDIMENTO DO PODER JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO À DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA</b> .....	<b>33</b>
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	43
REFERÊNCIAS .....	46

## INTRODUÇÃO

O tema do seguinte trabalho de conclusão de curso é a importância do direito à propriedade na constituição federal de 1988 e o instituto da desapropriação agrária como garantidor de suas dimensões sociais. O instituto da propriedade deve ser entendido como um sistema de alocação dos recursos econômicos e de coordenação dos custos sociais, sendo o direito de propriedade já em sua gênese uma função social, conforme aduz Art.186, da nossa Carta Magna:

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

O objetivo legal é taxativo e traz explicitamente que devem atender simultaneamente aos critérios de exigência, ou seja, na ausência de quaisquer um dos critérios o imóvel rural não estará cumprindo sua função social, e poderá sofrer a sanção da desapropriação para fins de reforma agrária.

O assunto que passa a ser analisado nessa breve exposição diz respeito ao instituto da Desapropriação por Interesse Social para fins de Reforma Agrária, o qual se caracteriza como um dos mais importantes e polêmicos do direito agrário atual.

A questão de que trata este texto é foco de intensos debates sociais nas mais diversas áreas do conhecimento. Sua dimensão interdisciplinar reflete-se nos inúmeros artigos científicos de fundo antropológico, histórico e sociológico publicados antes e após a Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal garante o direito à propriedade privada no capítulo destinado aos Direitos Fundamentais (art. 5º), ratificando-o no capítulo referente à Ordem Econômica (art. 170). Tal garantia encontra, contudo, limites no cumprimento efetivo da função social (art. 186), legitimando a intervenção estatal na propriedade sob quaisquer de suas formas de atuação, desde a limitação de seu exercício até a própria expropriação.

A Constituição prevê o instituto da desapropriação como sanção para as propriedades que não cumpram a função social, mas, aparentemente, apenas no quesito da improdutividade, pois o inciso II do art. 185 teria criado uma exceção, que

por sua vez anularia o art. 186. Pela literalidade deste inciso, basta que a propriedade seja considerada produtiva, para obstar a desapropriação.

Entretanto, haja vista que o país permanece sob as mazelas da pobreza, fome e ausência de desenvolvimento, todas legislativamente combatidas pela Carta Magna, inegável a necessidade de desconstrução do direito de propriedade, quando apto a assim ocorrer, com fim de atender o interesse público e social da terra. É neste ponto que entra a função social da propriedade.

Considerando então, o direito à propriedade incluso na Constituição Federal, como o Instituto de desapropriação agrária garante, na prática, o cumprimento desse direito?

Desde os primórdios da civilização ficaram estabelecidos, de formas variadas, regimes de apropriação de bens. Segundo nos relata Martignetti (1998), nas formas coletivas de propriedade o que conta prioritariamente é a comunidade, constituída então como verdadeira unidade social, por conseguinte a terra pertence ao grupo social em sua totalidade e a propriedade privada se limita aos bens de uso pessoal.

Marx (1983) nos assinala que nas sociedades antigas não existiam propriedades privadas da terra, apesar de serem reconhecidos sua posse e uso, privado ou coletivo. Já entre os gregos, com o surgimento da economia monetária, quando a troca de equivalentes se torna presente, a propriedade privada se instala lentamente em um sistema que antes tinha caráter familiar.

Com o uso da moeda, a desigualdade econômica aumentou sobremaneira e surgiu assim, a hipoteca, a usura e a escravidão por dívidas. E essa situação tem se arrastado ao longo dos anos.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui natureza de direito fundamental, assim como o direito de propriedade. Este só pode ser encarado pelo viés de sua função social, sem o atendimento da qual não se pode falar em legítimo direito de propriedade.

Apesar de a desapropriação para fins de reforma agrária buscar sancionar o descumpridor da função social da propriedade, quando este é senhor de uma propriedade produtiva, a Constituição coloca direitos fundamentais em conflito, excepcionando a susceptibilidade do imóvel produtivo àquele procedimento (art. 185, II, Constituição), o que se destaca quando há descumprimento da função socioambiental (art. 186, II, Constituição).

O objetivo geral desse trabalho de conclusão de curso é expandir os conhecimentos acerca da concretização dos preceitos constitucionais relativos à função social da propriedade rural por meio de um de seus instrumentos de efetivação: o instituto de desapropriação agrária por interesse social.

Dentre os objetivos específicos desse trabalho estão: realizar uma breve exposição teórica sobre a função social da propriedade rural e seus requisitos (econômico, ambiental e social); entender como ao longo do tempo foi construído o conceito de hoje, de que a função social integra o conteúdo da propriedade; pensar a propriedade a partir da igualdade, da liberdade, do direito do indivíduo e dos sujeitos coletivos pertencentes à sociedade.

Para reflexão sobre a possibilidade de desapropriação de terras produtivas para fins de reforma agrária, no caso de descumprimento de outros requisitos simultâneos da função social, buscou-se realizar ampla leitura e análise dos instrumentos legais para a desapropriação para fins de reforma agrária. Como base para entendimento dos processos legislativos, foram lidos textos sobre a constituinte de 1987-1988 e sobre a conjuntura agrária brasileira.

O estudo bibliográfico teve início com a leitura de textos de embasamento sociológico e histórico sobre o tema da concentração fundiária no Brasil e o contexto de luta pela terra. Em seguida, foram analisados textos sobre o processo constituinte de 1987-1988, objetivando compreender os embates que geraram o texto atualmente cristalizado na Constituição Federal. Por fim, buscou-se compreender, através de bibliografias pertinentes, os marcos normativos infraconstitucionais atuais referentes a desapropriação para fins de reforma agrária.

## 1. REALIDADE AGRÁRIA BRASILEIRA E A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Marés (2014) nos relata que a terra provê as necessidades humanas, desde o grão que alimenta até o abrigo e os objetos de espiritualidade. Em tudo, a terra e a natureza estão implícitas. Por ser um bem comum, foi criada para a satisfação de todos, indiferente a raça, cor ou idade. Porém, com o passar do tempo a terra se transformou em objeto de debate e disputas, tornando-se assim, propriedade privada, utilizada para produção de bens ou exercício da jurisdição.

Marés (2014), citando Locke (1994), ensina que o filósofo inglês também possuía seu próprio conceito a respeito da terra, pois o mesmo defendia, baseado nas escrituras, que a terra foi criada para ser lavrada e cuidada, e que qualquer ser humano detentor de mais do que o necessário para lavras e sobreviver seria insano.

De acordo com Marés (2014), o debate sobre a concentração fundiária tem acompanhado a humanidade desde os primórdios, não importando a perspectiva que se tenha sobre o assunto, o ser humano aprendeu a se relacionar com a natureza, seja de forma natural e tradicional, compreendendo o ser humano indissociável da natureza ou, de outra maneira, mantendo com a natureza uma relação mecanizada, apenas instrumental e objetiva, entendendo o ser humano como um ser totalmente separado da natureza.

Independente da visão defendida da relação “homem-natureza”, os diferentes modos de pensar e de viver existem e precisam ser levados em consideração. Marés (2014, p.11) ainda ressalta que “estes modos são processos imbricados pois ao mesmo tempo que transformam a natureza em algo útil para o humano, evidenciam culturas, poderes e demonstram aquilo que conhecemos, hoje, numa perspectiva relacional e crítica, como socio biodiversidade.”

Essa forma como o ser humano se relaciona e a concentração fundiária tem sido uma das questões políticas internas mais debatidas no território brasileiro, visto que o espaço rural nacional, na sua grande maioria está sob posse de uma minoria abastada, com monoculturas visando a exportação. No entanto, atribuir essa desigualdade descomunal às políticas atuais é um equívoco, pois a história nos mostra que vários fatores vieram colaborar para a atual realidade agrária do país.

Para que se possa compreender o que acontece na atualidade de nosso espaço territorial, faz-se necessário voltar às origens da descoberta do Brasil,

passando por sua história política e analisando minuciosamente os acontecimentos que levaram à formação do povo brasileiro e à sua divisão territorial.

## 1.1 COLONIALIDADE

Quijano (2005) defende que o surgimento da nação brasileira enquanto povo deu-se após a sociabilização de povos imigrantes de etnias totalmente distintas entre si, gerando assim uma colonização interna. Esses povos, por sua vez, se infiltraram no território brasileiro, barrando, assim o crescimento dos povos tradicionais que já haviam criado sua organização de espaço e de cultura. Sendo assim, a grande manobra de Portugal não foi simplesmente explorar os recursos naturais da terra, ou exportar matéria-prima. O principal foco de Portugal foi criar um povo amedrontado, que pelo aspecto econômico se tornou escravizado para trabalhar em prol do enriquecimento do país colonizador. Além disso, o incentivo e subjugo dos europeus levaram o país a uma cultura totalmente desigual.

Quijano (2005) relata que com o passar dos anos ocorreram divisões raciais em todos os aspectos, incluindo trabalhista. O fato de as diferenças estarem expostas, fizeram com que as raças mais abastadas se sentissem automaticamente superiores as raças presentes nas américas. O negro e o índio foram os principais afetados por essa divisão racial.

De acordo com Quijano (2005), a Coroa de Castela, na área hispânica decidiu por libertar os índios, para impedir que estes fossem completamente exterminados, sendo que alguns, da elite indígena recebiam até mesmo tratamento especial por parte dos colonizadores. De outra forma, os negros foram reduzidos à escravidão.

Até mesmo entre os próprios colonizadores haviam divisões, pois alguns poderiam possuir seus trabalhos independentes, porém apenas a elite espanhola e portuguesa poderia ocupar os postos mais altos da administração colonial, militar e civil.

O controle do trabalho no novo padrão de poder mundial constituiu-se, assim, articulando todas as formas históricas de controle do trabalho em torno da relação capital-trabalho assalariado, e desse modo sob o domínio desta. Mas tal articulação foi constitutivamente colonial, pois se baseou, primeiro, na descrição de todas as formas de trabalho não remunerado às raças colonizadas, originalmente índios, negros e de modo mais complexo, os mestiços, na América e mais tarde às demais raças colonizadas no resto do mundo, oliváceos e amarelos. E, segundo, na descrição do trabalho



pagos, assalariados, à raça colonizadora, os brancos. (QUIJANO, 2005, p.120)

O que se pode notar, então, é que mesmo após a abolição do colonialismo histórico, as formas coloniais, bem como seus princípios e estruturas de poder e subordinação continuam imperando sobre a nação, pois esses mecanismos continuam a ser empregados pelo sistema capitalista moderno.

A colonialidade do poder pode ser encontrada no mundo moderno, como também a resposta da nação em detrimento das diferenças. Porém, o que nos cabe lembrar sempre é que a atual situação dessa matriz de poder não foi desenvolvida em alguns dias, meses ou anos. É um modelo de articulação de forças, com suas devidas memórias e histórias isoladas do contexto que transformaram o atual momento fundiário no que ele está representado hoje em dia.

Ainda hoje pode-se notar o poder nas mãos de uma minoria, enquanto a maior parte da população se esforça para obter êxito no direito patrimonial garantido pela Constituição.

Visto que a colonialidade do poder ainda impera sobre o atual sistema, Quijano (2005, p. 124), ainda indaga: “[...] o que é o realmente novo com relação à modernidade? Não somente o que desenvolve e redefine experiências, tendências e processos de outros mundos, mas o que foi produzido na história própria do atual padrão de poder mundial?”

Sendo assim, durante toda a história do Brasil podemos comprovar o processo transicional da propriedade pública para o âmbito particular. Em nossa Carta Magna, o direito subjetivo patrimonial adquirido de caráter inviolável é o mais sólido dos objetivos patrimoniais.

## 1.2. CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS NO CAMPO

Como o território rural brasileiro é composto por uma grande diversidade social e econômica, como exposto por Quijano (2005), carregando em sua história a herança colonial do país, desde as capitânicas hereditárias, até os dias de hoje, podemos notar que em nossa história, em meados do século XX, os camponeses e trabalhadores já lutavam e se organizavam em busca de seus direitos à terra. Nesse momento da história brasileira, até o início da ditadura militar, surgiram as chamadas

Ligas Camponesas, que lutavam pela terra no Brasil, buscando a democratização das posses do meio rural.

Tais movimentos adquiriram força e estrutura conforme se agravavam os conflitos sociais no campo. Na década de 80 surgiu o MST como movimento social principal. Em resposta, os latifundiários criaram a UDR, que lutou veementemente contra a reforma agrária.

Quijano (2005) ainda relata que, em seu conceito básico, podemos aderir que a reforma agrária nada mais é do que medidas e ações do governo que visam a redistribuição das terras do território rural nacional, visando modificações no regime de posse e uso, bem como o desenvolvimento de projetos que consigam dar à terra a sua verdadeira função social, que se destaca pela produtividade, gerando trabalho, renda e produção, transformando o trabalhador rural em parte do sistema nacional de produtividade.

Porém existem regras mantidas para determinar quais sejam as terras que devem fazer parte de tal reforma. A principal, no entanto, consiste em identificar as terras que não cumprem, assim, sua função social, e sua função social é discernida quando analisada a valorização, levando em consideração o quanto produzem e se produzem.

Quijano (2005) mostra que, dentre as principais funções da reforma estão a desconcentração da estrutura fundiária, bem como sua democratização e das estruturas de poder. A reforma agrária também deve gerar trabalho e renda, interiorizar serviços públicos básicos e promover a cidadania e a justiça social.

No entanto, a reforma agrária no Brasil ainda é um projeto longe de se concretizar, pois os problemas rurais brasileiros são tão antigos quanto o próprio descobrimento. São questões que se arrastam desde cerca de 1530, quando os colonizadores portugueses criaram as sesmarias.

A sesmarias consistiam em um projeto da Coroa, onde havia a distribuição de terras para quem pudesse produzir, pagando assim, uma renda de 1/6 da produção total. Desta forma, os mais abastados puderam adquirir uma grande proporção de terra, concentrando as propriedades rurais nas mãos de algumas poucas famílias, transformando os camponeses em empregados.

Em 1822, com a independência do Brasil, a violência aumentou sobremaneira, visto que ocorreu a demarcação dos imóveis rurais através da lei do mais forte. A produção agrícola atual também corrobora para beneficiar os

detentores da concentração fundiária brasileira. Com a mecanização do trabalho e a tecnologia voltada para a agricultura, os pequenos produtores têm perdido suas terras para os maiorais, visto que não conseguem acompanhar a tecnologia.

### 1.3. FUNÇÃO NATURAL DA TERRA – SOBREVIVÊNCIA E VIDA.

O Código Civil de 2002 relata que:

o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (BRASIL, 2002).

Sendo dessa forma relatado, o Código Civil reconhece o exercício desse direito levando em consideração suas finalidades, sejam elas econômicas, sociais ou ecológicas. Ou seja, a função social da propriedade que consta nos artigos 5º, XXIII, 170, III, 182, §2º, e 186 da Constituição Federal de 1988 deve ser o Norte para o princípio do Direito das Coisas como se vê atualmente.

Marés (2014), relata que o Código Civil dos Franceses de 1804, redigido a mando de Napoleão já conceituava a terra e a natureza como objetos de propriedade, transformando assim a terra no mais importante objeto de propriedade que o ser humano pode possuir. O autor ainda cita que o direito absoluto dá ao proprietário o direito de usufruir e gozar dos seus bens conforme lhe apraz, desde que não fosse contra as leis e regulamentos da nação. O artigo 544 da lei civil, conforme citado por Marés (2014), faz uso de os verbos *fazer* e *dispor*, que deixa implícito o direito de fazer quanto de não fazer.

Marés (2014, 183) relata que “nesse momento, o uso deixou de ser o fundamento da propriedade. Ao contrário, o uso decorre agora da propriedade, o proprietário tem o direito inerente de usar a propriedade ou de a dispor a uso alheio.”

Se levarmos em consideração o conceito apresentado por Marés, o fundamento de propriedade seria então, dispor da sua propriedade em detrimento de outrem, através de contrato legítimo. Sendo assim o proprietário da terra seria quem nela trabalha, mas isso não é o que acontece no direito capitalista.

Originalmente, o trabalho origina a propriedade, e isso não deveria mudar quando se trata da terra. Porém, para o direito capitalista, o uso da terra só pode ser

considerado em propriedade em duas situações: quando o governo concede o uso, como no caso das sesmarias ou no caso de usucapião, onde o usuário considera-se diante da lei, proprietário, como nos mostra Marés (2014).

Porém, no Brasil o caso já não ocorreu como deveria, pois essa conquista só se dava quando o “proprietário” era amigo do Rei, pois o acesso estava limitado pela lei.

Esta construção prática da propriedade da terra se tornou lei em 1850, com a Lei de Terras do Império, Lei n.º 601, de 18 de agosto de 1850, que criou o instituto da concessão de terras devolutas, gerando um direito originário próprio. Essa lei veio reconhecer como propriedade todas as sesmarias confirmadas pela produção. (MARÉS, 2014, p.184)

#### 1.4. TERRA ENQUANTO VALOR DE USO E VALOR DE MERCADORIA

Segundo Marés (2014), o capitalismo moderno, quando fez da terra propriedade privada individual e transferível, a transformou em mercadoria, como cita:

Antes da invenção moderna da propriedade individual da terra, seu uso era determinante. Quer dizer, para que alguém se considerasse proprietário, ou, pelo menos, com direito à terra tinha que usá-la. E usá-la, no conceito da época, era lavrá-la, fazê-la produzir bens consumíveis que para o capitalismo se chamaria mercadoria.

Aliás, quando se lê os juristas liberais do século XVIII e XIX se percebe claramente a diferença, a crítica às sesmarias e à antiga Lei de D. Fernando (1375) é exatamente a diferença entre a exigência de uso e o conceito de propriedade capitalista da terra. Aqueles juristas entendiam que a intromissão do Estado no regime de propriedade da terra era nefasta e que cada proprietário haveria de usar a terra porque era de seu interesse e não de sua obrigação. Este fundamento liberal, defendendo e criando o direito absoluto sobre a terra, a tornava uma simples mercadoria. Para o direito liberal, o uso é apenas um direito do proprietário, que pode exercê-lo ou não, mas ainda que não o exerça, não o perde (MARÉS, 2014, p.182).

Dessa maneira, tem-se que foi um longo período da história do Brasil que o não uso da terra implicava em abandono, ou seja, a qualquer momento, estando uma terra abandonada, o Sesmeiro do Rei poderia tomá-la de volta, objetivando o uso consciente da propriedade.

Segundo Marés (2015), a mercadoria terra é diferente das outras existentes no mercado, pois o valor da terra não é agregado ao produto que ela produz, como no caso de uma jóia produzida por um ourives, que vende o produto com o ouro

agregado. A terra é produto que não se esgota, e quanto mais vazia estiver, maior o seu valor.

Levando esse ponto de vista em consideração, Marés (2015) ainda considera que tudo que ocupa espaço permanente sobre a terra, torna-se empecilho ao seu objetivo de mercadoria. Isso inclui todo e qualquer “obstáculo” que esteja sobre a terra, como a natureza, ou a biodiversidade ou até mesmo os povos tradicionais e suas culturas, que são vistos cruelmente como inutilidade para a mercadoria terra.

## 2. DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

A origem da palavra “desapropriação” está no latim *propriu*, e se conceitua como a perda de propriedade de algo. Desapropriar, tirar a propriedade, nada mais é do que delegar ao poder público o direito de retirar da posse de alguém uma propriedade que não esteja cumprindo sua função social. Nesse sentido, eis os ensinamentos de Nohara (2012):

[...] procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou o delegatário autorizado visa alcançar a transferência compulsória da propriedade de outrem, fundado em declaração de utilidade pública ou interesse social, mediante pagamento de indenização (NOHARA, 2012, p.720).

A desapropriação, desse modo, pode ser compreendida como a interferência do Estado no patrimônio de um cidadão, e ocorre por meio de reembolso da propriedade requerida, transformando-a de privada para pública. O instituto jurídico da desapropriação se torna relevante no cenário brasileiro, uma vez que ele se faz necessário para a efetivação da reforma agrária no país.

Importante dizer que a competência para desapropriar possui cunho constitucional e se reconhece no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal de 1988, qual faz menção da desapropriação por necessidade pública, utilidade pública e também por interesse social, e está fundamentada politicamente no *dominium eminens*, qual seja, domínio iminente do Estado sobre toda e qualquer propriedade que façam parte de seu território.

Possui também embasamento no princípio da função social da propriedade, levando em consideração a supremacia do interesse público sobre o privado. Sendo assim, a União elabora os preceitos e cabe as entidades federativas a competência de expedir o decreto expropriatório. Algumas entidades de administração pública também podem ser utilizadas no cumprimento da desapropriação.

O direito que o Estado tem de desapropriar bens dadas as circunstâncias, resulta do Direito Romano, visto que os romanos admitiam a desapropriação em caso de necessidade pública, porém respeitava o direito do proprietário, que poderia impedir a desapropriação caso negasse o pedido do Estado (Marky, 1995).

A promoção da desapropriação em si, ou seja, a prática da desapropriação, está em poder dos concessionários de serviços públicos, estabelecimentos de

caráter público ou cujas funções estejam literalmente designadas pelo poder público. No entanto, de acordo com o artigo 3º do Decreto-Lei n. 3.365/41, deverão possuir autorização expressa constante de lei ou contrato para promover desapropriações.

Deve-se ressaltar ainda, que o beneficiário da desapropriação pode ser uma pessoa privada, desde que tal favorecido preste serviços ou atividades de interesse público, sendo que de maneira alguma a desapropriação pode favorecer uma pessoa que trabalhe apenas em benefício próprio.

Os objetivos da desapropriação são explanados no artigo 18 da Lei n. 4.504/1964, que dispõe o seguinte:

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Conceituando o instituto, Hely Lopes Meirelles (2006), ensina que desapropriação 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 (Constituição Federal, artigo 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 (Constituição Federal, artigo 182, §4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (Constituição Federal, artigo 184) (MEIRELLES, 2006, p.356).

Dessa forma, o imóvel fica invulnerável a qualquer reivindicação e, no entanto, livre de qualquer ônus que a propriedade possua, ou seja, a desapropriação pode ser por utilidade pública, necessidade pública ou interesse social.

Nesse sentido, Mello (2001) diz:

[...]desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente

adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real (MELLO, 2001, p.711).

Ou, ainda, segundo Araújo (2010):

[...] um procedimento, pelo qual o Poder Público (em sentido amplo, abrangendo pessoas políticas e Administração Indireta) ou seus delegados (envolvendo concessionárias, permissionárias e outras pessoas delegadas), iniciando-se por prévia declaração de utilidade pública, necessidade pública e interesse social, impõem ao proprietário (não necessariamente, mas geralmente um particular, podendo ser outro ente público ou sob seu controle) pessoa física ou jurídica, a perda ou retirada de bem de seu patrimônio, substituindo-o pela justa indenização que, em regra, será prévia, e em dinheiro, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, bem esse que se incorporará, também em regra, ao patrimônio do expropriante (ARAÚJO, 2010, p. 1072).

Cabe destacar que a Constituição Federal de 1988, dispõe que a desapropriação seja oportuna mediante a necessidade pública, utilidade pública, e ainda o interesse social. Quanto à indenização, a Constituição Federal prevê como regra geral que ela seja prévia, justa e em dinheiro.

Em acordo com o que prediz a Constituição Federal, e mediante todos os decretos e leis que discorrem sobre o assunto, no que se refere a desapropriação agrária, há de se referir diretamente a Lei complementar n. 76/93, que regulamenta especificamente o processo.

## 2.1. BREVE HISTÓRICO DA DESAPROPRIAÇÃO

De acordo com Nohara (2012), o conceito de propriedade que se tinha no Direito Romano não abria qualquer possibilidade para que a desapropriação ocorresse, uma vez que tal conceito tratava o direito à propriedade como incontestável. Porém, ocorreu que na Idade Média a teoria do domínio eminente fez com que esse termo fosse assim caracterizado, pois o dirigente poderia se apropriar de qualquer bem particular sem receber nada em troca.

Tal arbitrariedade teve fim em 1791, com o advento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que descreve, em seu artigo 17, a propriedade



como sendo direito sagrado e inviolável do cidadão, podendo ser revogado apenas se houvesse a imprescindibilidade para tal.

De acordo com Araújo (2015), a função da propriedade foi estabelecida como um direito e garantia fundamental com Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 (artigo 5º XXII c/c. XXIII), tornando-se assim, um direito básico de todo ser humano.

Na década de 60, a Reforma Agrária possuía um conceito diferenciado dos dias atuais, já que era vista apenas como um processo de reformulação da estrutura agrária brasileira, através da desapropriação de terras improdutivas e remanejamento das mesmas em prol de famílias que não possuíam propriedades. A terra redistribuída deveria se tornar produtiva e cumprir, assim, sua função social, conforme cita Guanzioli (2001).

Porém, em meados da década de 70 e 80, foi concluído que a modernização das técnicas produtivas estava sendo responsável pela transformação da estrutura agrária brasileira. Guanzioli (2001) entende que, principalmente no Sul e Sudeste do país, a modernização da agricultura foi incentivada pelo período militar, tornando o país isento de uma reforma.

Na década de 80, dada a falha no processo de colonização da Amazônia, surge então o PNRA (Programa Nacional de Reforma Agrária), norteado pelo Estatuto da Terra, porém se encerrou logo com a Constituinte de 1988.

Foi nesse momento que se começou a discutir sobre a desapropriação das terras produtivas, conforme mostra Guanzioli (2001).

## 2.2. COMO FUNCIONA O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO

De competência exclusiva da União, a desapropriação para fins de reforma agrária tem natureza sancionatória, servindo de punição para o imóvel que desatender a função social da propriedade rural.

Assim, nos termos do artigo 2º, § 1º, do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), a propriedade rural desempenha integralmente a sua função social quando possui simultaneamente os seguintes requisitos:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Os mesmos requisitos para atendimento da função social foram reproduzidos, com pequena variação terminológica, no artigo 186 da Constituição Federal, quais sejam: 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.

A indenização, na desapropriação para fins de reforma agrária, deve ser prévia e justa, mas não é paga em dinheiro, e sim em títulos da dívida agrária (TDAs), com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão.

Entretanto, as benfeitorias úteis e necessárias, isto é, as construções no imóvel, serão indenizadas em dinheiro (artigo 184, § 1º, da Constituição Federal de 1988). Quanto às benfeitorias voluptuárias, seu valor deve integrar o TDA. A desapropriação ocorre em duas etapas pré-estabelecidas, quais sejam a fase declaratória e a fase executória.

### 2.2.1. FASE DECLARATÓRIA

Essa é a fase administrativa, onde o Estado deve apresentar uma “declaração expropriatória”, elencada nos termos do artigo 8º do Decreto-Lei nº 3.365/41, e deve conter “o responsável pela desapropriação, a descrição do bem, a declaração de utilidade pública ou interesse social, a destinação a que se pretende dar ao bem, o fundamento legal, bem como os recursos orçamentários destinados à desapropriação”, conforme cita Meirelles (2006).

O decreto expropriatório é ato privativo dos Chefes do Executivo tendo natureza discricionária. Trata-se de ato administrativo de efeitos concretos, e não propriamente regulamentar, sendo por isso suscetível de impugnação judicial via mandado de segurança.

A expedição do decreto produz os seguintes efeitos:

- submete o bem a um regime jurídico especial;
- declara a destinação pretendida para o objeto expropriado;
- fixa o estado da coisa para fins de indenização, de modo que

benfeitorias voluptuárias construídas após a data do decreto não serão incorporadas ao quantum da indenização. Já no caso de benfeitorias necessárias, seu custo deve ser incorporado à indenização, ao passo que as benfeitorias úteis, para incorporação ao preço, devem ser expressamente autorizadas pelo poder expropriante;

- autoriza o direito de penetração, de modo que o Estado pode, mediante notificação prévia, ingressar no bem para fazer medições. É o que estabelece o artigo 7º do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial”. Se houver abuso ou excesso de poder no exercício do direito de penetração, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal cabível;

A Súmula n. 23 do Supremo Tribunal Federal permite a concessão de licença para realização de obra no imóvel, mesmo após a expedição do decreto: “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”.

- inicia o prazo de caducidade, que será de cinco anos, contados da expedição do decreto, para as desapropriações por necessidade ou utilidade pública, e de dois anos, também contados da expedição do decreto, na hipótese de interesse social;

- preenchido o requisito legal de comprovada urgência, autoriza a imissão provisória na posse (artigo 15 do Decreto-Lei n. 3.365/41);

- determina a entidade federativa com precedência sobre o bem (artigo 2º do Decreto-Lei n. 3.365/41).

- Escoado o prazo decadencial, somente decorrido um ano poderá ser o mesmo objeto de nova declaração (artigo 10 do Decreto-Lei n. 3.365/41).

Durante esse período o Estado possui o poder para agir dentro da propriedade como bem lhe aprouver, quer seja, expropriar, realizar benfeitorias bem

como penetrar no bem para realização de medições e outras averiguações, sabendo-se sempre que não se pode haver abuso de autoridade.

Deve-se também levar em consideração que se, a qualquer momento o expropriado se sentir injustiçado de alguma forma, sendo sabedor da Lei, pode oferecer impugnação judicial, e, nesse caso, essa declaração estaria suspensa até uma decisão final.

### 2.2.2. FASE EXECUTÓRIA

Após manifestar o interesse no imóvel, por meio da expedição do decreto expropriatório, inicia-se a fase executória na qual o Poder Expropriante passa a tomar as medidas concretas para incorporação do bem no domínio público. É realizada uma primeira oferta pelo bem, que, uma vez aceita pelo particular expropriado, consuma a mudança de propriedade, denominando-se desapropriação amigável.

Na hipótese de o expropriado não aceitar o valor oferecido, encerra-se a etapa administrativa da fase executória e terá início a fase judicial, com a propositura, pelo Poder Público, da ação de desapropriação.

Na ação de desapropriação, nos termos do artigo 9º do Decreto-Lei n. 3.365/41, é vedado ao Poder Judiciário avaliar se estão presentes, ou não, as hipóteses de utilidade pública. A regra impede que o Poder Judiciário ingresse na análise do mérito do decreto expropriatório, isto é, no juízo de conveniência e oportunidade de realizar-se a desapropriação, sob pena de invadir a independência do Poder Executivo.

Estando em acordo o valor da indenização, segue-se com todas as formalidades do processo de compra e venda. Caso não haja acordo entre as partes, segue-se para a fase judicial.

Via de regra, a indenização deverá ser em dinheiro, com a exceção da desapropriação para fins de reforma agrária, disciplinada através da Lei Complementar nº 76/93 (artigo 184 da Constituição Federal), em que é paga por meio de 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, as benfeitorias úteis e necessárias que sejam indenizadas em dinheiro (MEIRELLES, 2009, p.12).

Assim, caso o processo entre em fase judicial, o valor da indenização será fixado pelo juiz. Deve-se ressaltar ainda que a indenização possui caráter prévio, e deve ser afixada e paga antes da desapropriação do bem.

### 2.3 Sobre a indenização

A Constituição Federal prevê que o afastamento de um bem de seu proprietário só poderá ser feito mediante a previa e justa indenização. Muitas são as formas nas quais ocorrem o processo de desapropriação. Porém, quando se trata de desapropriação para fins de reforma agrária, rege a lei que essa indenização seja feita visando a terra sem imóveis rurais, e cuja função social esteja sendo descumprida. (FIDELES, 2014)

O pagamento de tal indenização deve ser feito através de títulos da dívida agrária, conforme nos mostra Fideles, “resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, mesmo assim com cláusula de preservação do valor real.” (2014, p.66)

Analisando dessa forma, Fideles (2014) mostra que a Constituição defende o conceito de que mesmo que a propriedade possa ser retirada do poder do seu proprietário, seu patrimônio deve ser mantido ileso, visto que a mesma Constituição trata a propriedade como um “direito individual subjetivo absoluto”, que mesmo em face da autorização de expropriação, constitui-se em um dano a ser reparado.

Marés (2003) ressalta que, com isso, o patrimônio privado permanece intacto, e a concepção do direito de propriedade é reafirmada.

A desapropriação longe de ser a negação do conceito liberal de propriedade, é sua reafirmação. A grande novidade do conceito liberal é a livre disposição de um bem, mas o bem é sempre integrante de um patrimônio e o que está garantido com a desapropriação é, exatamente, a integridade desse patrimônio. A desapropriação é entendida como uma reparação de um dano patrimonial causado ao cidadão e, portanto, é uma reafirmação da plenitude do direito de propriedade (MARÉS, 2003, p. 109).

Nesse ponto, Ragonezi (2015), citando Prado (2007), mostra que a indenização é encarada, pela doutrina agrarista tradicional brasileira, como o norte do processo, legitimando assim, a ação estatal.

No contexto da desapropriação, mais uma vez, reforçando o paradigma do poder absoluto e individual do proprietário, a doutrina agrarista tradicional brasileira encara a indenização como um dos pilares de todo o processo expropriatório, como verdadeira condição de legitimidade da ação estatal (PRADO, 2007, p. 42).

Nesse sentido, predomina o entendimento na tradição jurídica brasileira segundo o qual a justiça da indenização resultante da ação de desapropriação para fins de reforma agrária decorre da reposição de valores ao patrimônio particular do proprietário expropriado proporcionais ao valor do bem que lhe foi afastado, sendo pressuposto para a transferência do imóvel rural para o patrimônio público a improdutividade da propriedade (RAGONEZI, 2015, p.71).

Sendo assim, o proprietário, tendo seu poder suprimido pelo Estado, face ao descumprimento da ação social de sua terra, recebe o direito de manter seu patrimônio intacto, mediante o pagamento da prévia e justa indenização. Nisso, o inciso XXIV, do artigo 5º da Constituição Federal é categórico e incontestável ao determinar que o pagamento de tal indenização deve ser em dinheiro.

Tendo em vista as especificações aqui expostas, conclui-se que uma indenização prévia é aquela que é estipulada antes da concretização da transferência da propriedade particular ao poder público. Bem como justa, será a indenização que expresse legítimo e justificado o valor da propriedade. Essa quantia deve deixar o expropriado totalmente incólume e sem prejuízos.

O valor de mercado do bem não se confunde com a estimativa realizada para fins fiscais. O Estatuto da Terra em seu art. 19 (Lei 4.504/1964)<sup>35</sup> adotava o valor fiscal do imóvel como base de cálculo para a justa indenização. Todavia, tal posicionamento foi rechaçado, entendendo que a estimativa fiscal se trata de só mais um elemento para a apuração do real valor do bem. Do mesmo modo, a dimensão do imóvel, sua localização e aptidão agrária são levados em consideração para a apuração do valor de mercado. As áreas efetivamente ocupadas pelo proprietário e a anciandade das posses do imóvel também terão relevância na análise do preço da propriedade. Assim quanto maior for a ocupação e mais antiga for a posse da terra, maior será o valor de mercado do imóvel (art. 12 Lei 8.629/1993) (RAGONEZI, 2015, p. 72).

Vale ressaltar que, a indenização prévia e justa do bem expropriado ao proprietário particular não é limitado ao valor que o bem possui no mercado, mas devem ser agregados a esse montante todas as medidas corretivas bem como juros de mora, compensações, correções e todas as quantias ligadas ao processo de desapropriação.

Dessa forma, seguindo o modelo proposto, o expropriado recebe valores acima do valor de mercado, incrementando injustificavelmente o valor da indenização.

Os maiores ganhos da terra não vêm da sua exploração sustentável, mas das negociações com terras ilegais e das generosas indenizações dos entes públicos. Os juros compensatórios ajudam a fazer desses negócios os mais rentáveis; mais de 40 anos depois da sua criação, uma intrigante indagação reclama resposta: a quem as políticas de reforma agrária e de preservação ambiental têm mais beneficiado – aos trabalhadores sem terra e à população em geral ou aos proprietários de terras improdutivas ou não exploráveis e intermediários? (FONSECA, 2005, p. 8).

Fonseca (2005) mostra que a Constituição de 1946 previa o pagamento da indenização em dinheiro, e a de 1988 implica que tal indenização seja paga em títulos públicos. Também deixa claro que a Constituição Federal não cita juros compensatórios, bem como cita juros legais apenas para imóveis urbanos desapropriados.

Os antigos precedentes que serviram de referências dos aludidos verbetes admitiam indenização compensatória calculada sobre a diferença entre a oferta e a indenização a final fixada. A jurisprudência do STJ (Súmula 113) manda computar os compensatórios, sem debate algum, “sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente”; de modo inflexível, na contramão dos princípios de direito econômico, a jurisprudência sumulada coloca no mesmo odre as diversas espécies de desapropriações: por interesse social, por utilidade pública, indireta e para regularização fundiária; bem como as limitações administrativas para fins de servidão e restrição ambiental. As súmulas dificultam a atuação do Estado no sentido de modernizar a regulação do mercado de terras rurais e inibem o Superior Tribunal de Justiça de construir uma jurisprudência própria, capaz de contemplar indenização compensatória variável segundo a qualidade da terra, as práticas atuais do mercado imobiliário e a causa da demora no pagamento – se do expropriante ou do expropriado” (FONSECA, 2005, p. 7-8).

Com isso, Fonseca (2005) faz alusão a quatro súmulas do Supremo Tribunal Federal para defender sua visão de indenizações superdimensionadas. Desta forma, explana sobre alguns motivos pelos quais as súmulas supracitadas do Supremo Tribunal Federal deveriam ser canceladas.

A jurisprudência sumulada do STF sobre juros compensatórios compreende quatro verbetes: NA DESAPROPRIAÇÃO, DIRETA OU INDIRETA, A TAXA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS É DE 12% (DOZE POR CENTO) AO ANO. (Súmula 618) PELA DEMORA NO PAGAMENTO DO PREÇO DA DESAPROPRIAÇÃO NÃO CABE INDENIZAÇÃO COMPLEMENTAR ALÉM DOS JUROS. (Súmula 416) NA CHAMADA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA, OS JUROS COMPENSATÓRIOS SÃO DEVIDOS A PARTIR DA

PERÍCIA, DESDE QUE TENHA ATRIBUÍDO VALOR ATUAL AO IMÓVEL. (Súmula 345) NO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO, SÃO DEVIDOS JUROS COMPENSATÓRIOS DESDE A ANTECIPADA IMISSÃO DE POSSE, ORDENADA PELO JUIZ, POR MOTIVO DE URGÊNCIA (Súmula 164) (FONSECA, 2005, p. 4).

Cerca de dois terços do orçamento destinado a reforma agrária é utilizado no pagamento das indenizações de expropriações por interesse social. Sendo assim, os expropriados, por assim dizer, se tornam a única classe que recebe indenização em cima da indenização, por conta do atraso do pagamento do seu crédito.

O pagamento de juros compensatórios responde, em média, por 2/3 do volume de recursos da reforma agrária destinados à liquidação das indenizações judiciais decorrentes das desapropriações por interesse social, sendo que todos os trabalhadores estão sujeitos da mesma forma a mudanças advindas dos atrasos do governo. Não existe uma razão patente para que a terra tenha um resguardo maior que qualquer outra espécie de ativo.

Outro motivo relevante é que as indenizações, bem como seus juros de mora e compensatórios, escapa aos ônus dos impostos federal, estadual e municipal, aumentando assim o ganho líquido do expropriado. Não obstante, é assegurada ao proprietário da terra prioridade no pagamento, sendo colocado imediatamente a sua disposição razoável parcela de 80% do valor da oferta.

Outro fato que favorece o expropriado é o sistema de avaliação judicial da terra, que mesmo seguindo as normas legais, atribui, na maioria das vezes, preço no mínimo 30% acima do valor de mercado, sem citar os superfaturamentos eventuais advindos dos desvios de conduta, como mostra Fonseca (2005).

Levando em consideração a proposta do governo, por mais que está lhe pareça agradável, o expropriado prefere levar o caso ao Judiciário, sabendo que só tem a ganhar pela demora no encerramento do processo. Sendo assim, o negócio com terras rurais se tornou popular, pois a vantagem e oportunidade de ganhos são muito atrativos a vista dos proprietários.

Em maio de 2018 o Supremo Tribunal Federal reduziu os juros compensatórios a serem pagos pelo poder público nas indenizações expropriatórias para metade do valor estipulado pela Corte em 2001. Com isso, levando em conta a situação econômica do país, a taxa passa de 12% para 6% ao ano. Luís Roberto Barroso, relator do processo, alegou que esse índice é compatível com os juros do



mercado, e ressaltou que esse índice também se refere ao máximo remunerado ao ano pela poupança.

Segundo Grace Mendonça, advogada geral da União, entre 2011 e 2016, foram gastos R\$ 971 milhões em juros compensatórios de desapropriações do INCRA, valor esse maior que os R\$ 555 milhões gasto nas indenizações por si só. A ministra ainda disse que esse valor corresponde a 28% do orçamento total destinado a reforma agrária. Nota-se assim, que se a taxa de 12% continuasse vigorando, o governo não conseguiria manter as políticas de desapropriação que possui.

A decisão foi tomada [...] no julgamento de uma ação ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 2000 contra uma medida provisória do mesmo ano que instituiu o limite de 6% para os juros. No ano seguinte, o plenário do tribunal julgou a liminar da ação e suspendeu esse limite. Na época, a maioria dos ministros entendeu que o percentual violava o direito à justa indenização do proprietário. No julgamento do mérito, passados 17 anos, o STF levou em conta a mudança da situação econômica do país. A medida provisória limitava em R\$ 151 mil os honorários pagos a advogados de causas sobre indenização por desapropriação. Em 2001, o STF suspendeu esse limite, liberando o pagamento a valores mais altos. Nesta quinta-feira, o tribunal manteve a decisão favorável aos advogados (O GLOBO, <https://oglobo.globo.com/brasil/stf-reduz-pela-metade-juros-sobre-desapropriacoes-para-reforma-agraria-22692625>).

Ragonezi (2015) observa que a indenização como se propõe o atual sistema jurídico, protege primordialmente os interesses individuais contra a ação do Estado. Seguindo por esse prisma, a conclusão é que, um proprietário que descumpra os elementos da função social da terra, não atribuindo-lhe nenhuma atividade, ao invés de ser punido por tal ato, recebe o embasamento jurídico para ser indenizado, muitas vezes por um preço muito acima do valor do mercado. Há de se notar as brechas que a lei abre para que a desapropriação agrária seja vista como um lucrativo comércio.

Concluindo, não existe razão, lógica ou fundamento para justificar um pagamento extremamente acima da indenização “prévia e justa” garantida por lei. Dessa forma, vê-se uma indenização prévia, por ser previamente estabelecida. Porém não se pode enxergar em que ponto a supervalorização da terra ou do tempo de espera do decorrer do processo pode torna-la justa.

### 3. ANÁLISE DO ENTENDIMENTO DO PODER JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO À DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

A desapropriação, como já estudado, é uma forma de aquisição originária de propriedade, devendo esta cumprir sua função social, conforme explicitado no texto constitucional. O artigo 18, da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) diz o seguinte:

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Dessa forma, quando se diz que a propriedade deverá atender sua função social, denota-se que o direito à propriedade não é um direito considerado absoluto, pois se a mesma deve atender às funções sociais, logo, se não atender à essa função, o direito à propriedade não é absoluto.

Isso significa que quando há algum proprietário que não exerce em sua propriedade a função social, que é o seu objetivo através da utilização dos recursos naturais, preservação do meio-ambiente, produção e bom uso do solo, poderá perder o direito sobre aquelas glebas de terra.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.620.333 - SP (2016/0050485-8)  
RECORRENTE : EJB EMPREENDIMENTOS AGROPECUÁRIOS LTDA -  
EPP ADVOGADO : REGIS EDUARDO TORTORELLA E OUTRO (S) -  
SP075325 RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E  
REFORMA AGRÁRIA - INCRA DECISÃO E. J. B. Empreendimentos  
Agropecuários Ltda ajuizou ação contra o Instituto Nacional de Colonização  
e Reforma Agrária INCRA com o objetivo de desconstituir o relatório  
agronômico de fiscalização RAF, que considerou como improdutiva a  
Fazenda Macaé, localizada no município de Andradina, passível de  
desapropriação. **O pedido foi julgado improcedente (fls. 853-897), à  
consideração de que o imóvel não cumpria sua função social,  
apresentando GEE inferior à 100%.** Em grau recursal o Tribunal Regional  
Federal da 3ª Região, por maioria, acolheu o recurso interposto pela autora,  
nos termos da seguinte ementa (fls. 1.074-1.076): CONSTITUCIONAL.  
PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA.  
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. IMUNIDADE PARA A  
PROPRIEDADE PRODUTIVA. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA.

INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. INCRA. RELATÓRIO AGRONÔMICO DE FISCALIZAÇÃO (RAF). ATO VINCULADO. LAUDO PERICIAL COM IMPACTO NO ÍNDICE DO GEE (GRAU DE EFICIÊNCIA NA EXPLORAÇÃO). CLASSIFICAÇÃO PREJUDICADA. ÁREA COMO PLANTAÇÃO. CASO FORTUITO. ALEGAÇÃO AFASTADA. INADMISSIBILIDADE DA MÉDIA DE PRODUÇÃO ANTERIOR. GEE SUPERIOR A 100% E GUT SUPER A 80%. PROPRIEDADE PRODUTIVA.

1. A presente ação visa anular o ato declarativo, pelo INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA INCRA, que considerou o imóvel rural denominado Macaé, situado no Município de Andradina, com 1.451,16 ha (mil quatrocentos e cinquenta e um e Vires e dezesseis ares), como grande propriedade produtiva, gravitando a lide em torno das áreas a serem consideradas no cálculo do GEE (Grau de Eficiência na Exploração), relacionadas com a plantação de mudas de sementes de grama forrageira.

**2. O direito de propriedade está sempre condicionado à função social. A propriedade que não cumpre sua função social fica sujeita à sanção por desapropriação para fins de reforma agrária. Entretanto, o texto constitucional consagrou algumas imunidades a determinados tipos de propriedade, que não se sujeitarão à desapropriação, quais sejam: a pequena e média propriedade, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra e a propriedade produtiva. [...]**

E.J.B. Empreendimentos Agropecuários Ltda interpõe recurso especial, com fundamento no art. 105, III, a e c, da Constituição Federal, alegando, inicialmente, violação do art. 535, I e II, do CPC/73, pois a despeito da oposição dos embargos de declaração, a Corte a quo não sanou as omissões e contradições apontadas Alega, ainda, contrariedade aos arts : 6º, caput, §§ 1º e 2º, I a III, da Lei n. 8.629/93; 26, 28, II, 30, I, III e IV do Decreto n. 81.171/77; 2º, XXXIII, da Lei n. 10.711/2003 e 460, 515 e 517, do CPC/73, afirmando que nos termos da legislação de regência, **considera-se propriedade improdutiva aquela que atinge, simultaneamente, grau de utilização da terra GUT igual ou superior a 80% e grau de eficiência na exploração da terra GEE igual ou superior a 100%, sendo necessário, para este último índice, dividir a quantidade colhida de cada produto vegetal pelos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo. [...]**

Na hipótese dos autos, a análise das avaliações de produtividade da Fazenda revela que a divergência substancial relaciona-se ao índice Grau de Eficiência na Exploração - GEE, que igual ou acima de 100% representa a produtividade da terra, como preconiza a legislação. [...] Pela referida Lei, o GEE diz respeito à plantação de produtos vegetais e à exploração pecuária, **sendo considerada produtiva a terra que tenha percentual de GEE igual ou superior a 100%**. Como esse índice leva em consideração a produção da propriedade, as diferentes áreas pretendidas para sementes e para pastagem repercutirão no índice GEE, que aumentará ou diminuirá conforme a maior ou menor produção de sementes e pasto. A Lei n.º 8.629/93 apresenta a forma de cálculo desse valor. Para o produto que não possui índice de rendimento fixado em documentos normativos infralegais, caso da produção de sementes, adota-se, para efeitos do cálculo do GEE, a área utilizada com esses produtos, conforme art. 6º, § 6º [...]. Nessa esteira, no caso dos autos a discussão volta-se à inclusão ou não no cálculo de área de produção de sementes (48,9243 hectares, em princípio considerado pelo INCRA), que foi tida por irregular na r. sentença e no voto vencido do acórdão proferido por este E. TRF, por não ter sido previamente inscrita em órgão público - conforme exige a Portaria SDSV 02/98, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, então em vigor - e por estar sendo usada também para pastagem, conforme vistoria do INCRA. [...] Ademais, não restou comprovado nos autos que a Fazenda Macaé se subsume ao entendimento firmado no Ofício, eis que não provado que a área excluída do GEE trata-se de "campo individual de produção". Conseqüentemente, a área utilizada de forma irregular - face à ausência de

regularização da plantação no órgão estadual - não pode ser considerada para a aferição do GEE, com vistas a se verificar o grau de produtividade da terra, já que uma situação de plantio irregular, realizado em desconformidade com as normas jurídicas, não pode beneficiar o proprietário da terra, elevando o índice. a.2) Da falta de comprovação do efetivo cultivo de sementes Além de no caso dos autos ter sido descumprida a referida Portaria n.º 2/98, ante a exigência de inscrição da produção, não resta suficientemente comprovado o efetivo cultivo de sementes e mesmo a integralidade do uso da área para plantação de sementes, mais uma razão para se excluir da composição do GEE essa área de plantio irregular. [...] B) **DA AUSÊNCIA DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE Além do descumprimento da exigência legal e da ausência de conjunto probatório que demonstre o efetivo cultivo de sementes, como bem entendeu o Juízo a quo, à análise dos autos permite afirmar que a Fazenda Macaé vem sendo explorada sem preservar o meio ambiente, frustrando a exigência de aproveitamento racional e adequado da propriedade rural.** [...] Nesse ponto, cumpre rememorar a situação desfavorável detectada pelo INCRA na elaboração do RAF (fls. 70 e 74), quando constatou a existência de apenas 0,2208 hectares de mata nativa, montante aquém do índice de 20% exigido pela legislação florestal. [...] Diante disso, o fato de a Fazenda Macaé agir em descompasso com a preservação do meio ambiente trata-se de mais um fundamento para se concluir que ela descumpra sua função social, sendo, também por este motivo, passível de desapropriação para reforma agrária. Nesse diapasão, para rever tal posicionamento e discutir a composição dos referidos índices - GUT e GEE, à luz do contexto dos autos, e assim interpretar os dispositivos legais indicados como violados, seria necessário o reexame de todos esses mesmos elementos fático-probatórios, o que é vedado no âmbito estreito do recurso especial. Incide na hipótese a Súmula n. 7/STJ. Em casos análogos, esta Corte de Justiça já deliberou: [...] Incidência das Súmulas 282/STF e 356/STF. 5. Agravo interno não provido. (AgInt no AgInt no AREsp 862.036/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 07/03/2017, DJe 15/03/2017) Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I, do RI/STJ, não conheço do recurso especial. Publique-se. Intimem-se. Brasília (DF), 04 de junho de 2018. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO Relator (STJ - REsp: 1620333 SP 2016/0050485-8, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Publicação: DJ 15/06/2018) (Grifo meu)

No julgado acima, observa-se um caso de desapropriação por improdutividade, destacando que a propriedade pode ser desapropriada quando não cumpre sua função social, demonstrando que a improdutividade é apenas um dos requisitos da função social.

Conforme o entendimento do STJ, a função social depende da utilização econômica da terra, numa distribuição medida, atendendo ao bem-estar da coletividade, bem como contribuindo para a promoção da justiça social.

Assim, considera-se uso racional e adequado da terra, quando cumpridos os requisitos para torná-la produtiva, como já estudado, e se respeite a vocação natural do imóvel de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. 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 ecológica da propriedade e

da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas (TANAJURA, 2000, p. 68).

Dessa forma, conforme aduz o entendimento jurisprudencial em acordo com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), a justiça social deve sinteticamente condicionar o seu devido uso em consonância com a sua função social, promovendo uma distribuição na medida certa da propriedade, de modo a explorá-la racionalmente, visando a proteção do meio ambiente, e ainda contribuindo com isso, para o desenvolvimento socioeconômico das regiões, estimulando dessa forma, as pesquisas, contribuindo para a melhoria e valorização dos recursos naturais disponíveis na natureza, através da industrialização do meio rural, e ainda, uma exploração que favoreça o bem-estar tanto dos proprietários quanto dos trabalhadores.

APELAÇÃO CÍVEL. INCRA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. CABÍVEL. ÍNDICES GUT E GEE. PERCENTUAIS AQUÉM DO LIMITE LEGAL. PROPRIEDADE IMPRODUTIVA. NÃO ATENÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL. APELAÇÕES CONHECIDAS. APELAÇÃO DO INCRA PROVIDA. APELAÇÃO DOS AUTORES PREJUDICADA ANTE A INVERSÃO DA SUCUMBÊNCIA.

1. Os Autores ingressaram com ação em face do INCRA visando desconstituir a vistoria prévia, o Laudo Agrônomo de Fiscalização (LAF) e as decisões da Autarquia que, no bojo de processo administrativo expropriatório, inseriram a Fazenda São Lucas nas hipóteses de desapropriação, imputando-lhes desatenção aos percentuais de produtividade (GUT e GEE), à legislação ambiental e aos cuidados ecológicos com a propriedade.

2. A Constituição Federal previu expressamente que os imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social serão desapropriados. A função social só é cumprida quando atende, simultaneamente, os 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; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

3. Um imóvel será considerado improdutivo quando não alcançar os índices mínimos conhecidos como Grau de Utilização da Terra – GUT e Grau de Eficiência na Exploração – GEE. Enquanto o GUT deve ser de no mínimo 80%, o índice do GEE deverá ser igual ou superior a 100%.

4. In casu, segundo avaliação do INCRA, os índices de produtividade da propriedade objeto da lide são: GUT de 100% e GEE de 76,27%, sendo que a mesma ainda apresentava os seguintes problemas ambientais: erosão por falha na formação das pastagens, assoreamento causado por áreas não recuperadas, alagamento do solo (saturação) nas áreas de brejo, desmatamento e exploração de APPs e reserva legal, o que levou a Autarquia a classificá-la como média propriedade improdutivo, tendo sido decretada a desapropriação por não atenção a função social.

5. Correto o INCRA quando desconsiderou de suas contas o Projeto de Bovinocultura porque, além de não ter sido cumprido o cronograma nele próprio estabelecido, os proprietários não providenciaram o cumprimento às

Documento: 86568797 - Despacho / Decisão - Site certificado - DJe: 21/08/2018 Página 1 de 3 Superior Tribunal de Justiça - determinações do

art. 7º da lei 8629/93, frisando que 6. Quanto à contabilização dos equinos para determinação do GEE, certa a Autarquia quando computou apenas os animais com propriedade comprovada, já que os Autores não apresentaram notas fiscais e nem as Guias de Transporte Animal (GTAs) destes equinos, documentos capazes de comprovar quem seria o proprietário dos animais e a data que de fato entraram na fazenda, além de que, sem os documentos, não há como se ter certeza que os animais estiveram na propriedade durante todo o período de avaliação do processo expropriatório.

7. Mesmo que o projeto e os animais fossem computados, ainda assim a fazenda não alcançaria os índices de produtividade exigidos pela lei. Desta forma, levando-se em consideração que os índices previstos tratam-se de critérios objetivos, os mesmos não são passíveis de "arredondamento", como sugeriu o expert judicial, pois se assim fosse, estaríamos afrontando os princípios constitucionais da legalidade e da igualdade.

8. Além dos critérios de produtividade, também foram constatadas na fazenda ofensas a legislação ambiental, ante a não preservação do meio ambiente, o que também a torna desatenta com a sua função social, fato este incontroverso nos autos.

9. Correta a decisão administrativa tomada pelo INCRA de desapropriar o imóvel para fins de reforma agrária, ante sua improdutividade e desatenção à função social

10. Prejudicado o Apelo dos Autores, que se refere única e exclusivamente à majoração de honorários. Recurso do INCRA provido. Passo a decidir.

Da análise perfunctória dos autos, não observo nenhum interesse na pretensão almejada pelos ora requerentes, correspondente a binômio "necessidade-utilidade", para justificar a utilização do referido instituto da tutela provisória de urgência. (STJ - Pet: 12315 ES 2018/0208524-3, Relator: Ministro GURGEL de Faria, Data de publicação: DJ 21/08/2018)

Em outro julgado, o STJ entendeu que o imóvel, quando considerado improdutivo, não alcança os índices mínimos conhecidos como Grau de Utilização da Terra – GUT e Grau de Eficiência na Exploração – GEE. Assim, enquanto o GUT deve ser de no mínimo 80%, o índice do GEE deverá ser igual ou superior a 100%. Isso demonstra a necessidade de o proprietário da terra cumprir com sua obrigação de conservar o solo e os recursos naturais, cultivando a terra, de forma produtiva, sustentável e corretamente, com o objetivo de melhorar a qualidade de produção e ainda protegendo o meio ambiente.

Portanto, o entendimento trazido pelos Tribunais Superiores é o de que a função social, além de justificar a propriedade, legitima-a, ou seja, a propriedade deve ter um objetivo, destacando-se o interesse da sociedade e não apenas do proprietário da terra. A função social, corresponde dessa maneira, a um poder-dever do proprietário para com a sociedade, condicionada à uma finalidade social, devendo o proprietário exercer essa finalidade social, sendo dessa maneira, uma garantia constitucional, devendo o proprietário da terra cumprir concomitantemente, todos os requisitos previstos nos incisos do artigo 186 da Constituição.

Acontece que, quando a terra não cumpre com sua função social, o artigo 243 da Carta Magna, estabelece que a desapropriação nesse caso se dará “sem qualquer indenização ao proprietário”. Por outro lado, o entendimento dos Tribunais Superiores tem sido em sentido contrário, conforme aduz o artigo 184, da Constituição Federal de 1988, que diz:

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

Dessa forma, mesmo o imóvel sendo desapropriado por improdutividade, o entendimento dos tribunais superiores é que mesmo o imóvel sendo improdutivo, não afasta o direito aos juros compensatórios.

Juros compensatórios correspondem àqueles compensados ao desapropriado como forma de compensar o que ele deixou de ganhar com a perda antecipada do imóvel ou até mesmo ressarcir-lo pela perda do uso e gozo econômico do imóvel.

PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. PARECER DO PERITO JUDICIAL E PROVA CONSUBSTANCIADA NO LAUDO AGRONÔMICO DE FISCALIZAÇÃO E DE AVALIAÇÃO. INOVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. LIVRE CONVENCIMENTO DO JUIZ. REVISÃO DA VALORAÇÃO DAS PROVAS E REVOLVIMENTO DE FATOS NO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DE JUROS COMPENSATÓRIOS NAS AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO. SÚMULAS 69 E 408/STJ. EVENTUAL IMPRODUTIVIDADE. INCIDÊNCIA DE JUROS COMPENSATÓRIOS. ERESP 453.823/MA, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, REL. P/ ACÓRDÃO MIN. CASTRO MEIRA, DJU DE 17.5.4. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Trata-se, na origem, de ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária cuja sentença julgou parcialmente procedente a demanda para declarar desapropriado e incorporado ao patrimônio do Incra o imóvel rural denominado Fazenda Beco do Sossego, situado no município de Rio Brillhante/MS, e homologar os valores pagos pela autarquia aos desapropriados à cifra de R\$ 2.764.722,62 (dois milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, setecentos e vinte e dois reais e sessenta e dois centavos), a título de pagamento da terra nua do imóvel desapropriado, e fixando para as benfeitorias o valor de R\$ 732.154,60 (setecentos e trinta e dois mil, cento e cinquenta e quatro reais e sessenta centavos), perfazendo uma quantia de R\$ 3.496.877,22 (três milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, oitocentos e setenta e sete reais e vinte dois centavos).

2. Preliminarmente, constato que não se configurou a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil de 1973, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

3. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão inapreciada pelo Tribunal de origem, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios. Incidência da Súmula 211/STJ.

4. Ademais, mesmo que houvesse debate acerca do tema, fica clara a intenção de rever a valoração das provas ante o livre convencimento do juiz, assim como o revolvimento de fatos no processo, o que não é possível em Recurso Especial.

5. A Primeira Seção desta Corte já pacificou o entendimento de que são devidos juros compensatórios nas ações de desapropriação, não havendo que se cogitar em sua não incidência. Nessa esteira, foi editada a Súmula 408/STJ, que disciplina a aplicação do princípio do tempus regit actum na fixação do percentual desses juros.

6. Com efeito, esses juros são devidos a título de compensação em decorrência da perda antecipada da posse sofrida pelo proprietário. Nos termos da Súmula 69/STJ, cabem desde a imissão do expropriante na posse do imóvel na desapropriação direta e a partir da efetiva ocupação do bem na desapropriação indireta.

7. A Primeira Seção desta Corte, após longos debates, nos autos dos EREsp 453.823MA, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Rel. p/ acórdão Min. Castro Meira, DJU de 17.05.04, pacificou o entendimento de que eventual improdutividade do imóvel não afastaria o direito a esses juros.

8. A revisão da verba honorária implica, como regra, reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado em Recurso Especial (Súmula 7/STJ). Excepciona-se apenas a hipótese de valor irrisório ou exorbitante, o que não se configura neste caso.

9. Agravo Interno não provido.

(Superior Tribunal de Justiça STJ - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL: AgInt no REsp 1590982 MS 2016/0066543-9)

O entendimento do STJ é no sentido de que os juros compensatórios não restituem somente o expropriado deixa de lucrar com a perda da propriedade, mas também pela expectativa de renda, ou seja, o Egrégio Tribunal considera que há de certa forma, uma possibilidade de o imóvel ser aproveitado a qualquer instante de uma forma racional e ainda de maneira adequada, podendo ainda, ser vendido a qualquer instante e recebido pelo seu devido valor à vista.

Por outro lado, o STJ entende também que os juros compensatórios não são cabíveis somente em casos excepcionais, como por exemplo, quando a terra for impossibilitada de todas as maneiras de qualquer espécie de exploração econômica, atual ou mesmo futuramente, por limitações legais ou pela sua situação geográfica ou topográfica do local.

Em outro julgado de desapropriação, o imóvel foi desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária, o que se discute, é a respeito da área, onde o Incra questiona no recurso, se a área não aproveitável integra o cálculo (módulo fiscal) em que se fixa a propriedade rural como pequena, média ou grande.



ADMINISTRATIVO DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA CLASSIFICAÇÃO DA PROPRIEDADE EM PEQUENA, MÉDIA OU GRANDE PROPRIEDADE RURAL ESTATUTO DA TERRA MÓDULO FISCAL INCLUSÃO DE ÁREAS NÃO APROVEITÁVEIS IMPOSSIBILIDADE VIOLAÇÃO DO ART. 535 NÃO OCORRÊNCIA.

1. Não houve violação do art. 535 do CPC. A prestação jurisdicional desenvolveu-se inscrita nos ditames processuais, na medida da pretensão deduzida - apenas não houve adoção da tese do recorrente.

2. São insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, a pequena e a média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra (CF, art. 185, e único do art. 4º da Lei n. 8.629/93).

3. Para classificar a propriedade como pequena, média ou grande propriedade rural, o número de módulos fiscais deverá ser obtido dividindo-se a área aproveitável do imóvel pelo módulo fiscal do Município, levando em consideração, para tanto, somente a área aproveitável, e não a área do imóvel. Incidência do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64, art. 50, 3º, com a redação da Lei n. 6.746, de 1979). Recurso especial improvido. (Superior Tribunal de Justiça STJ - RECURSO ESPECIAL: REsp 1161624 GO 2009/0199615-2)

Sabe-se artigo 185 da Constituição Federal de 1988, afasta a expropriação da pequena e média propriedade rural, quando o proprietário não possuir outro imóvel. No Recurso especial supracitado, o Ministro Relator, entende que mesmo sendo abordado na Lei n. 4.504/1964 o conceito de módulo rural, com o advento da Lei n. 6.746/1979, houve uma alteração nas disposições referentes ao conceito de módulo rural, sendo criado um novo conceito que diz que o módulo fiscal que estabeleceu um critério técnico destinado a aferir a área do imóvel rural para cálculo de imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR).

Assim, a Lei n. 8.629/93 optou pelo uso do Módulo Fiscal, mais afeiçoado ao Direito Tributário que ao Direito Agrário, conforme observa-se:

Art. 4º 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, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

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."

Explica o Ministro Relator que a fixação de propriedade rural como pequena, média ou grande deve ser aferida pelo número de módulos fiscais obtidos, dividindo-

se a área aproveitável do imóvel rural pelo módulo fiscal do município. Cita ainda outro julgado que diz:

CONSTITUCIONAL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL NAO PRODUTIVO: FATOS CONTROVERSOS. PEQUENA E MÉDIA PROPRIEDADE RURAL: NAO SUJEIÇÃO À DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA. C.F., art. 185, I; Lei 8.629, de 25.02.93, artigo 4º, III, a. Lei 4.504, de 1964, art. 50, 3º, com a redação da Lei 6.476, de 1979; Decreto 84.685, de 1980, art. 5º. I. - **A pequena e a média propriedades rurais são imunes à desapropriação para fins de reforma agrária, desde que seu proprietário não possua outra. C.F., art. 185, I. A pequena propriedade rural é o imóvel de área compreendida entre um e quatro módulos fiscais e a média propriedade rural é o imóvel de área superior a quatro e até quinze módulos fiscais. Lei 8.629, de 25.02.93, art. 4º, II, a, III, a. II. - O número de módulos fiscais será obtido dividindo-se a área aproveitável do imóvel rural pelo módulo fiscal do Município (Lei 4.504/64, art. 50, 3º, com a redação da Lei 6.746, de 1979; Decreto nº 84.685, de 1980, art. 5º).** III. - No caso, tem-se média propriedade rural, assim imune à desapropriação para reforma agrária. IV. - Mandado de segurança deferido. (MS 22579, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 18.3.1998, DJ 17.4.1998 PP-00006 EMENT VOL-01906-01 PP-00157). Posicionou-se o Ministro Carlos Velloso, nesse julgamento: "... a formulação correta do cálculo é a divisão da área total do imóvel constante no registro imobiliário, do levantamento planimétrico e ou medição, pelo módulo fiscal do município, obtendo-se, por conseguinte, a certeza de sua dimensão para os efeitos da Lei nº 8.629/93. Caso a propriedade apresente área inferior a 15 módulos os cálculos a respeito da produtividade sequer serão feitos, desde que isenta da ação estatal. A utilização da área aproveitável vale tão somente para apuração da produtividade - GUT e GEE. Para tal, considera-se unicamente a área aproveitável, excluindo-se a inaproveitável. Sobre a primeira serão apurados os grau de utilização da terra e o de eficiência na exploração."

Não obstante, relembra o parquet, que, mais recentemente, revisitando o tema, o Excelso Tribunal proferiu o seguinte julgado: "EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. REFORMA AGRÁRIA. PEQUENA E MÉDIA PROPRIEDADE. C.F., art. 185, I. MATÉRIA CONTROVERTIDA. I. - A pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: C.F., art. 185, I. A classificação da propriedade rural em pequena, média ou grande subordina-se à extensão da área, vale dizer, da área medida. II. - No caso, não houve a demonstração de que o expropriado não possui outra propriedade. III. - Alegação no sentido de que o imóvel encontra-se enquadrado no Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira e hipotecado ao Banco do Brasil (Lei 8.629/93, art. 7º). Inexistência de prova de satisfação dos requisitos do art. 7º da Lei 8.629/93. IV. - Fatos que autorizam a impetração devem ser incontroversos, por isso que no processo do mandado de segurança não há dilação probatória. V. - M.S. indeferido."

(MS 24719, Tribunal Pleno, Min. Rel. Carlos Velloso, julgado em 22.4.2004, DJ 14.5.2004 PP-00033 EMENT VOL-02151-01 PP-00137 RTJ VOL 00192-01 PP-00203.) No voto, sucintamente, foi expresso que, grifo:

"... certo que a classificação da propriedade rural em pequena, média ou grande subordina-se à extensão da área, vale dizer, da área medida, por isso que "nem o art. 185 da Constituição, nem a Lei nº 8.629, de 1993, estabelecem regra destinada a excluir a área considerada não-aproveitável da área total do imóvel rural, para o fim de proceder-se à sua classificação.""

Todavia, entendo que é imprópria a ideia de se tripartir o cálculo do tamanho da propriedade, diferenciando-o de acordo com o fim almejado, quer seja: para efeitos de indivisibilidade; para efeitos de desapropriação para fins de reforma agrária; ou, para cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Pelo contrário, andou bem o Tribunal a quo a aproximar tais conceitos, interpretando-os sistematicamente dentro da lógica do Estatuto da Terra, e do próprio Direito Agrário. Inexiste, portanto, ofensa ao art. 4º da Lei n. 8.629/93, ao se entender que o número de módulos fiscais deve ser obtido dividindo-se a área aproveitável do imóvel rural pelo Módulo Fiscal do Município. Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto. ((MS 22579, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/03/1998, DJ 17-04-1998 PP-00006 EMENT VOL-01906-01 PP-00157)

Em outro julgado, (REsp 1.198.137-DF, Rel. Min. Teori Albino Cavalcanti, julgado em 2/2/2012), em um caso onde os recorrentes assinaram um contrato de compromisso de compra e venda de uma área encravada em gleba desapropriada. Com isso, a Turma do STJ, reformou o acórdão do tribunal *a quo*, intimando os recorridos para se manifestarem sobre o pedido de levantamento do preço parcial do processo de desapropriação por utilidade pública.

Assim, os julgados acima, demonstram que a desapropriação, desse modo, pode ser compreendida como a interferência do Estado no patrimônio de um cidadão, e ocorrendo por meio de reembolso da propriedade requerida, transformando-a de privada para pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A origem da palavra “*desapropriação*” está no latim *propriu*, e se conceitua como a perda de propriedade de algo. Desapropriar, tirar a propriedade, nada mais é do que delegar ao poder público o direito de retirar da posse de alguém uma propriedade que não esteja cumprindo sua função social.

A desapropriação é um instituto previsto na Constituição Federal de 1988, como uma forma de o Estado adquirir a propriedade que não cumpre com a função social, ou seja, uma terra improdutiva, pois o inciso II do art. 185 teria criado uma exceção, que por sua vez anularia o art. 186. Pela literalidade deste inciso, basta que a propriedade seja considerada produtiva, para obstar a desapropriação.

Por outro lado, o Código Civil reconhece o exercício da função social, levando em consideração suas finalidades, sejam elas econômicas, sociais ou ecológicas. Ou seja, a função social da propriedade que consta nos artigos 5º, XXIII, 170, III, 182, §2º, e 186 da Constituição Federal de 1988 deve ser o Norte para o princípio do Direito das Coisas como se vê atualmente.

Assim, há alguns requisitos para atendimento da função social dispostos no artigo 186 da Constituição Federal, quais sejam, o devido aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e ainda a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A desapropriação é composta por duas fases: há a fase declaratória, qual é a fase administrativa, onde o Estado deve apresentar uma “declaração expropriatória”, elencada nos termos do artigo 8º do Decreto-Lei nº 3.365/41, e deve conter “o responsável pela desapropriação, a descrição do bem, a declaração de utilidade pública ou interesse social, a destinação a que se pretende dar ao bem, o fundamento legal, bem como os recursos orçamentários destinados à desapropriação”.

E por fim, há a fase executória, onde após manifestar o interesse no imóvel, por meio da expedição do decreto expropriatório, inicia-se a fase executória na qual o Poder Expropriante passa a tomar as medidas concretas para incorporação do bem no domínio público. É realizada uma primeira oferta pelo bem, que, uma vez

aceita pelo particular expropriado, consoma a mudança de propriedade, denominando-se desapropriação amigável.

Na hipótese de o expropriado não aceitar o valor oferecido, encerra-se a etapa administrativa da fase executória e terá início a fase judicial, com a propositura, pelo Poder Público, da ação de desapropriação.

O entendimento do STJ é no sentido de que os juros compensatórios não restituem somente o expropriado deixa de lucrar com a perda da propriedade, mas também pela expectativa de renda, ou seja, o Egrégio Tribunal considera que há de certa forma, uma possibilidade de o imóvel ser aproveitado a qualquer instante de uma forma racional e ainda de maneira adequada, podendo ainda, ser vendido a qualquer instante e recebido pelo seu devido valor à vista.

Por outro lado, o STJ entende também que os juros compensatórios não são cabíveis somente em casos excepcionais, como por exemplo, quando a terra for impossibilitada de todas as maneiras de qualquer espécie de exploração econômica, atual ou mesmo futuramente, por limitações legais ou pela sua situação geográfica ou topográfica do local.

O que se tem é que a legislação acerca da matéria está em acordo com as intenções do Legislador, uma vez que como foi abordado no Capítulo 3 deste trabalho, busca sempre a proteção dos direitos do proprietário e também, os interesses da coletividade.

Dessa forma, quando se diz que a propriedade deverá atender sua função social, denota-se que o direito à propriedade não é um direito considerado absoluto, pois se a mesma deve atender às funções sociais, logo, se não atender à essa função, o direito à propriedade não é absoluto. Isso significa que quando há algum proprietário que não exerce em sua propriedade a função social, que é o seu objetivo através da utilização dos recursos naturais, preservação do meio-ambiente, produção e bom uso do solo, poderá perder o direito sobre aquelas glebas de terra.

Conforme o entendimento do STJ, a função social depende da utilização econômica da terra, numa distribuição medida, atendendo ao bem-estar da coletividade, bem como contribuindo para a promoção da justiça social, contribuindo com isso, para o desenvolvimento socioeconômico das regiões, estimulando dessa forma, as pesquisas, contribuindo para a melhoria e valorização dos recursos naturais disponíveis na natureza, através da industrialização do meio rural, e ainda,

uma exploração que favoreça o bem-estar tanto dos proprietários quanto dos trabalhadores.

A função social, corresponde dessa maneira, a um poder-dever do proprietário para com a sociedade, condicionada à uma finalidade social, devendo o proprietário exercer essa finalidade social, sendo dessa maneira, uma garantia constitucional, devendo o proprietário da terra cumprir concomitantemente, todos os requisitos previstos nos incisos do artigo 186 da Constituição.

Isso demonstra que, mesmo o imóvel sendo desapropriado por improdutividade, o entendimento dos tribunais superiores é que mesmo o imóvel sendo improdutivo, não afasta o direito aos juros compensatórios, que são àqueles compensados ao desapropriado como forma de compensar o que ele deixou de ganhar com a perda antecipada do imóvel ou até mesmo ressarcir-lo pela perda do uso e gozo econômico do imóvel. Portanto, a desapropriação, desse modo, pode ser compreendida como a interferência do Estado no patrimônio de um cidadão, e ocorrendo por meio de reembolso da propriedade requerida, transformando-a de privada para pública.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, E. N. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARISTÓTELES. **Política**. Edição Bilingue. Lisboa: VEGA, 1998
- ASSIS, Wendell F., **DO COLONIALISMO À COLONIALIDADE: expropriação territorial na periferia do capitalismo**, En: CADERNO CRH, Salvador, v. 27, n. 72, p. 613-627, Set./Dez. 2014.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2016.
- BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- CUNHA FILHO, S. B. **A constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar imóveis rurais para fins de reforma agrária**. Rio de Janeiro, 2007. 213p. Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
- FONSECA, Antônio. **Juros compensatórios ou juros de dano: Cancelamento das súmulas 618, 416, 345 e 164 do STF 46**. 2005. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/revista18/pdf/artigos/juros.pdf>> Acesso em: 17 Set 2018.
- FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. **"Os problemas sociais no campo brasileiro"**; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilescuela.uol.com.br/brasil/os-problemas-sociais-no-campo-brasileiro.htm>>. Acesso em 12 de marco de 2018.
- GUANZIROLI, C. et al. **Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- HONDA, Nilo Carlos Bandeira Nicácio. **Desapropriação para fins de Reforma Agrária. Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 13, no 1027. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2691>> Acesso em: 12 dez. 2017.
- MARTIGNETTI, Giuliano. **Propriedade**, in Norberto Bobbio, Nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmem C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; ver. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Ginto Caçais. Dicionário de Política. Ed. Universidade de Brasília, 11ª edição. Brasília, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª Edição. São Paulo : Malheiros, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª Edição. São Paulo : Malheiros, 2009.

MIGNOLO, Walter D., **A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade**, En: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**, CLACSO, Buenos Aires, 2005.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012. 890 p.

PENA, Rodolfo F. Alves. **"Concentração fundiária no Brasil"**; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/concentracao-fundiaria-no-brasil.htm>>. Acesso em 12 de março de 2018.

PILATTI, A. **A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. 334p.

PINTO JUNIOR, J. M. e FARIAS, V. A. **Função Social da Propriedade: Dimensões Ambiental e Trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

PRADO, Luiz Guilherme. **A justa indenização na desapropriação do imóvel rural**. São Paulo: RT, 2007.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina**, En: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**, CLACSO, Buenos Aires, 2005.

RAGONEZI MARTINS, Camila. **O novo constitucionalismo latino-americano e a superação do modelo moderno/colonial de apropriação e desapropriação agrária**. 2015. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/5523/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Camila%20Ragonezi%20Martins%20-%202015.pdf>> Acesso 23 Set 2018.

SILVA, J. G. **Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

TANAJURA, Grace Virginia Ribeiro de Magalhães. **Função social da terra, com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ltr, 2000.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. **O papel do Poder Judiciário na efetivação da função social da propriedade**. In: STROZAKE, Juvelino José. (Org.). **Questões agrárias: julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Método, 2002. p. 91-131.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **A indenização nas desapropriações de áreas rurais**. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero**. São Paulo: LTr, 2000. p. 757-777.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais**. São Paulo: Editora de direito, 1998