

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR*

1 — *Intróito*. 2 — *Antecedentes históricos*. 3 — *Objeto*. 4 — *Competência*. 5 — *Normas procedimentais*. 6 — *Indenização*. 7 — *Destinatários*.

1 — *Intróito*

Um dos institutos jurídicos que, com o evolver dos tempos, sofreu grande vicissitude foi o da propriedade.

De princípio, direito absoluto do seu titular, abarcador dos atributos do *jus utendi*, *jus fruendi*, *jus abutendi* e da *reivindicatio*, conforme, entre nós, ainda positivado no art. 524 do Código Civil brasileiro.

Porém os influxos ditados pelos imperativos da vida gregária, voltados à boa utilização do domínio, forçaram a relativização deste direito, traçando-lhe limitações.

Sintonizado com esta tendência, o Constituinte de 1988, ao proclamar o *bill* de direitos do cidadão, além de repetir a fórmula clássica “é garantido o direito de propriedade” (art. 5º, XXII), vinculou, no inciso seguinte, a sua efetividade ao atendimento da respectiva função social (art. 5º, XXIII), dito que, mais adiante, tornou a repetir ao cuidar dos postulados da ordem econômica (art. 170, CRFB).

Vê-se que não é mais o interesse particular do *dominus* a peça necessária ao asseguramento da intocabilidade do *jus proprietatis*. Antes dele, subjaz a supremacia do interesse da coletividade, bússola do Direito Público hodierno.

A legitimidade do exercício do direito de propriedade assenta-se na conjugação entre os interesses do proprietário e os reclamos da sociedade. É preciso, portanto, que a propriedade, para permanecer na mão do seu dono, satisfaça a sua missão social, hoje expressamente indicada pela Constituição em pontos distintos para os imóveis urbanos (art. 182, § 2º) e rurais (art. 186, I e IV).

Olvidando o proprietário a realização da função social do bem que lhe pertence, encontra-se passível de sofrer a intervenção do Estado, titular do domínio eminente sobre todas as coisas existentes em seu território, cujo forma mais drástica consiste

* Juiz Federal e Professor da UFRN.

na desapropriação, por afetar a essência do direito de propriedade, retirando-o do particular remisso.

Podemos, com a utilização do escólio do saudoso Hely Lopes Meirelles, definir desapropriação como sendo “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 (Const. Rep., art. 5º, XXXIV), 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 (Const. Rep., art. 182, § 4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de reforma agrária, por interesse social (Const. Rep., art. 184)” (Direito Administrativo Brasileiro, RT, 14ª ed., p. 501).

Notabiliza-se, dentre as outras modalidades de intervenção estatal, por apresentar as seguintes características:

a) constitui modo de aquisição originária da propriedade, porque, uma vez o bem incorporado ao Poder Público, libera-se de quaisquer encargos, sendo insuscetível de reivindicação, devendo todos aqueles que o disputavam dirigir suas pretensões quanto ao valor da indenização;

b) consubstancia um procedimento, compreendendo, inicialmente, uma fase declaratória, onde se indica o seu objeto e o correspondente motivo, o que se passa, via de regra, no Executivo, podendo, excepcionalmente, partir do Legislativo (art. 8º, Decreto-lei 3.365/41), e outra, denominada executória, responsável pela fixação da justa indenização e da transferência do domínio à Administração;

c) a ela estão sujeitos todos os bens de valor econômico, resguardando-se os personalíssimos e a moeda de curso legal, meio de pagamento da indenização;

d) atinge, indistintamente, a propriedade e a posse;

e) independe da vontade do particular, posto constituir manifestação do interesse público; e

f) exige sempre compensação financeira para o expropriado.

As hipóteses constitucionais de incidência recaem na tríade utilidade pública, necessidade pública e interesse social. Esta última representa a província na qual está contida a desapropriação para reforma agrária, objetivo primacial de nossa análise. Sanciona o descumprimento, pelo imóvel rural, da função social apontada pelo art. 186, I a IV, da CRFB.

2 — Antecedentes Históricos

Como noticiam Antônio Augusto de Souza Coelho (*A Propriedade Rural na Nova Constituição. A Propriedade e os Direitos Reais na Constituição de 1988*, Saraiva, p. 135) e Octávio Mello Alvarenga (*Manual de Direito Agrário*, Forense, 1985, p. 63), a preocupação, entre nós, com o mau uso da propriedade, e as conseqüências deste, recua à Lei de 1375, promulgada por D. Fernando, El-Rey de Portugal, responsável pela instituição do regime sesmarialista, consoante o qual o proprietário que não cultivasse as suas terras as perderia em proveito de terceiros.

Referida sistemática, em face de seu êxito nas então colônias de Madeira, Açores, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, foi implantada no Brasil.

Proclamada a Independência, a Carta Imperial de 25 de março de 1824, no art. 179, XXII, garantiu o direito de propriedade em toda a sua plenitude, ressalvando, apenas, a hipótese de “bem público”, “legalmente verificável”, como única forma de sua perda, implementada depois do pagamento de indenização.

Coube, então, à Lei 422, de 1826, definir as situações de “bem público”, tendo o legislador optado por dividi-las em utilidade e necessidade públicas, modelo mantido pela Lei Fundamental de 1891 (art. 72, § 17, 2.ª parte) e pelo Código Civil (art. 590).

Com a Constituição de 1934 (art. 113, § 17), impregnada de forte dose de intervencionismo, característica da época, a propriedade restou garantida desde que sua utilização não afrontasse o “interesse social ou coletivo”, permitindo-se a expropriação por necessidade ou utilidade pública. O mérito desta Lei Maior foi a inclusão, a título de qualificativo da indenização devida ao particular, do adjetivo justa, a fim de formar dupla com a expressão prévia, presente desde 1891. Além disto, criou o instituto da requisição.

Advindo a ruptura institucional, decorrente da implantação do Estado Novo, a Constituição de 1937 (art. 122, § 14) provocou retrocesso ao excluir do administrador a conquista da justeza da indenização, que tornou a ser, somente, prévia.

Pouco tempo depois, veio a lume o Decreto-lei 3.365, de 21.06.1941, regulador da desapropriação por utilidade pública, abarcando neste conceito o de necessidade pública. Dada à generalidade ínsita aos seus preceitos, é conhecida como Lei Geral das Desapropriações, possuindo, por isso, aplicação supletiva às desapropriações para reforma agrária.

Retomado o curso da vida democrática com a Constituinte de 1946, exurgiu, em sede de propriedade, o ideal de sua distribuição em compasso com o interesse social.

Representaram, assim, inovações de vulto a desapropriação por interesse social, ao lado das tradicionais fórmulas de necessidade e utilidade públicas, e a exigência de que a indenização, em nenhum caso, poderia deixar de ser prévia, justa e em dinheiro (art. 141, § 16).

É preciso frisar que o verdadeiro e elogiável desígnio do Constituinte, na condição de catalisador das aspirações populares, foi explicitado sumariado no seu art. 147, ao proclamar: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

Quase duas décadas depois, almejando concretizar, no que concerne à propriedade rural, a meta acima transcrita, foi promulgada, em 9.11.1964, a Emenda Constitucional 10, instituindo modalidade de desapropriação por interesse social, voltada à realização da ainda hoje colimada reforma agrária, a ser promovida, privativamente, pela União, através de prévia e justa indenização, solvida em títulos da dívida agrária.

Referida espécie de desapropriação foi mantida pelas Leis Máximas que se seguiram (de 1967 e 1988), sendo disciplinada, em nível infraconstitucional, pela Lei 8.629, de 25.02.93, integrada, agora, pela novel Lei Complementar 76, de 6.07.1993.

A figura expropriatória sob comento recai em imóvel rural, expressão cuja conceituação, a exemplo do que sucede com a quase totalidade das questões jurídicas, é inçada de controvérsias.

Dois critérios disputam a primazia na doutrina e na legislação patriais. São eles o da destinação e o da localização. Em luzido artigo, Antônio Augusto de Souza Coelho (*loc. cit.*, p. 145) sintetizou a polêmica na *opinio doctorum*, onde porfiaram, em pólos opostos, os conspícuos Teixeira de Freitas e Clóvis Beviláqua. Imprescindível a transcrição do eminente pesquisador e jurista:

“Teixeira de Freitas, adepto do critério da destinação para distinguir imóveis urbanos de rurais, considera estes como “os terrenos destinados à agricultura, ou sejam grandes ou pequenos, cercados ou não cercados, cultivados ou incultos, como as sesmarias, fazendas, estâncias e sítios.”

Clóvis Beviláqua, por sua vez adepto do critério da localização para diferenciar o imóvel urbano do rural, dizia que “pouco importam o gênero de construção e o destino do prédio. Será urbano ou rural segundo a sua situação for dentro ou fora dos limites dados pelas leis administrativas, às cidades, vilas ou povoações”.

Quanto ao plano legislativo, a disputa não foi menos tranqüila. Silente o Código Civil, coube ao Decreto-lei 7.449, de 09.04.1945, perfilhar a tese da destinação.

Coeva da Emenda Constitucional 10/64, a Lei 4.504 (Estatuto da Terra), de 30.11.1964, bem como o seu regulamento, aprovado pelo Decreto 55.891, de 31.03.1965, secundou o critério então vigente, nos seus arts. 4º, I, e 5º, respectivamente.

Contrariamente, o Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 25.10.1966) subverteu o modelo caracterizador do imóvel rural, substituindo o critério da destinação pelo da localização. Dispõe o seu art. 29:

“O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município.”

Na tentativa de reintegrar no *jus positum* a orientação revogada, a Lei 5.868, de 12.12.1972, no seu art. 6º, *caput*, afirmou:

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

Posteriormente, o Colendo Supremo Tribunal Federal, apreciando a legitimidade constitucional do dispositivo acima transcrito no RE 93.850-8-MG (Plenário, Rel. Min. Moreira Alves, DJU de 27.08.1982), reconheceu ser aquele portador, sob a ótica formal, de inconstitucionalidade, tendo o Senado Federal, pela Resolução 313, de 30.06.1983, suspenso a sua vigência em todo o território nacional.

A v. decisão fundou-se em vício do respectivo processo legislativo, porquanto tendo a Lei 5.172/66 sido recepcionada pela Constituição de então (art. 18, § 1º) com o *status* de lei complementar, não poderia ser modificada pela Lei 5.868/72, dado o caráter ordinário desta.

Recentemente, a Lei 8.629, de 25.02.1993, a pretexto de regulamentar dispositivos

do Título VII, Capítulo III, do atual Estatuto Básico, definiu o imóvel rural como “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 agroindustrial” (art. 4º, I).

Forçoso rematar pela reedição da inconstitucionalidade apontada pelo Augusto Pretório. A Lei 5.172/66 manteve, com a Constituição de 1988 (art. 146, III), sua qualidade de lei complementar, inadmitindo a sua derrogação por lei ordinária.

Destarte, o conceito de imóvel rural ainda continua vinculado ao critério da localização, alvitrado pelo Código Tributário Nacional.

Mas, para a hipótese em estudo, não é o bem ser classificado como imóvel rural. Faz-se mister, ainda, que o mesmo não esteja tutelado em exceção, traçada pelo Constituinte ou pelo legislador infraconstitucional, que o afaste da *potestas* expropriatória.

Em obséquio ao Direito Tributário, denominaremos de imunidade a causa impositiva da desapropriação quando disposta na Norma Ápice. É que tal previsão proíbe o legislador de inserir o imóvel rural no campo de incidência da medida drástica. Albergada em lei, chamá-la-emos de isenção, a qual pode ser revogada por medida legislativa de igual graduação hierárquica.

As hipóteses de imunidade constituem-se:

- a) na pequena e média propriedades rurais, assim definidas em lei, desde que o seu proprietário não possua outra; e
- b) na propriedade produtiva.

O que seja pequena e média propriedades rurais restou definido pela Lei 8.629/93. Prevê o referido diploma (art. 4º, II e III) ser o imóvel rural reputado pequeno ou médio conforme a sua extensão situa-se entre um a quatro e quatro a quinze módulos fiscais, respectivamente, nos termos estabelecidos pela legislação agrária (art. 50, § 3º, Lei 4.504/64; e arts. 4º, §§ 1º, 5º, 16, Decreto 84.685/80).

Além disso, para que o proprietário encontre-se imune é necessário que não possua outro imóvel rural. Não se adotou aqui a sistemática sugerida quanto ao usucapão especial (arts. 183 e 191), a exigir que o particular não possua outro imóvel, urbano ou rural. Basta não ser dono de outro imóvel rústico, podendo sê-lo de bem situado na zona urbana.

Impende observar que o art. 5º do Decreto-lei 2.363, de 21.10.1987, não podia ser considerado, por força do fenômeno da recepção, como o definidor dos parâmetros do art. 187, I, antes da Lei 8.629/93, porque fora rejeitado, na forma do art. 25, § 1º, do ADCT, pelo Congresso Nacional, tendo a resp. decisão assemblear sido formalizada através do Decreto Legislativo 2, de 29.03.1989.

O outro tipo de imóvel rural imune à providência extrema, consistente em inovação constitucional — a nosso ver, não merecedora de encômios —, é a propriedade produtiva.

Por tal fórmula, evadiram-se à reforma agrária os imóveis rurais que, embora não cumprindo a função social apontada no art. 186, I a IV, da CRFB, são considerados produtivos na conformidade da lei.

Definindo o que se deva entender por propriedade produtiva, o art. 6º, *caput*, da Lei 8.629/93 prescreve:

“Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racio-

nalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração segundo índices fixados pelo órgão federal competente.”

O grau de utilização da terra, preleciona o § 1º, deverá ser, no mínimo, de 80% (oitenta por cento), obtido pela proporção entre a área efetivamente utilizada e a utilizável.

Consideram-se, desde já, como efetivamente utilizadas as áreas: a) plantadas com produtos vegetais; b) com pastagens nativas e plantadas, respeitado o índice de lotação por zona pecuária, fixado pelo Executivo; c) de exploração extrativa vegetal ou florestal, respeitados os índices de rendimento estabelecidos pelo Executivo e a legislação ambiental; d) de exploração de florestas nativas, na conformidade do respectivo plano e nas condições fixadas pelo Executivo; e e) sujeitas a processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes. Tratando-se de consórcio ou de intercalação de culturas, a área efetivamente utilizada é a que compreende a totalidade do consórcio ou intercalação. E, no caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, realizado no mesmo espaço territorial, tem-se como efetivamente utilizada a maior área cultivada no ano respectivo (art. 6º, §§ 3º, 4º, e 5º).

O grau de eficiência na exploração, por sua vez, é igual ou superior a 100% (cem por cento), calculado segundo a metodologia seguinte: a) para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento, estabelecidos pelo órgão competente da Administração Federal Direta, para cada Microrregião Homogênea; b) para a pecuária, faz-se a divisão do número de animais do rebanho, pelo índice de lotação fixado pelo órgão competente do Poder Executivo, relativo a cada Microrregião Homogênea; e c) ao final, somam-se os resultados obtidos anteriormente para depois dividi-los pela área efetivamente utilizada e multiplicá-lo por 100, obtendo-se daí o grau de eficiência na exploração (art. 6º, § 2º).

Estes requisitos deverão ser verificados ano a ano, sob pena de o imóvel perder a condição de propriedade produtiva e, *ipso facto*, tornar-se sujeito à desapropriação. No entanto, não deixará de ostentar tal qualificativo o imóvel que, por motivo de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, não apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração exigidos.

Demais das exceções constitucionais, temos várias situações, tipificadas em lei, onde o proprietário de imóvel rural encontra-se isento de desapropriação. Estão elas mencionadas no art. 19, § 3º, da Lei 4.504/64, e consistem nos imóveis rurais cuja área não exceda a três módulos rurais da região, na empresa rural, definida no art. 4º, VI, da referida lei, e naquele em que esteja em execução projeto tendente a elevá-lo à categoria de empresa rural.

Deve atentar, na oportunidade, para o fato de a jurisprudência, com inexecdível acerto, haver, antes da Lei 8.629/93, condicionado a perda da condição de empresa rural a prévio processo administrativo onde seja, ao proprietário, assegurada ampla defesa, entendimento extensível, por analogia, àqueles que sejam titulares de imóveis rurais cadastrados, pelo órgão competente do Poder Executivo Federal, como produtivos. Vejamos, a título ilustrativo, o decidido pela 6ª Turma do extinto Tribunal Federal de Recursos no AI 56.167 — GO:

“Ementa: — Administrativo. Agrário. Desapropriação por interesse social. Re-

forma Agrária. Empresa Rural. Latifúndio. Descaracterização da Empresa Rural em Latifúndio.

I — A descaracterização de empresa rural em latifúndio deve ser feita em procedimento administrativo regular, assegurando-se ao proprietário o direito de defesa, com as implicações inerentes a este. É que o imóvel cadastrado como empresa rural não é desapropriável para fins de reforma agrária (Lei nº 4.504, de 1964, art. 19, § 3º).

II — Medida cautelar concedida, para o fim de impedir a efetivação da desapropriação, até que seja realizada perícia técnica, que dirá a respeito da real situação do imóvel, se empresa rural ou não, na forma da conceituação legal.

III — Agravo improvido.”

(ac. un., Rel. Min. Carlos Mário Velloso, *DJU* de 23.06.1988).

A Lei 8.629/93 acrescentou outra hipótese, qual seja, a do imóvel rural que esteja sendo objeto de implantação de projeto técnico que satisfaça aos requisitos mencionados nos itens I a IV do seu art. 7º.

Por derradeiro, é preciso que o proprietário do imóvel mantenha-se remisso quanto ao cumprimento da respectiva função social, gizada constitucionalmente (art. 186, I a IV, GRFB).

Não se faz necessário, como requeria a Constituição pretérita (art. 161, § 2º), que o imóvel a ser desapropriado se situasse em zona prioritária, delimitada em decreto do Presidente da República.

Cabível, desde que precedida de autorização legislativa da entidade desapropriante, a ser concedida, no caso, pelo Congresso Nacional, a desapropriação de bens pertencentes aos Estados e Municípios.

Importante notar que, nos termos do art. 13 da Lei 8.629/83, a reforma agrária deve incidir, preferencialmente, sobre as terras rurais das pessoas políticas.

4 — Competência

A competência, em sede expropriatória, como pontifica o sempre mestre Celso Antônio Bandeira de Mello (*Elementos de Direito Administrativo*, RT, 2ª ed., p. 264), é perscrutável tridimensionalmente.

De início, temos a competência legislativa, ou seja, o poder para disciplinar, em lei, o instituto, que é privativa da União (art. 22, II, da CRFB). Não mais se trata de atribuição exclusiva, já que admite a possibilidade de delegação aos Estados nos termos de lei complementar (art. 22, parágrafo único).

Quanto aos aspectos procedimentais, não se pode falar no condomínio legislativo antes alvitrado, tendo em vista que, em matéria de procedimento, a desapropriação para reforma agrária é regida por lei complementar federal, *ad instar* do art. 184, § 3º, da Lei Máxima, não remanescendo qualquer margem de ação ao legislador estadual.

No segundo plano, tem-se a competência para desapropriar, ou, melhor explicitando, o poder-dever de, no caso concreto, fazer editar a declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social.

O Estatuto Básico de 1988, secundando tradição formada ao longo da vigência das Constituições de 1946 (art. 147, § 1º, com redação ofertada pela EC 10/64) e 1967

(art. 161), conferiu, como monopólio da União, o apanágio de declarar a existência de interesse social, propiciador da reforma agrária.

Vale salientar, ainda, que, referindo-se o art. 184, § 2º, da atual Lei Mor, a decreto, roupagem formal dos atos da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ficou excluída, neste particular, a aplicação analógica do art. 8º do Decreto-lei 3.365, de 21.06.1941, ao partilhar, em prol do Poder Legislativo, a competência para expedir o ato declaratório da finalidade pública de desapropriar. Este poder, na espécie em comento, pertence unicamente ao Presidente da República, não podendo ser exercitado, sob pena de inconstitucionalidade, pelo Congresso Nacional, através de lei formal.

É que a norma constitucional atribuiu competência a um agente político específico, o que excluiu os demais.

Essa competência da União não representa estorvo a que Estados e Municípios, com base no art. 5º, XXIV, da Constituição, exarem declarações de interesse social para expropriar imóvel rural nos termos da Lei 4.132, de 10.09.1962, em cujo texto estão tipificados “o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir o seu destino econômico”, “a instalação ou a intensificação das culturas das áreas em cuja exploração se obedeça a plano de zoneamento agrícola”, “o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola” (art. 2º, I a III).

Em harmonia com a manifestação volitiva do Constituinte de 1988, o art. 2º da Lei Complementar 76/93 afirma que a desapropriação em tela é de ser precedida por decreto.

Inconcebível, outrossim, qualquer outra forma da delegação de competência.

Por derradeiro, assoma a competência para a fase executória do processo de desapropriação, sede reservada às atividades conducentes à fixação do valor da indenização e a trasladação do domínio do imóvel para o patrimônio público.

A iniciativa do aludido estádio — o qual é processado em juízo ou extrajudicialmente, mediante ajuste entre as partes — compete à União (ente político), podendo ser, em compasso com a regra do art. 3º da Lei Geral das Desapropriações, delegada a pessoas administrativas (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista), concessionários de serviço público, ou que, de qualquer modo, exerçam função delegada do poder público. Os mecanismos de operacionalização de tal delegação são a lei formal e o contrato.

A competência de que ora se cuida foi delegada, em favor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA, pelo art. 2º do Decreto-lei 1.110/70 que, ao patrocinar a sua criação, transferiu-lhe todas as atribuições do extinto Instituto Brasileiro de Reforma Agrária — IBRA (art. 16, Lei 4.504/64).

O assunto relativo ao poder jurisdicional para processar e julgar a ação de desapropriação para reforma agrária, é bom advertir, foi merecedor de nossos cuidados quando do tópico seguinte, onde coube a análise pormenorizada do seu rito.

A fase primeira do procedimento expropriatório tem seu marco inicial no ato, emanado do Chefe do Poder Executivo Federal, que declara, como de interesse social para fins de reforma agrária, imóvel rural possuidor dos requisitos mencionados no item III desta explanação.

De primordial importância que aludida declaração, além de indigitar o fim da desapropriação, os dispositivos constitucionais e legais que a autorizem, especifique, com minudência, o bem a ser transferido à Administração.

Não constitui efeito da postura declaratória a perda, pelo particular, da propriedade do bem atingido, a qual depende do término da desapropriação. Tampouco o expropriado vê suprimida a sua posse, sendo-lhe lícito usar livremente o referido imóvel de acordo com as finalidades que lhe são ínsitas.

A declaração de interesse social produz, em detrimento das prerrogativas do proprietário, a limitação contida no art. 2º, § 2º, da Lei Complementar 76/93, pela qual poderão os agentes administrativos, desde que autorizados judicialmente, penetrar no imóvel para vistoriá-lo e avaliá-lo, com vista à sua identificação e estimativa de seu valor. É defesa a prática de comportamento que inviabilize o uso normal da propriedade, sendo facultado ao senhor ou possuidor intentar as ações cabíveis. Igualmente, todo e qualquer dano causado pelos mandatários estatais deverá, se for o caso, comportar apuração de responsabilidade penal, administrativa ou civil.

Melhor, a nosso ver, a sistemática do art. 7º da Lei Geral de Desapropriações que, no que respeita a tais diligências preambulares, não tornava indispensável a aquiescência do Judiciário, constituindo a ação administrativa — cuja regularidade não deve molestar o exercício do direito do proprietário — em mero efeito da declaração expropriatória. A nova exigência, restrita à desapropriação para reforma agrária, poderá tornar ainda mais moroso o andamento do processo de integração do bem particular no acervo dominial da União.

Quanto à caducidade da declaração expropriatória, não mais se aplica, subsidiariamente, o prazo de cinco anos do art. 10 do Decreto-lei 3.365/41, vez que o art. 3º da Lei Complementar 76/93 dispôs que “a ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório”. Esgotado tal biênio sem a efetivação de acordo ou a propositura da ação própria, decai a União do direito de promover a desapropriação, devendo, se mantido o intento, providenciar, ao depois de decorrido um ano, a renovação da declaração (art. 10, parágrafo único, do Decreto-lei 3.365/41).

A segunda parte de desapropriação, denominada de executória, tem localizado o seu marco inicial com a convalidação de acordo entre as partes, ou, na ausência deste, com a propositura da competente ação judicial.

O acordo, celebrado administrativamente, deve, necessariamente, consignar o valor da indenização, sendo obrigatória a adoção, *ex vi* do art. 134, II, do Código Civil brasileiro, de escrito público, lavrado em livro da repartição pública competente ou por tabelião.

Inocorrendo acordo, a efetivação da desapropriação depende do exercício, pela União ou pela pessoa administrativa legitimada em lei ou contrato, do direito sujeito público de ação.

Neste particular, a Constituição em vigor trouxe inovação ao prever que o processo judicial da desapropriação para fins de reforma agrária observará, resguardado o contraditório e a ampla defesa, procedimento sumário estabelecido em lei complementar.

No intuito de concretizar a intenção magna, veio a lume, em 06.07.1993, a Lei Complementar 76/93. Antes desta, vigorava, por força do princípio da recepção da legislação ordinária pela Constituição posterior, o Decreto-lei 554, de 25.04.1969.

Observe-se que a Lei Complementar 76/93 permite, no seu art. 22, a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. Tal previsão não afasta a incidência supletiva que deve a Lei Geral das Desapropriações (Decreto-lei 3.365/41) lograr nessa matéria, tendência antes reconhecida pelo art. 12 do ab-rogado Decreto-lei 554/69.

Proposta a demanda pela União ou pelo INCRA, a competência para o seu processo e julgamento teria, como desembocadouro natural, a Justiça Federal, Primeira Instância (art. 109, I, GRFB). No entanto, motivada pela norma do art. 126 da atual Lei Fundamental, existe opinião contrária, patrocinada pelo eminente processualista e magistrado, Ministro Athos Gusmão Carneiro. Pontifica S. Exa.: “Segundo a vigente Constituição, art. 126, “para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará juizes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias”. Verifica-se, pelo texto, que a norma constitucional torna equivalentes as expressões “conflitos fundiários” e “questões agrárias”. Por questões agrárias, e até tendo em vista as motivações e precedentes da norma, deve-se entender aquelas questões vinculadas à “reforma agrária”, à redistribuição e distribuição de terras, e às desapropriações para fins de reforma agrária (Constituição, Título VII, Cap. III).” (Jurisdição e Competência, Saraiva, 3ª ed., 1989, pp. 89/90).

Confiro acerto à posição defendida pelo conspícuo jurista. O Direito Agrário, nos dias atuais, alçou à condição de ramo jurídico autônomo, com princípios e institutos próprios, entre os quais está a reforma agrária.

Tal assertiva é corroborada pelos doutrinadores que se dedicaram ao estudo do assunto. Por exemplo, João Bosco Medeiro de Sousa, em brilhante opúsculo, define o Direito Agrário como sendo: “o ramo autônomo da ciência jurídica que, composto de normas e institutos oriundos do direito público e do direito privado, objetiva a regulamentação de direitos e obrigações concernentes à propriedade, posse e uso da terra e à atividade rural, visando a justiça social” (Direito Agrário, Lições Básicas, Saraiva, 2ª ed., 1987, p. 1). E, mais adiante, conclui que, malgrado outros anelos, a referida disciplina visa ao estudo, com laivos de especificidade, da reforma agrária dizendo: “Assim, o correto é entender o direito agrário brasileiro como instrumento para a realização da reforma agrária, entre outros objetivos” (loc. cit., p. 2).

Idêntico o pensar de Nelson Demétrio: “É fundamental que se observe de início, antes de detalhar-se o estudo conceptual do direito agrário, que este não se confunde com Reforma Agrária. Ambos são institutos distintos, autônomos, visando cada um a compor seu campo de ação delimitador. Todavia, no campo de aplicação da Reforma Agrária, esta interdepende do Direito Agrário, que, em síntese, é o seu fundamento jurídico” (Doutrina e Prática do Direito Agrário, Julex Livros, 2ª ed., 1987, p. 35).

Mais adiante, arremata, dizendo: “O conteúdo basilar de que se reveste o Direi-

to Agrário, nas incursões ao campo do direito comum, é uno: compor normas jurídicas disciplinadoras e garantidoras do acesso do homem à terra, do processo social e econômico daqueles que, com as forças de seu trabalho, sulcam a terra e, no seu objeto primacial, objetive a integração econômica, social e política da coletividade, como instrumento formal jurídico da Reforma Agrária” (*loc. cit.*, p. 37). O citado autor, na árdua tarefa de definir o Direito Agrário, faz menção a conceito formulado por Fernando Pereira Sodero, onde é posta em destaque a disciplina das atividades rurais “*com base na função social da terra*”, o que põe em relevo, como do âmbito de tal disciplina, a reforma agrária (*loc. cit.*, p. 36).

Prova insofismável de que o estudo em tela situa-se nas cercanias do Direito Agrário está no art. 16 do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64). Este preceptivo, que se encontra integrado em diploma de fundamental importância para o Direito Agrário que, até mesmo, pode ser reputado como sendo o Código Agrário brasileiro, é o responsável pela definição de reforma agrária ao ostentar a dição seguinte: “A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra e o desenvolvimento econômico do País, com gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.”

Demais de científica, a autonomia do Direito Agrário também é de natureza legislativa, conforme se pode vislumbrar do art. 22, I, da Lei Fundamental, onde se lê:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I — direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”(grifo nosso).

Em virtude de tal novidade constitucional, de natureza específica, a qual previu a estruturação, dentro da Justiça dos Estados, de uma Justiça Agrária, formada por juízes de entrância especial, escolhidos pelo respectivo Tribunal de Justiça, entendendo derogado, no particular, a norma genérica do art. 109, I, da CRFB. Na unidade federativa em cuja organização judiciária inexistia entrância especial, essa relevante atribuição competirá a magistrados da última entrância da carreira correspondente.

Como o art. 126 se trata de disposição *not self-executing*, a depender a produção de seus efeitos de normatividade integrativa, cuja edição compete ao órgão de cúpula do Judiciário local, enquanto este não a editar, continuará competente a Justiça Federal para apreciar as ações de desapropriação para fins agraristas.

Incapaz de alterar a inovação trazida pela Lei Complementar 76/93 (art. 2º, § 1º), ao preceituar que a ação de desapropriação para reforma agrária “*será processada e julgada pelo Juiz Federal competente*”.

Assim penso por duas razões. A uma, porque constitui laivo característico do Federalismo, modalidade organizativa a que aderiu o Estado brasileiro, a repartição constitucional de competência, ou seja, que a discriminação das atribuições dos Poderes Públicos, incluindo-se aí o Judiciário, conste de constituição rígida.

A outra, por representar corolário do Estado de Direito o princípio, excessivamente abordado pelo constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, da reserva da constituição a significar que determinadas questões relativas à organização do Estado devem constar da constituição, sendo vedado o seu tratamento pelas normas infraconstitucionais. Entre tais aspectos, de acentuada relevância, encontra-se a distribuição de competências entre os órgãos dos Pode-

res Estatais. Vale a pena, a título ilustrativo, transcrever parte do escólio do lente de ultramar:

“A afirmação de uma reserva de constituição (cfr. supra, Parte I, Cap. 4, A) concretiza-se sobretudo: (a) na definição do quadro de competências, pois as funções e competências dos órgãos do poder político devem ser exclusivamente constituídas pela constituição, ou seja, todas as atividades do poder político devem ter fundamento na constituição e reconduzir-se às normas constitucionais de competência, e daí que o princípio fundamental do Estado de direito democrático não seja o de que a constituição não proíbe é permitido (transferência livre ou encapuzada do princípio da liberdade individual para o direito constitucional), mas sim o de que os órgãos do Estado só têm competência para fazer aquilo que a constituição lhes permite (cfr. art. 114.º § 2). (*Direito Constitucional*, Almedina, 5.ª ed., 1992, p. 365).

Tendo a Constituição vigente delimitado, com precisão quase infalível, a zona competencial de cada organismo do Poder Judiciário pátrio, remata-se que é defeso à legislação ordinária estabelecer competências, alargando o ditamento sobranceiro. Qualquer lacuna no texto constitucional deve ser sanada mediante a interpretação sistemática dos dispositivos da Lei Maior, máxime pela utilização da regra dos poderes implícitos (*implied powers*), haurida do constitucionalismo norte-americano.

A matéria, por controversa e de cogitação recente, deverá provocar a atenção dos pretórios patrícos, suscitando ao aplicador do Direito curiosidade no acompanhamento das decisões a serem proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça, órgão competente incumbido de dirimir conflitos de competência entre juízes monocráticos vinculados a tribunais diversos (art. 105, I, d, CRFB), e do Supremo Tribunal Federal, responsável pela uniformidade interpretativa, inteireza positiva e autoridade da *Lex Legum*.

No que concerne à competência de foro, quer exista a Justiça Agrária indicada no art. 126 da CRFB, quer não, incide a máxima latina do *forum rei sitae*, por se tratar de lídima ação real imobiliária (art. 95, CPC), tocando o conhecimento do feito aos Juízes de Direito ou aos Juízes Federais com jurisdição no Estado onde estiver situado o bem desapropriado. A esse respeito, o Decreto-lei 3.365/41 dispõe, no seu art. 11, que: “A ação, quando a União for autora, será proposta no Distrito Federal ou no foro da capital do Estado onde for domiciliado o réu, perante o juízo privativo, se houver; sendo o outro o autor, no foro da situação dos bens.” Em disposição específica, o Decreto-lei 554/69 (art. 5.º) proclamava: “A ação da desapropriação será proposta perante o juiz federal do Distrito Federal, do Estado ou do Território onde estiver situado o imóvel.” Na Justiça dos Estados, mister se faz ainda a leitura da lei de organização judiciária local.

O art. 5.º da Lei Complementar 76/93 menciona que, na petição inicial, o expropriante, além da satisfação dos requisitos do art. 282, I a VII, do CPC, deverá indicar a oferta do preço e juntar os documentos seguintes: a) cópia autêntica do decreto expropriatório, publicado no *Diário Oficial da União*; b) certidões atualizadas de domínio e ônus real; c) documento cadastral do imóvel; e d) laudo de vistoria e avaliação administrativa. Este último deverá, necessariamente, conter: a) a descrição do imóvel por meio de plantas e memorial descritivo da área; b) a enumeração das benfeitorias voluptuárias, úteis e necessárias, das culturas e pastagens artificiais e naturais, da cobertura florestal, mencionando se decorrente de florestamento ou reflores-

tamento, e dos semoventes; e c) a discriminação dos valores relativos à terra nua e as benfeitorias.

Despachando a exordial, o magistrado, de plano ou em quarenta e oito horas, deverá, estando em ordem o petítório, autorizar a feitura do depósito da oferta e determinar a citação do expropriado para contestar e, se quiser, indicar assistente técnico. Ordenará, ainda, seja expedido, para conhecimento de terceiros, mandado de averbação do ajuizamento da demanda no registro imobiliário. Tão logo efetuado a consignação do preço, o juiz mandará, também em quarenta e oito horas, imitir o autor na posse do imóvel expropriando.

Afastou-se, com a novel disciplina normativa, a perda provisória da propriedade prevista no art. 7º do Decreto-lei 554/69: “De plano, ou no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, o juiz deferirá a inicial, declarando efetuado o pagamento do preço e determinando a expedição, dentro de 24 (vinte e quatro) horas, dos competentes mandados, em nome do expropriante” (grifos nossos).

A transcrição do título, como meio translativo do domínio (art. 530, I, Código Civil brasileiro), não mais pode ser ordenada em tal fase, porquanto ainda não foi solvida, por completo, a indenização cabível. A prescrição em comento tinha sua razão de ser à época da vigência da Constituição revogada, onde não se encontrava prevista a exigência de pagamento prévio (art. 161). O art. 7º do Decreto-lei 554/69, nesta parte, não logrou ser recebido pela ordem constitucional instaurada em 1988, tendo em vista dever a indenização ser, além de justa, prévia (art. 184). Compulsar, se necessário, a jurisprudência formada depois de 05.10.1988 (TRF-4ª Reg., 1ª Turma, ac. un., AI 89.04.02747-O-SC, Rel. Juiz Paim Falcão, Lex JSTJ e TRF 19/359; e TRF-2ª Região, 1ª Turma, ac. un., AI 90.02.10828-1-RJ, Rel. Des. Fed. Tania Heine, LEX JSTJ e TRF 17/258).

A citação será ultimada na pessoa do proprietário ou de seu representante, na forma do art. 12 do CPC. Menciona a Lei Complementar 76/93 (art. 7º) que, nas hipóteses de enfiteuse ou aforamento, deverá ser chamado ao feito o senhorio, exceto quando este for a União. Nos espólios sem inventariante, a diligência materializar-se-á na pessoa do cônjuge supérstite ou, ainda, de qualquer herdeiro ou legatário, desde que esteja na posse do imóvel. Quanto aos titulares de direitos reais sobre o bem desapropriando — a lei serviu-se de expressão genérica, pelo que entendo não estarem abrangidos somente os direitos de garantias, mas a generalidade dos direitos reais, tais como a servidão, o usufruto etc. — faz-se necessária a intimação dos respectivos titulares. Alfim, diz a lei que os confrontantes que, no decorrer da fase administrativa, tiverem manifestado oposição quanto às divisas do imóvel, deverão ser citados.

No que tange à modalidade a ser observada na citação, o art. 8º da Lei Complementar 76/93 inovou, facultando a citação pela via postal do expropriando, caso haja requerimento do expropriante, valendo o disposto no art. 223 do CPC. Aos remanescentes, a citação deve ser pessoal.

Citado, o expropriado tem o prazo de quinze dias para apresentar resposta, a qual não pode relacionar com o interesse social declarado (art. 9º). Considerando tanto o fim do processo judicial de desapropriação, que é o de fixar o preço da compensação pecuniária devida ao particular, bem como a tradição legislativa (art. 20, Decreto-lei 3.365/41; e art. 9º, Decreto-lei 554/69), vê-se que a matéria de defesa deverá guardar nexos com o valor da indenização ou com vício do processo. Oportuna

aqui a advertência de Diógenes Gasparini (*Direito Administrativo*, Saraiva, 1989, p. 329) no sentido de que a expressão “vício do processo” comporta certa amplitude para compreender, não só o procedimento desenvolvido em juízo, mas também defeitos na fase declaratória, como a falta de competência ou a caducidade.

É durante a contestação que cabe ao expropriado alegar o chamado *direito de extensão*, ou seja, de que a desapropriação alcance, por inteiro, o imóvel se a parte restante não for suficiente para a continuidade da utilização que lhe é própria. Esta faculdade, outrora decorrente do § 1º do art. 19 do Estatuto da Terra, exsurge atualmente do art. 4º da Lei Complementar 76/93, onde se lê: “Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar: I — reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou II — prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada.”

Qualquer argüição estranha a vícios processuais e à fixação da indenização deve ser operacionalizada através do ajuizamento de ação própria, esclarecendo-se que, uma vez realizada a transcrição do imóvel em nome do expropriante, qualquer dano compor-se-á mediante perdas e danos, porquanto a partir de tal momento aquele não é mais suscetível de ação reivindicatória (art. 21, LC 76/93).

Interessante notar que a Lei Complementar 76/93, no art. 9º, § 1º, alterou regra assente nas ações de desapropriação, consoante a qual a revelia do expropriado não induz o efeito do art. 319 do CPC, de modo que, mesmo não contestado o valor da oferta, cabe ao magistrado designar perícia. Neste sentido, o extinto Tribunal Federal de Recursos editou excerto sumular do teor seguinte: “Na ação expropriatória, a revelia do expropriado não implica em aceitação do valor da oferta e, por isso, não autoriza a dispensa da avaliação” (Súmula 118 — TFR). Pelo texto do preceptivo citado, depreende-se que, no tocante à espécie ora sob cuidados, não mais é aplicável o excerto jurisprudencial mencionado. É que a prova pericial somente será designada para esclarecer os pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa acompanhante da inicial. Significa dizer, então, que, incorrendo impugnação, despicienda será a produção da prova técnica.

Impugnadas as conclusões do laudo administrativo, ao juiz cabe exarar despacho, adotando as providências seguintes: a) nomear o perito judicial; b) formular os quesitos necessários; c) determinar a intimação do perito e dos assistentes para, no prazo de cinco dias, prestarem o compromisso de praxe; e d) intimar as partes para, em dez dias, apresentar quesitos. A perícia, diz o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar 76/93, deve estar concluída no prazo de sessenta dias, a contar do compromisso dos expertos, aplicando, em havendo atraso, o art. 432 do CPC.

Produzida a prova técnica, o próximo passo é o aprazamento, em período não superior a quinze dias, da audiência de instrução e julgamento, ocasião em que o magistrado deverá proferir sentença ou, não estando habilitado para tanto, fazê-lo no decêndio legal (art. 456, CPC).

Da decisão que fixar a indenização devida, poderá o prejudicado interpor recurso de apelação, a ser recebida apenas no efeito devolutivo se o recorrente for o expropriado. Recorrente o expropriante, o apelo será recebido em ambos os efeitos. Na hipótese daquela estabelecer *quantum* superior, em cinquenta por cento, ao depósito

inicial, sujeitar-se-á ao duplo grau de jurisdição (art. 13, § 1º, Lei Complementar 76/93).

O julgamento dos recursos dispensará revisor.

Havendo acordo das partes sobre o preço, compete ao magistrado homologá-lo por sentença.

A imissão definitiva na posse, bem como a transcrição da sentença em nome do desapropriante, verificam-se ao término da expropriação que coincide com o pagamento da justa indenização. Essa orientação, a meu ver, além do anteriormente sugerido pelo art. 29 do Decreto-lei 3.365/41, é a única que possa harmonizar-se com o art. 184, *caput*, da Constituição, o qual exige que a reparação do prejuízo pela perda do bem seja prévia, isto é, ingresse no mundo dos fatos antes da mudança do titular do domínio. Por este motivo, entendo hospedar incompatibilidade vertical a expressão “ainda que parcial”, veiculada no art. 17 da Lei Complementar 76/93. A construção pretoriana, linhas antes apontada com relação à segunda parte do art. 7º, *caput*, do vetusto Decreto-lei 554/69, ratifica, à saciedade, a asserção.

O art. 18 da Lei Complementar trouxe algumas inovações quanto ao rito da desapropriação para reforma agrária. Primeiramente, afirma que esta terá curso preferencial e prejudicial em relação a outras ações relativas à coisa exproprianda, as quais deverão aguardar o seu desfecho para, se for o caso, voltarem a correr.

Igualmente, qualquer ação que tenha por objeto o bem desapropriando deverá ser distribuída, por dependência, ao juízo da desapropriação, sendo imperiosa a pronta intervenção da União Federal.

O Ministério Público intervirá, sob pena de nulidade, após cada manifestação das partes e antes de cada decisão a ser proferida. Tal intervenção é obrigatória em qualquer grau de jurisdição.

No mais, o que constitui novidade, pois, de regra, a ação é de ser promovida pela União ou Incra, o andamento do processo independe do solvimento antecipado de custas ou emolumentos.

Por sua vez, o expropriante, até o encerramento da desapropriação, poderá desistir desta, o que, consoante a doutrina patricia (Hely Lopes, *loc. cit.*, p. 523; Diógenes Gasparini, *loc. cit.*, p. 335), independe do consentimento do expropriado, não incidindo o art. 158, parágrafo único, do CPC, podendo este, no entanto, exigir perdas e danos, como, por exemplo, o pagamento dos honorários do advogado a que foi obrigado a contratar.

A desistência da desapropriação, que pode ser total ou em parte, manifesta-se, respectivamente, através da revogação ou modificação do correspondente ato declaratório, devendo advir de decreto do Chefe do Poder Executivo Federal. Deduzida a pretensão de desistir, cabe ao expropriante peticionar ao juízo competente, requerendo a devida homologação.

Impende frisar que, normatizando os aspectos processuais da ação de desapropriação para reforma agrária, a Lei Complementar 76/93 encontra-se aparelhada com a prerrogativa da aplicabilidade imediata, operando, de logo, os seus efeitos quanto aos processos em andamento, ressaltando, é claro, a validade dos atos praticados sob a égide da lei anterior.

Ut assoma do art. 184, *caput*, da Lei Básica, a indenização na desapropriação para fins de reforma agrária, há de ser, a exemplo do que ocorre com os outros modelos, prévia e dotada de justeza.

Por indenização prévia concebe-se aquela cujo pagamento precede a perda da propriedade. Indenização justa é, no abalizado dizer de Carlos Ari Sundfeld, aquela “que deixe o expropriado indene, sem dano” (Constituição de 1988, Primeira Leitura, Desapropriação, RT, p. 24). Deve, portanto, corresponder ao efetivo valor do bem mais o reembolso dos prejuízos ocasionados com a desapropriação.

Ao delimitar o *quantum debeatur*, o juiz levará em consideração os laudos periciais, preferindo, na hipótese de dúvida, o do perito oficial, serventuário da justiça portador da presunção de equidistância dos interesses das partes (cf. TFR, 5ª Turma, ac. un., AC 149.345 — PR, Rel. Min. Sebastião Reis, *DJU* de 08.08.1988; TFR, 5ª Turma, ac. un., AC 142.397 — BA, Rel. Min. Pedro Acioli, *DJU* de 12.05.1988; e TFR, 5ª Turma, ac. un., AC 122.323 — AC, Rel. Min. Sebastião Reis, LEX JTFR 74/112), sem olvidar outros meios de conhecimento, como a pesquisa de mercado.

É tarefa do julgador, ao sentenciar, a de discriminar, na indenização, o valor do imóvel e de suas benfeitorias.

Compreende correção monetária, computada a contar da data do laudo pericial (Súmula 75 — TFR; STF, Pleno, RE 106.788-8-SP, Rel. Min. Cordeiro Guerra, v.u., *DJU* de 2.05.1986, p. 6.914), devendo incidir sobre todas as parcelas devidas (STF, 1ª T., RE 102.605 — 7 — SP, Rel. Min. Rafael Mayer, *DJU* de 8.03.1985, pág. 2.603). O pensar dos tribunais, de tão sedição, veio a influenciar e elaboração legislativa, como se infere do art. 12, § 2º, da Lei Complementar 76/93.

Distanciando-se a data do cálculo do dia demarcado ao pagamento da indenização, é lícito ao expropriado requerer, ainda que mais de uma vez, a atualização monetária de estilo, a fim de preservar a restituição integral do valor atingido pela desapropriação, pois do contrário a compensação se despirá do seu caráter de justiça, tornando-se, com o passar do tempo, sobremodo iníqua. Esta solução, acatada pela Súmula 561 — STF, foi secundada pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça (Súmula 67).

São devidos juros compensatórios, destinados a ressarcir o expropriado dos prejuízos decorrentes da perda da posse do bem pelo expropriado. O seu cálculo, no percentual anual de 12% (Súmulas 618 — STF e 110 — TFR), tem como *dies a quo* a data da imissão provisória na posse, realizada pelo expropriante, e, na desapropriação indireta, a efetiva ocupação do imóvel. Este critério, constante da Súmula 69 do Superior Tribunal de Justiça, superou, definitivamente, a sugestão proposta pela Súmula 345 do Pretório Excelso, a qual já tinha sido abandonada em pronunciamentos recentes (RTJs 86/356; 80/525; 109/840; e 108/713) e, também, pela Súmula 164 do extinto Tribunal Federal de Recursos.

Havendo atraso no pagamento da indenização, circunstância aferida, quer na desapropriação direta ou indireta, após o trânsito em julgado da sentença que fixou o seu montante, incidem juros moratórios. Este ponto de vista, outrora consagrado pelo então Tribunal Federal de Recursos (Súmula 70), logrou confirmação pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça com a edição da Súmula 70.

Advindo de causas diferentes, é cabível a percepção cumulativa dos juros compensatórios e moratórios, o que restou pacificado com a Súmula 12 do Superior Tribunal de Justiça, ao enunciar: “Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios.”

Com a Lei Complementar 76/93 (art. 19), foi modificada, profundamente, a responsabilidade das partes pela sucumbência. Caso o valor da indenização seja igual ou inferior ao da oferta, arcará o expropriado com o pagamento dos honorários advocatícios e das custas. Na hipótese inversa, suportará o expropriante o solvimento, em prol do expropriado, de parcela de honorários advocatícios, arbitrado nos parâmetros do art. 20, § 3º, do CPC, incidente sobre base de cálculo consistente na diferença entre o valor da oferta e o da indenização, acrescida de correção monetária (Súmula 617 — STF; art. 19, § 1º). Para a determinação do cálculo da verba advocatícia incluem-se os juros moratórios e compensatórios (Súmula 141 — TFR).

Idêntica a solução quanto à remuneração do perito e dos assistentes técnicos, estabelecida, pelo juiz, em valor fixo, na proporção da complexidade das diligências desenvolvidas, estando superada a recomendação da Súmula 69 — TFR.

Outra novidade de grande mérito introduzida pela Lei Complementar 76/93 (art. 20) é a que autoriza o magistrado, em qualquer fase processual, a arbitrar, em prol do expropriado, quantia destinada ao ressarcimento das despesas para o desmonte e o transporte de móveis e semoventes.

A cobertura florestal, por seu turno, desde que economicamente explorável, é indenizável, sob pena de violação do princípio constitucional do justo preço (cf. TRF-1ª Reg., 3ª Turma, mv, AC 91.01.04804-O-BA, Rel. Juiz Vicente Leal, LEX JSTJ 31/385; e TRF-1ª Reg., 4ª Turma, ac. un., Rel. Juiz Olindo Menezes, LEX JSTJ e TRF 29/330).

O pagamento da indenização será realizado, no que tange às benfeitorias úteis e necessárias, em moeda corrente. A parte restante será solvida mediante títulos da dívida agrária, sujeitos a atualização monetária, e resgatáveis no prazo de até vinte anos.

Inadmissível o resgate de uma só vez dos títulos da dívida agrária, conquanto com deságio, para que o expropriado possa negociá-los, de pronto, no mercado financeiro, antecipando o valor da indenização, porquanto tal permissibilidade transformaria em à vista uma obrigação a ser executada a prazo (cf. TRF-4ª Reg., 3ª Turma, ac. un., AC 90.04.19997-7-PR. Rel. Juiz Sílvio Dobrowolski, LEX JSTJ e TRF 24/382).

Na hipótese de o valor da oferta, contido no depósito inicial, ser inferior ao constante da indenização devida, a diferença terá o seu pagamento submetido ao procedimento executivo do art. 100 da CRFB, dependendo da expedição de precatório. É bom frisar que tal quitação não advirá com o mero envio ao Presidente da Corte *ad quem* do instrumento requisitório. Faz-se preciso, a fim de possibilitar a imissão definitiva na posse e a transcrição imobiliária, o depósito da quantia, devidamente corrigida. Assim decidiu — e a nosso ver com acerto — a Seleta Décima Quarta Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo no AI 152.686: “A transferência de domínio do bem expropriado somente ocorre mediante pagamento da indenização ou depósito judicial do preço. A expedição de precatório não corresponde a pagamento de indenização. Não cabe alteração da matrícula do bem no registro de imóveis, in-

dependente do integral pagamento do preço da indenização” (RDA 181-182, p. 295). Reforçando o entendimento pretoriano, os arts. 14 e 15 da Lei Complementar 76/93 exigem o efetivo depósito da parte que superar a estimativa do expropriante, quer em razão da sentença, quer em virtude do provimento de recurso do expropriado.

Trânsita em julgado a sentença, poderá o expropriado levantar a importância consignada, descontando-se o valor dos tributos e multas decorrentes de obrigação cujo fato gerador seja anterior à imissão provisória na posse. Antes mesmo disto e desde que não exista dúvida dominial, ou sobre outro direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio direto e útil, ou, ainda, inexistindo divisão, poderá aquele requerer o levantamento de oitenta por cento do valor do depósito, expedindo, às expensas do expropriante, edital para conhecimento de terceiros.

Em caso de enfiteuse ou aforamento, o depósito será efetuado em nome dos titulares dos domínios eminente e útil, sendo, antes do seu levantamento, suscetível de disputa em ação própria.

7 — Destinatários

Ocupando a espécie de desapropriação por interesse social, vê-se que o destinatário do bem afetado não é o Poder Público. O imóvel expropriado é de ser entregue a particulares, com o que ter-se-á por satisfeito o ideal da justa distribuição da propriedade. Neste diapasão, o art. 189, coadjuvado pelo seu parágrafo único, dispõe: “Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos. Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e nas condições previstos em lei.”

Regulando o assunto, em sede infraconstitucional, o art. 16 da Lei 8.629, de 25.02.1993, prevê que, ultimada a desapropriação, a entidade expropriante deverá, dentro de três anos da transcrição do título dominial, destinar a área abrangida aos particulares beneficiados, a fim de que estes explorem-na, admitindo a iniciativa individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista. Para tanto, contará com cadastro atualizado tanto dos bens desapropriados quanto dos possíveis contemplados (art. 18, parágrafo único).

A distribuição far-se-á através da entrega de título de domínio ou de concessão de uso, ambos insuscetíveis de negociação pelo período de uma década (art. 18, *caput*).

Como modalidade administrativa de utilização especial dos bens públicos, a concessão singulariza-se por ser um instituto, de matriz contratual, escolhido com preferência à permissão, tendo em vista o exercício de atividade de utilidade pública de maior vulto, em que se atribui ao particular o uso exclusivo de bem do domínio patrimonial do Estado, no escopo daquele explorá-lo segundo a sua destinação específica. Vê-se aí que, demais de sua nuance convencional, a exigir sempre a feitura de licitação (art. 37, XXI, CRFB), constitui elemento essencial a adstrição do uso a uma determinada finalidade, consistente, no caso em estudo, na função social da propriedade rural.

Nos títulos de domínio ou de concessão de uso, os beneficiários assumirão o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou com a ajuda de sua famí-

lia, ou através de cooperativas, juntamente com o de não ceder, a qualquer título, o seu uso a terceiros (art. 21). Caso desobedecida tal proibição, resolver-se-á o domínio ou a concessão, retornando o imóvel ao órgão alienante ou concedente (art. 22). Para que tal possa verificar-se exige a lei a menção, nos respectivos instrumentos, de cláusula resolutória.

Seguindo o modelo do Estatuto da Terra (art. 25), a Lei 8.629/93, no seu art. 19, estabelece ordem de preferência para a distribuição, mediante alienação ou concessão, dos bens expropriados. Em primeiro lugar, vem o desapropriado, assegurando-se, ainda, prelação com relação à fração de terra onde situada está a sede do imóvel rural. Não mais exigiu a lei, ao contrário da normatividade anterior, que o antigo proprietário viesse a explorar o bem diretamente ou com sua família. Logo após, repetindo a redação do item II do art. 25 do Estatuto da Terra, vêm aqueles que trabalhavam no imóvel na condição de posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários. Em terceiro plano, os posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários que trabalhem em outros prédios rústicos. Caberia, a nosso ver, estabelecer aqui outro requisito, qual seja o de tais imóveis fossem vizinhos ou que se situassem na mesma localidade do desapropriado. No quarto grau, encontram-se os agricultores cujas propriedades não alcancem a área da propriedade familiar, ou seja, não superem, em extensão, um módulo rural (art. 4º, II, III, Lei 4.504/64). Por derradeiro, encontramos os agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para a subsistência própria e de sua família.

Doutro lado, o art. 20 da Lei 8.629/93 afirma não poder se beneficiar com a distribuição de terras expropriadas aquele que já seja proprietário rural, excetuadas, é lógico, as pessoas mencionadas nos itens I, IV e V, do art. 19. De igual modo, estão impedidos os ocupantes de cargo ou função pública em entidade da Administração Direta, Autárquica ou Paraestatal, ou que já tenham sido favorecidos em programa anterior de reforma agrária.

Obras e Autores Consultados:

- * BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo*. Revista dos Tribunais, 2ª ed.
- * DEMÉTRIO, Nelson. *Doutrina e Prática do Direito Agrário*. Julex Livros, 2ª ed., 1987.
- * GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. Saraiva, 1989.
- * GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional*. Almedina, 5ª ed., 1992.
- * GUSMÃO CARNEIRO, Athos. *Jurisdição e Competência*. Saraiva, 3ª ed., 1989.
- * MEDEIROS DE SOUSA, João Bosco. *Direito Agrário, Lições Básicas*. Saraiva, 2ª ed., 1987.
- * MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileira*. Revista dos Tribunais, 14ª ed.
- * MELLO ALVARENGA, Octávio. *Manual de Direito Agrário*. Forense, 1985.
- * *Revista de Direito Administrativo*, vols. 181-182, Renovar.
- * *Revista de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais*, vols. 17, 19, 24, 29 e 31. Lex Editora.

- * *Revista de Jurisprudência do Tribunal Federal de Recursos*, vol. 74, Lex Editora.
- * SOUZA COELHO, Antônio Augusto de. *A Propriedade Rural na Nova Constituição, A propriedade e os Direitos Reais na Constituição de 1988*. Saraiva.
- * SUNDFELD, Carlos Ari. *Constituição de 1988, Primeira Leitura, Desapropriação. Revista dos Tribunais*.