

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

ELANO MOURA SILVA DO NASCIMENTO

**DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE
REFORMA AGRÁRIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: uma análise
sobre a limitação do direito de propriedade do imóvel rural**

SÃO LUÍS

2015

ELANO MOURA SILVA DO NASCIMENTO

**DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE
REFORMA AGRÁRIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: uma análise
sobre a limitação do direito de propriedade do imóvel rural**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Federal do
Maranhão, como requisito para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

SÃO LUÍS

2015

Nascimento, Elano Moura Silva do

Desapropriação para fins de reforma agrária e a função social da propriedade: uma análise sobre a limitação do direito de propriedade do imóvel rural / Elano Moura Silva do Nascimento. – São Luís, 2015.

116f.

Monografia (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, 2015.

Orientador: Prof. Raimundo Nonato Serra Campos Filho

1. Reforma agrária. 2. Propriedade rural. I. Título.

CDU 347.243

ELANO MOURA SILVA DO NASCIMENTO

**DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE
REFORMA AGRÁRIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: uma análise
sobre a limitação do direito de propriedade do imóvel rural**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Federal do
Maranhão, como requisito para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

**Prof. RAIMUNDO NONATO SERRA CAMPOS FILHO
(Orientador)**

1º Examinador

2º Examinador

São Luís

2015

*Aos meus pais, pela história de vida,
pelo amor, pela dedicação, com a minha
eterna gratidão e todo o meu carinho.*

*“Justiça tardia nada mais é do que
injustiça institucionalizada.”*

Rui Barbosa

RESUMO

O presente estudo aborda a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, analisando os limites do direito de propriedade do imóvel rural, bem como os requisitos necessários para a desapropriação esclarecendo os motivos que podem levar o Estado a expropriar o imóvel rural. Inicialmente, analisamos a formação da propriedade rural do Brasil, bem como as formas de aquisição e perda da propriedade e verificamos que o direito de propriedade ganhou uma nova dimensão com o advento do instituto da função social. Analisamos o instituto da desapropriação em um aspecto geral, estudando as espécies, a supremacia do interesse coletivo sobre o individual como seu fundamento, bem como a limitação da propriedade em face do princípio da função social. Por fim, analisamos a desapropriação para fins de reforma agrária, tendo como fundamento o descumprimento da função social do imóvel rural em detrimento do interesse comum, bem como os imóveis rurais isentos da desapropriação e o procedimento expropriatório composto pelas fases administrativa e judicial.

Palavras-chave: Propriedade rural. Reforma agrária. Desapropriação. Função social da propriedade.

ABSTRACT

This study addresses the expropriation for social interest for agrarian reform purposes, analyzing the limits of rural property ownership rights as well as the requirements for the expropriation, clarifying the reasons that may lead the state to expropriate rural property. First of all, we analyzed the formation of rural properties in Brazil, as well as forms of acquisition and loss of property and found that the right to property got a new dimension with the advent of the institute of social function. We analyzed the expropriation of the institute in a general aspect, studying the species, the supremacy of the collective interest over the individual as its foundation, as well as the limitation of property in the face of the principle of social function. Finally, we analyzed the expropriation for agrarian reform purposes on the basis of failure of rural property social function at the expense of common interest, as well as rural properties free from expropriation and the procedure to expropriate composed of the administrative and judicial phases.

Keywords: Rural property. Land reform. Expropriation. Social function of property.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC – Apelação Cível

CPC – Código de Processo Civil

CF – Constituição Federal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DJU – Diário da Justiça da União

EC – Emenda Constitucional

ET – Estatuto da Terra

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LC – Lei Complementar

LGD – Lei Geral das Desapropriações

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

MS – Mandado de Segurança

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TDA – Título da Dívida Agrária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O DIREITO DE PROPRIEDADE	14
1.1 Aspectos Históricos do Direito da Propriedade Rural no Brasil	14
1.2 Conceito	21
1.3 A Relevância do Direito de Propriedade	23
1.4 Características do Direito de Propriedade	23
1.5 Espécies de Propriedade	26
1.6 Da Aquisição da Propriedade Imóvel	27
1.6.1 Da Classificação das Modalidades de Aquisição da Propriedade Imóvel.....	27
1.6.2 Aquisição pelo Registro do Título.....	29
1.6.3 Aquisição pela Usucapião.....	30
1.6.4 Aquisição pela Acessão.....	31
1.6.5 Aquisição pela Sucessão Hereditária.....	34
1.7 Da Perda da Propriedade	35
2. DA DESAPROPRIAÇÃO	38
2.1 Conceito	38
2.2 Natureza Jurídica do Instituto	39
2.3 Fundamento da Desapropriação	40
2.4 Princípios Norteadores	42
2.5 Objeto da Desapropriação	47
2.6 Legislação Aplicável	50
2.7 Espécies de Desapropriação	51
2.7.1 Desapropriação por Necessidade Pública.....	52
2.7.2 Desapropriação por Utilidade Pública.....	54
2.7.3 Desapropriação por Interesse Social.....	55
2.8 Função Social da Propriedade	59
3 DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	61
3.1 Fundamento do Instituto: a Função Social da Propriedade Rural	61
3.2 Reforma Agrária e Política Agrária	63
3.3 Objeto	65
3.4 Requisitos da Desapropriação para fins de Reforma Agrária	66
3.5 Imóveis Rurais Isentos de Desapropriação para fins de Reforma Agrária	70
3.5.1 Pequena e Média Propriedade.....	71
3.5.2 Propriedade Produtiva.....	74
3.5.3 Exceção Legal.....	78

3.6 Competência.....	78
3.7 Procedimento.....	81
3.8 Pagamento da indenização.....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
REFERÊNCIAS.....	97
ANEXO A.....	101
ANEXO B.....	112

INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico pretende analisar o instituto da desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária e a limitação ao direito de propriedade sob a ótica da função social da propriedade rural. Nesse passo, será estudado os limites do direito de propriedade do imóvel rural, bem como os requisitos necessários para a desapropriação esclarecendo os motivos que podem levar o Estado a expropriar o imóvel rural.

Inicialmente, analisaremos o direito de propriedade, tendo em vista que é o objeto atingido pela desapropriação. Nesse passo, abordaremos como se deu a formação da propriedade rural no Brasil e como o conceito de propriedade foi evoluindo e sua abordagem em cada constituição até o advento da Constituição Federal de 1988.

Nesse passo, veremos a evolução das normas constitucionais e que em todos os textos foi garantido o direito de propriedade, porém, com significativa transformação do direito de propriedade, sendo este aos poucos vinculado ao bem estar social ou função social.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o direito de propriedade ganhou uma forte dose de sujeição ao interesse social, denominada de função social, em que o dono tem o direito de ter a terra, porém, tem reciprocamente o dever de fazê-la produzir para o seu bem estar próprio, de sua família, seus empregados e da coletividade.

Ato contínuo, abordaremos a propriedade em um aspecto geral, estudando o seu conceito na doutrina e a abordagem dada pelo código civil, bem como estudaremos a sua relevância, tendo em vista que o direito de propriedade tem um caráter essencialmente constitucional e é tido pela doutrina como o mais importante e o mais sólido de todos os direitos subjetivos.

Dedicaremos atenção também às características do direito de propriedade, espécies de propriedade, bem como as modalidades de aquisição e perda da propriedade imóvel, tendo em vista que a desapropriação é uma forma de perda da propriedade, porém, é uma forma de aquisição originária pelo ente expropriante. Um estudo aprofundado da propriedade servirá para uma melhor compreensão do instituto da desapropriação.

No segundo capítulo, discorreremos a respeito da desapropriação em sentido amplo, estudando o seu conceito, aspectos, bem como o as suas espécies. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública

ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização. (2014, p. 166)

Dessa forma, a desapropriação constitui um modo de transferência compulsória, forçada da propriedade para a Administração Pública. Portanto é, sem dúvida, uma limitação ao direito de propriedade baseada na prevalência do interesse social sobre o individual. São casos em que, por expressa autorização constitucional, os interesses coletivos se tornam inconciliáveis com o privado.

Abordaremos os princípios norteadores da desapropriação tais como: supremacia do interesse público, legalidade, finalidade, moralidade, proporcionalidade, judicialidade e publicidade. Tais princípios são aplicáveis a qualquer espécie de desapropriação, inclusive na desapropriação para fins de reforma agrária que é uma espécie de desapropriação por interesse social.

O art. 5º, XXIV, da CF prevê três fundamentos da desapropriação: necessidade pública, utilidade pública ou por interesse social. Estudaremos cada espécie de desapropriação com o fim de dirimir qualquer dúvida quanto o instituto. A legislação aplicável varia conforme a modalidade de desapropriação de acordo com o objeto e o fim destinado.

A Constituição de 1988 prevê o princípio da função social da propriedade no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais. Com isso, se, de um lado, assegurou a inviolabilidade do direito do proprietário, ao mesmo tempo firmou limites ao seu exercício, deixando clara, com isso, a relação de conexidade entre a propriedade e o princípio da função social da propriedade.

No terceiro capítulo, abordaremos principais aspectos desapropriação para fins de reforma agrária. O seu fundamento, tendo em vista que é uma modalidade sancionatória de desapropriação, é o descumprimento da função social do imóvel rural em detrimento do interesse comum. Ademais, veremos que a função social da propriedade rural foi instituída como uma verdadeira limitação ao direito de propriedade, tendo em vista que a Carta Magna condicionou o uso da propriedade rural ao bem estar social.

Trataremos também do objeto de tal desapropriação, haja vista a CF ter disposto que o objeto da desapropriação para fins de reforma agrária é o imóvel rural que não esteja cumprindo com a sua função social, no entanto, não definiu o que seria “imóvel rural”. Essa e outras responsabilidades ficaram a cargo da Lei nº 8.629/93, que tratou de regulamentar os artigos constitucionais que versam sobre a reforma agrária. Outrossim, a Lei nº 8.629/93

estabeleceu critérios para aferição do cumprimento da função social da propriedade rural, algo inexistente na Carta Magna.

Estudaremos que a Constituição Federal aponta, expressamente, alguns imóveis rurais que não podem ser desapropriados para reforma agrária, como a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra e a propriedade produtiva.

Posteriormente, discorreremos sobre o conceito de pequena e média propriedade dado pela Lei nº 8.629/93, tendo o módulo fiscal como elemento essencial para a classificação do imóvel rural. Veremos que a propriedade produtiva é classificada levando em consideração critérios meramente econômicos sendo insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária mesmo que não esteja cumprindo a sua função social. Abordaremos a competência para legislar sobre desapropriação bem como a competência executória para expropriar o imóvel rural para reforma agrária.

Outrossim, veremos que o procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária é composto basicamente por duas fases: fase administrativa e fase judicial. Estudaremos detalhadamente todo o processo administrativo que antecede o decreto expropriatório, bem como todo o procedimento judicial que segue rito especial e sumário, disciplinado pela Lei Complementar n. 76/93, alterada pela Lei Complementar n. 88/96, estudando todas as suas fases visando o cumprimento do devido processo legal.

Em síntese, este trabalho monográfico propõe trazer suporte teórico para subsidiar discussões a respeito desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, em razão de ser um assunto de grande importância tendo em vista que a reforma agrária busca o desenvolvimento econômico, justiça social e a distribuição de renda através da diminuição da concentração de terras e o cumprimento da função social do imóvel rural.

1 O DIREITO DE PROPRIEDADE

O direito de propriedade será o primeiro ponto a ser analisado nessa pesquisa, tendo em vista que a propriedade é o objeto atingido pela desapropriação. Nesse passo, é de fundamental importância a compreensão desse instituto.

1.1 Aspectos Históricos do Direito da Propriedade Rural no Brasil

A formação da propriedade rural no Brasil tem início com o descobrimento do país pela esquadra comandada por Pedro Álvares Cabral e a propriedade ou o domínio de terras que aqui encontraram, efetivamente, de fato e de direito passaram para a propriedade da Coroa Portuguesa, inclusive, *ex vi* pelo Tratado de Tordesilhas e confirmado pela famosa carta de Pero Vaz de Caminha de 22 de abril de 1500.

Dessa forma, tudo no Brasil foi considerado propriedade da Coroa Portuguesa. Assim, no Brasil fincou-se a bandeira de Portugal para impor de forma definitiva o domínio português, o qual permaneceu até o advento da Independência do Brasil. Nesse passo, as terras brasileiras deixaram de ser consideradas *res nullius* para passar a propriedade do Reino de Portugal e, conseqüentemente, surgiu a necessidade de ocupação e colonização das terras descobertas por colonos portugueses, como única forma de garantir o domínio e a soberania de Portugal.

O *ut possidetis* era a única forma de manter a soberania e a segurança contra os invasores estrangeiros. E as outras nações europeias, em tese, respeitavam a teoria da ocupação de da conquista. Dessa forma, como instrumento de defesa das terras descobertas só havia um modo de assegurar o domínio delas, o qual era o já citado sistema da real ocupação.

Sendo o Brasil colônia de Portugal, deixa certo que pelos estudos realizados sobre a evolução agrária brasileira nos mostra que tudo foi conquistado pela saga dos desbravadores bandeirantes que extrapolaram as linhas de Tordesilhas e fez do Brasil um país tão grande que tem proporções continentais.

O marco inicial da propriedade rural no Brasil se deu com a colonização portuguesa, que distribuiu o território em capitanias hereditárias que tinha extensões enormes. No início, foi Martim Afonso de Souza, depois os Capitães Hereditários e depois os Governadores Gerais até a chegada de D. João VI, que transformaram o Brasil em Reino Unido de Portugal.

Na fase das capitânicas hereditárias passavam as terras rurais do Brasil por um sistema híbrido de adquirir a terra, porque, por esta forma de colonizar os capitães donatários as recebiam do Rei de Portugal, como um sistema Foral ou Carta-Régia, pelo qual impunha obrigações e condições similares à doação.

Os Capitães-Donatários exerciam a propriedade por conta e ordem do Rei, envidando atividades de investimentos e colonização da área, recebiam um poder sem limite, semelhante ao do Rei. Entretanto, os Capitães ou Donatários embora recebessem Cartas-Régias ou Forais, na verdade mantinha a propriedade em nome do Rei.

Dessa forma, as primeiras formas de concessões do Estado foram feitas em primeiro lugar por Martim Afonso de Souza às pessoas que vieram colonizar sob o seu comando e a seguir, pelos Capitães Hereditários, geralmente, nobres e fidalgos, pessoas de certa linhagem, criando na verdade, os primeiros latifúndios nas novas terras do Brasil. Entretanto, o sistema de capitânicas hereditárias não deu certo, com pequenas exceções.

Com o fracasso das capitânicas hereditárias as terras volveram à Coroa, que prosseguiu com o sistema de concessões ou doações a colonos na forma de Sesmarias através de autoridades em nome da Coroa e isso continuou até o advento do Brasil Império, quase chegando às portas do período Republicano.

Quem recebia as terras na forma de Sesmarias era denominado sesmeiro, que era sistematicamente escolhido pela autoridade do Rei e quando não cumpria as condições de aproveitamento das terras recebidas, estas caíam em comisso (a concessão perdia a eficácia) volvendo ao patrimônio da Coroa para ser passada a outro cidadão interessado que tivesse condições financeiras para efetivamente explorá-la.

O sistema de Sesmarias que vigorou na época do Brasil Colônia era copiado do sistema Português, tinha como exigência o efetivo aproveitamento da terra concedida ao sesmeiro (uma espécie de função social). O limite imposto à área concedida a título de Sesmarias era de cinco léguas quadradas, conforme disposto na Carta régia de 27.12.1695.

O sistema de Sesmarias fracassou em parte, devido às condições de um Brasil primitivo de proporções gigantescas, desabitado e desarmônico na ocupação. Toda a eficácia do título de Sesmarias neste período de Brasil Colônia se fixou apenas em uma circunstância, qual seja, a do efetivo aproveitamento da área, que quando recebida, era dado um prazo de carência de cinco anos para torná-la aproveitada. Não era fácil que isso efetivamente ocorresse, pois as colonizações eram feita no lombo de animais e a golpes de machado. Não existia tecnologia alguma para a pecuária e o sistema era o mais rudimentar possível. Nesse

contexto, o sistema de Sesmarias caiu em descrédito, pois não atendeu as exigências do progresso.

Por esse motivo, em 17 de julho de 1.822, pela resolução 76 da Mesa do Desembargo do Paço, sede do governo Imperial foi extinto este sistema (Sesmarias) de distribuição de terras:

O regime sesmarial no Brasil, conquanto não tenha trazido resultados plenamente satisfatórios, mercê das distorções verificadas, vigorou até 17.7.1822, poucos meses antes da proclamação da independência política do país de jugo português. (MARQUES, 2012, p. 24)

Em 1824 foi promulgada a 1ª Constituição Brasileira, mais ou menos uma Carta outorgada do Primeiro Imperador, a qual entendeu por bem garantir o direito de propriedade em toda a sua plenitude, implantando no Brasil o sistema da propriedade capitalista e absoluta, mola mestra do surgimento dos latifundiários. Em razão disso, surgiu a necessidade de uma Lei Ordinária que dispusesse e regulasse o Sistema Fundiário Brasileiro devido o vácuo causado pela proibição das concessões pelo sistema de Sesmarias.

Por isso, passou-se a ser adotado o sistema de ocupações pela posse das terras devolutas, à míngua de uma lei de terras, situação essa que perdurou até 1850, quando surgiu a primeira Lei de Terras nº 601/1850, que reproduziu muito bem a situação fundiária brasileira, transformando-se este Diploma Legal em um verdadeiro marco no direito agrário brasileiro.

Aos olhos do governo português, de então sesmarias trouxeram mais malefícios que benefícios, tanto que as extinguiu definitivamente, como já dito, a 17.7.1822. Mas se o propósito da Coroa foi acabar com um mal, foi mais nocivo ao Brasil, deixando-o órfão de qualquer legislação sobre terras, no período bastante longo, de calculadamente 28 anos, pois somente a 18.9.1850, quando o país já vivia sobre o período imperial, foi editada a primeira lei sobre terras, a lei nº 601, considerada um marco histórico no contexto legislativo agrário brasileiro. (MARQUES, 2012, p. 24)

A Lei de Terras nº 601/1850 dispôs sobre as terras devolutas no Império e acerca das que são possuídas pelos títulos de Sesmarias sem preenchimento das condições legais, bem como simples título de posse mansa e pacífica. Com esta primeira Lei de Terras do Brasil, foi dada a solução de regularizar as ocupações até então existentes ao lado dos títulos de Sesmarias ou Forais:

A “Lei de Terras”, como tal consagrada e ainda hoje assim apelada, foi votada pela assembleia Geral e sancionada pelo Imperador e teve por objetivos básicos: (1)

proibir a investidura de qualquer súdito, ou estrangeiro, no domínio de terras devolutas, excetuando-se os casos de compra e venda; (2) outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas; (3) outorgar títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigorante, uma vez comprovado o cumprimento das obrigações assumidas nos respectivos instrumentos; e (4) assegurara aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica, anterior e até a vigência da lei. (MARQUES, 2012, p. 25)

Assim, as autoridades do Império titulavam as propriedades e as posses, entretanto, isso ainda não era o suficiente porque havia a necessidade imperiosa de introduzir definitivamente um registro imobiliário para perpetuar e controlar as transmissões. Isso ocorreu com o advento da primeira Lei de Registros Imobiliários (Lei nº 1237/1864) que foi alterada varias vezes até o advento definitivo da obrigatoriedade do registro imobiliário imposto pelo Código Civil de 1916.

Dessa forma, o direito de propriedade foi conferido pela Constituição Imperial de 1824, que foi regulamentado pela primeira Lei de Terras do Brasil, Lei nº 601/1850, que traçou normas sobre a criação de um registro que precedeu a Lei nº 1237/1864, sendo este um verdadeiro marco para a evolução da propriedade imobiliária rural do Brasil.

É importante ressaltar que em todas as constituições brasileiras, a partir da Imperial de 1824, até a atual *Magna Lex* de 1988, o direito de propriedade vem sendo abordado como um direito fundamental ao homem inerente à sua própria condição de vida e desenvolvimento, sendo considerado como garantia individual e inserido no elenco das cláusulas pétreas. Em todas elas vieram princípios garantidores da proteção jurídica, cuja a evolução pode ser vista com a transcrições a seguir.

A Carta Política do Império de 1824 garantiu o direito de propriedade na forma absoluta e com exclusividade, pois, só em casos excepcionais se poderia exigir o uso e o emprego da propriedade particular se o bem público exigisse, mas previamente indenizado:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base à liberdade, à segurança individual, e à propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

[...]

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.

Nesse passo, o direito de propriedade, ou o *jus in re allis*, era *exclusis allis* é oponível *erga omnes*, portanto, absoluto com finalidade meramente econômica para servir o dono.

A primeira Constituição brasileira, a Imperial de 1824, ao reger sobre a propriedade em geral, no seu art. 179, § 22, garante o direito de propriedade em toda a sua plenitude, sem mencionar qualquer restrição ao seu exercício, senão a desapropriação que hoje denominamos “por utilidade pública”. (BARROSO et al., 2006, p. 11)

Com o advento da Constituição Federal de 1891, o direito de propriedade mantém-se em sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante indenização prévia:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

Na Constituição de 1934, o conceito de propriedade era absoluto, porém crescia a ideia de restrições administrativas sobre a propriedade, tendo em vista que “já se concebia um novo conceito de propriedade na medida em que se restringia que seu exercício não poderia ser contra o interesse social ou coletivo” (BARROSO et al., 2006, p. 4). Na referida *Magna Lex* a intenção do legislador não foi criar a função social da propriedade no sentido de reforma agrária, mas apenas resguardar o direito do Poder Público em caso de necessidade ou utilidade pública desapropriar mediante justa e prévia indenização, bem como, requisitar a propriedade no caso de perigo iminente, guerra, comoção intestina. Naquela época, não era aceita a ideia de carrear ao proprietário rural a obrigação de atender a função social:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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

Com relação ao supracitado artigo, aduziu Edilson Pereira Nobre Junior:

Com a Constituição de 1934 (art. 113, § 17), impregnada de intervencionismo, característico da época, a propriedade restou garantida dès que sua utilização não afrontasse o *interesse público ou coletivo*, permitindo-se a expropriação por necessidade ou utilidade pública. O mérito desta Lei Maior foi a inclusão, a título

qualitativo da indenização devida ao particular, do adjetivo justa, a fim de formar dupla com a expressão prévia, presente desde 1824. (2012, p. 36)

Na Carta Magna de 1937, o direito de propriedade era absolutista, somente em duas hipóteses se poderia desapropriar mediante a indenização, excluídas a expressão “justa”, permanecendo apenas a expressão prévia, até porque, se trata de carta outorgada imposta pelas ideias de Estado Novo que surgia na política daquela época:

Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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

A Constituição de 1946 nasceu do Estado Novo das tão apregoadas democracias sociais, que embora garantisse o direito de propriedade com a mesma ideia absolutista das constituições passadas, mas também com poder de restrição da desapropriação e requisição no interesse público, trouxe a norma que mitigava tal absolutismo e já dava azo à ideia de implantação da reforma agrária no Brasil:

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Art 147 - 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.

Aqui nascia o embrião da função social da propriedade e a ideia de bem estar social, que outro não seria da obrigação de produzir e implantar a Reforma Agrária, que só cristalizou no crepúsculo da CF/1946, com a Emenda Constitucional 10/64 e o Estatuto da Terra que foi promulgado nesta época.

Com o advento da Constituição Federal de 1967, surgiu o bojo de normas suficientes para ratificar definitivamente a implantação da Reforma Agrária no Brasil, inserindo normas específicas. Nesse passo, o absolutismo do direito de propriedade estava ferindo de morte para

passar a garantia relativa, ou seja, o direito de propriedade era garantido até onde não ferisse o interesse social, inclusive sujeito à desapropriação para fins de Reforma Agrária:

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Art. 157, § 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

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

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

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

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

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

Nesse passo, percebemos uma evolução das normas constitucionais que garantiram o direito de propriedade, podemos notar paulatinamente a transformação do direito de propriedade vinculado ao bem estar social ou função social.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o direito de propriedade evoluiu e ganhou uma forte dose de sujeição ao interesse social, que na técnica jurídica denominada de função social, significa que o dono tem o direito de ter a terra, porém, tem, reciprocamente o dever de fazê-la produzir para o seu bem estar próprio, de sua família, seus empregados e da coletividade. A “Constituição Cidadã”, assim chamada a Constituição Federal de 1988, expurgou de vez o absolutismo do direito de propriedade, que impedia o desenvolvimento rural do Brasil:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

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

O direito de propriedade ganhou uma nova dimensão com o advento do instituto da função social, segundo os direitos humanos fundamentais sobre os bens essenciais da vida. Desse modo, portanto, aquele Estado estático deu lugar a um Estado dinâmico na busca pelo bem estar social com a adoção do instituto da função social da propriedade, mudando o conceito tradicional de direito de propriedade absoluta, para a propriedade mantida pelo poder-dever de seu dono.

1.2 Conceito

A palavra propriedade é empregada em diversos sentidos. No campo das ciências naturais, designa as qualidades específicas dos elementos físicos. Assim, fala-se em propriedade da água para definir sua capacidade de congelamento, seu ponto de ebulição etc. No âmbito da literatura científica, tem servido para designar o poder do cientista sobre determinado campo de conhecimento e, daí, dizer-se que a obra foi científica foi concebida *com propriedade*. Para os filólogos, trata-se da propriedade daquilo que é próprio, ou seja, pertencente à determinado ente. Assim, em todos os sentidos, vislumbra-se a sujeição de um objeto a um ser. Na seara jurídica, abordagem da presente pesquisa, o vocábulo exprime também essa ideia de sujeição, vinculando um poder a um objeto.

A própria origem do vocábulo é obscura, entendendo alguns que vem do latim *proprietas*, derivado de *proprius*, designando o que pertence a uma pessoa. Assim, a propriedade indicaria toda relação jurídica de apropriação de um certo bem corpóreo ou incorpóreo. Nesse sentido:

Para uns o vocábulo vem do latim *proprietas*, derivado de *proprius*, designando o que pertence a uma pessoa. Assim, a propriedade indicaria, numa acepção ampla, toda a relação jurídica de apropriação de um certo bem corpóreo ou incorpóreo. Outros entendem que o termo “propriedade” é oriundo de *domare*, significando sujeitar ou dominar, correspondendo a idéia de *domus*, casa, em que o senhor da

casa se denomina *dominus*. Logo, “domínio” seria o poder que se exerce sobre as coisas que lhe estiverem sujeitas. (DINIZ, 2012, p. 128)

Com já dito, a propriedade é o objeto atingido pela desapropriação, sendo então necessária a definição desse instituto. Diante dessa tarefa, difícil e árdua, é louvável o pensamento de Carlos Roberto Gonçalves sobre o conceito de propriedade:

O poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como reivindicá-lo de quem injustamente o detenha. (2013, p. 229/230)

Maria Helena Diniz define a propriedade da seguinte forma:

Poder-se-á definir, analiticamente, propriedade, como sendo o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha. (2012, p. 130)

Washington de Barros Monteiro também expôs seu pensamento sobre o instituto ora em análise:

Constitui o direito de propriedade o mais importante e o mais sólido de todos os direitos subjetivos o direito real por excelência, o eixo em torno do qual gravita o direito das coisas. (2012, p. 83)

Entretanto, o Código Civil não conceituou o que seja propriedade, limitando-se a enunciar os poderes do proprietário:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Com ou sem definição legal, sabe-se que a consciência do poder sobre as coisas, assim como a ideia de posse, é visível logo nos primeiros anos de vida do ser humano. Desde cedo, a criança percebe a diferença entre a coisa própria e a coisa alheia e, ao compartilhar as brincadeiras com os companheiros, sente o significado do poder da vontade sobre a coisa.

Partindo dessa premissa, adotando o já citado pensamento de Maria Helena Diniz, como conceituação básica, tem-se a propriedade como o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar e gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.

Sendo assim, a propriedade é, portanto, um direito absoluto, oponível *erga omnes*, apesar de sofrer certas limitações, como veremos adiante. Mas se a propriedade pode ser conceituada como um poder, e não há como negá-lo, hoje o exercício se faz em sintonia com os anseios da sociedade, expressos no direito positivo. Por isso se diz que a propriedade é tanto um poder quanto um dever, mercê das implicações de ordem econômica, social e ambiental a que está adstrita por força da norma. Logo, enquanto poder, a propriedade identifica-se com o seu caráter estático, mas, enquanto dever é encarada em sua dinâmica.

Dessa forma, a propriedade é qualificada como um direito real máximo. Entretanto, atualmente vem sendo relativizado o caráter absoluto desse instituto, em razão dos direitos fundamentais do homem e a supremacia deste em detrimento dos bens.

1.3 A Relevância do Direito de Propriedade

Sem rodeios, podemos acentuar que o direito de propriedade tem um caráter essencialmente constitucional. A Constituição de 1988 prevê o direito de propriedade no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

Nesse sentido, segundo os ensinamentos de Washington de Barros Monteiro, “é o direito de propriedade, o mais importante e o mais sólido de todos os direitos subjetivos, o direito real por excelência, é o eixo em torno do qual gravita o direito das coisas. Dele pode dizer-se ser a pedra fundamental de todo o direito privado. Sua importância é tão grande no direito como na sociologia e na economia política. Suas raízes aprofundam-se tanto no terreno do direito privado como no direito público” (2012, p. 111).

1.4 Características do Direito de Propriedade

A análise da propriedade permite vislumbrá-la como um direito exclusivo, no sentido que o poder do titular sobre a coisa afasta o exercício de igual poder por outra pessoa. Mesmo

no condomínio verifica-se a exclusividade, na medida em que cada condômino conserva para si um poder sobre a porção ideal do objeto, logo, o exercício por um sujeito afasta os demais. Nesse sentido:

A propriedade sobre a coisa corpórea é exclusiva, vale dizer, a pessoa estranha não pode exercer ação alguma. Da exclusividade decorre que a coisa não pode pertencer, com exclusividade e simultaneamente, a duas ou mais pessoas. Cada coisa tem, pois, apenas um dono. (DOWER, 2011, p. 93)

Além da exclusividade, grande parte da doutrina vê na propriedade um direito absoluto, como o proclamou o Código de Napoleão ao identificá-lo como a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa de forma irrestrita, incluindo aí o não uso. Mas hoje se combate veementemente o caráter absoluto previsto no código de 1804, mercê do princípio da função social e econômica dos imóveis e das limitações de ordem civil em geral. Nesse sentido, asseveram os nobres juristas:

A utilização deve ser feita, porém, dentro dos limites legais e de acordo com a função social da propriedade. Preceitua a propósito o § 1º do mesmo art. 1.228 do Código Civil que “*o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais...*” (GONÇALVES, 2013, p. 230)

É absoluta porque o seu proprietário tem sobre a coisa que lhe pertence o mais amplo poder jurídico, podendo usar e desfrutar da coisa de maneira que lhe aprouver. Vale dizer, o proprietário da coisa pode decidir livremente se deve usar, alienar, abandonar ou destruí-la como bem entender. Está sujeito, porém, a certas limitações impostas pelo interesse público. Por isso, prevalece o entendimento de que uma pessoa, embora na situação privilegiada de proprietário, não pode molestar com o exercício desse poder, o interesse da comunidade. E, como consectário desse poder jurídico especial é que se manifesta a oponibilidade *erga omnes* (contra todos). (DOWER, 2011, p. 93)

Conclui-se, portanto, que o proprietário tem plenos poderes sobre a propriedade, sendo oponível *erga omnes*, podendo dar a ela a destinação que lhe for conveniente. Entretanto, tal poder encontra limitações no ordenamento pátrio, não sendo absoluto ao extremo. Esta é uma característica marcante do direito de propriedade.

Um outro atributo do direito de propriedade é o da plenitude, significando que todos os seus poderes encontram-se enfeixados nas mãos do proprietário. Tal permite ao titular usar, fruir e dispor da coisa em sua expressão máxima, sujeito apenas aos regramentos legais e administrativos. A plenitude, cumpre ressaltar, é sempre presumida em se tratando de domínio e, no Brasil, essa presunção, juntamente com a da exclusividade, vem prevista no art. 1231 do Código Civil:

Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.

Nesse sentido, a plenitude da propriedade decorre da liberdade que o proprietário tem de usá-la como lhe aprouver, acatando as restrições legais, evitando a utilização abusiva e atendendo a função socioeconômica.

Outra característica importante se refere à perpetuidade que resulta do fato de que a propriedade subsiste independentemente do seu exercício. Dessa forma, enquanto não sobrevier causa extintiva legal ou oriunda da própria vontade do titular, não se extinguindo, portanto, pelo não uso. Outrossim, esclarece Maria Helena Diniz:

Tal perpetuidade não significa que um bem deva pertencer sempre ao mesmo titular, visto que os homens duram, em regra, menos do que os bens de que são donos. Compreende sua perpetuidade a possibilidade de sua transmissão, que é até um dos meios de tornar durável a propriedade, por um lapso temporal indefinido, uma vez que o adquirente é o sucessor do transmitente, a título singular ou universal, recebendo todos os seus direitos sobre a coisa transmitida. (2012, p. 133)

Outra característica de suma importância é o direito de reaver a coisa (*rei vindicatio*), traduzindo-se no poder que tem o proprietário de mover ação para obter o bem de quem injustamente o detenha, em virtude do seu direito de seqüela, característico do direito real. Nesse sentido:

O quarto elemento constitutivo é o direito de reaver a coisa (*rei vindicatio*), de reivindicá-la das mãos de quem injustamente a possui ou detenha, como corolário do seu direito de seqüela, que é uma das características do direito real. Envolve a proteção específica da propriedade, que se perfaz pela ação reivindicatória. (GONÇALVES, 2013, p. 231)

No que tange ao chamado direito de seqüela, é de suma importância a lição de Maria Helena Diniz para entendermos tal característica:

...o direito de seqüela é a prerrogativa concedida ao titular do direito real de pôr em movimento o exercício de seu direito sobre a coisa a ele vinculada, contra todo aquele que a possui injustamente ou seja detentor. (2012, p. 30)

Nesse passo, levando em consideração as características citadas acima, conclui-se que a propriedade consubstancia-se como a sujeição de uma coisa a um titular, que a mantém com plenitude e exclusividade, podendo dela usar, fruir e dispor nos limites do direito positivo e segundo uma função econômica, social e ambiental.

1.5 Espécies de Propriedade

No que tange às espécies de propriedade, estas estão divididas em dois grupos, quais sejam, quanto à extensão do direito e quanto à perpetuidade do domínio. Com relação à extensão do direito do seu titular, a propriedade pode ser plena ou limitada. A propriedade será plena quando todos os seus elementos estiverem reunidos nas mãos do seu titular (*ius utendi; ius fruendi; ius abutendi*) e a propriedade será limitada ou restrita quando alguns de seus elementos acharem-se nas mãos de outra pessoa que detenha direito real sobre a coisa (usufruto; hipoteca), o titular não tem todos os poderes inerentes à propriedade, sobre ela pesa um ônus real. Nesse sentido:

Em face da *extensão do direito* do seu titular a propriedade pode ser:

- a) *plena*, quando todos os seus elementos constitutivos se acham reunidos na pessoa do seu proprietário, ou seja, quando seu titular pode usar, gozar e dispor do bem de modo absoluto, exclusivo e perpétuo, bem como reivindicá-lo de quem, injustamente o detenha;
- b) *restrita ou limitada*, quando se desmembra um ou alguns de seus poderes que passa a ser de outrem, caso em que se constitui o direito real sobre a coisa alheia. Assim, no usufruto, limitada é a propriedade do nu proprietário, porque o usufrutuário tem sobre a coisa o uso e gozo. Limitado é o domínio gravado com cláusula de inalienabilidade, já que o seu proprietário privado está no direito de dispor do bem. (DINIZ, 2012, p. 136)

Quanto a perpetuidade do domínio, as espécies de propriedade estão subdivididas em perpétua e resolúvel. Será perpétua quando propriedade tem duração ilimitada no tempo (enfiteuse) e será resolúvel quando a propriedade tem no seu próprio título a sua extinção, logo que se realize a condição resolutória (doação com cláusula de reversão). No próprio título coloca-se cláusula resolúvel. É o que ensina a nobre jurista Maria Helena Diniz:

Quanto à *perpetuidade* do domínio do domínio temos:

- a) *propriedade perpétua*, a que tem duração ilimitada, ou seja, durará enquanto o proprietário tiver interesse por ela; e
- b) *propriedade resolúvel* ou revogável, a que encontra, no seu título constitutivo, uma razão de sua extinção, ou seja, as próprias partes estabelecem uma condição resolutiva (CC, arts. 1.359 e 1.360). É o que se dá no fideicomisso (CC, art. 1.951), com a propriedade do fiduciário (CC, arts. 1.361 a 1.368-A) e na retrovenda (CC, arts. 505 a 508) com o domínio do comprador. (2012, p. 137)

1.6 Da Aquisição da Propriedade Imóvel

1.6.1 Da Classificação das Modalidades de Aquisição da Propriedade Imóvel

Por aquisição da propriedade entende-se a incorporação dos direitos de dono em um titular. “Pelos arts. 1.227, 1238 a 1.259 e 1.784 do Código Civil brasileiro adquire-se a propriedade imóvel pelo registro do título no Cartório de Registro de Imóveis, pela usucapião, pela acessão e pelo direito hereditário”. (DINIZ, 2012, p. 146)

O renomado jurista Carlos Roberto Gonçalves fez uma observação em relação à abordagem da aquisição da propriedade face ao Código Civil de 1916 e no Código Civil vigente:

O Código Civil de 1916 enumerava, taxativamente, no art. 530, os modos de aquisição da propriedade imóvel: a) transcrição do título de transferência no Registro do Imóvel; b) acessão; c) usucapião; e) direito hereditário.

O novo diploma não os especificou, limitando-se a disciplinar, no capítulo intitulado “Da aquisição da propriedade imóvel”, a *usucapião*, o *registro* do título e a *acessão* (arts. 1.238 a 1.259).

O *direito hereditário* é, também, modo de aquisição da propriedade imóvel porque, “*aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários*” (CC, art. 1.784). (2013, p. 254)

Ultrapassada essa questão de ordem, passaremos a analisar a classificação das modalidades de aquisição da propriedade quanto a sua procedência. Nesse contexto, a aquisição da propriedade poderá ser originária ou derivada. A “aquisição originária é aquela que ocorre quando o adquirente não possui nenhuma relação com o antigo dono” (FIUZA, 2003, p. 649). Outrossim, “será derivada a aquisição quando houver transmissão da propriedade de um titular a outro” (FIUZA, 2003, p. 649). Nesse sentido:

Os modos de adquirir a propriedade classificam-se segundo critérios diversos. Quanto à procedência ou a causa da aquisição, esta pode ser *originária* e *derivada*. É da primeira espécie quando não há transmissão de um sujeito para outro, como ocorre na acessão natural e na usucapião. O indivíduo, em dado momento, torna-se dono de uma coisa por fazê-la sua, sem que lhe tenha sido transmitida por alguém, ou porque jamais esteve sob o domínio de outrem. Não há relação causal entre a propriedade adquirida e o estado jurídico anterior da própria coisa.

A aquisição é *derivada* quando resulta de uma relação negocial entre o anterior proprietário e o adquirente, havendo, pois, uma transmissão do domínio em razão da manifestação da vontade, como no registro do título translativo e na tradição. (GONÇALVES, 2013, p. 254)

Do ponto de vista doutrinário, os modos de adquirir a propriedade dividem-se em originários e derivados. Nos primeiros, a aquisição é direta e independente da interposição de outra pessoa, o adquirente faz seu o bem, que lhe não é transmitido por quem quer que seja. São modos originários de aquisição da propriedade a ocupação, a especificação e a acessão.

Nos segundos, a aquisição tem como pressuposto um ato de transmissão por via do qual a propriedade se transfere para o adquirente. Tais são a transcrição e a tradição. (MONTEIRO, 2011, p. 117)

Tem-se a aquisição originária quando o indivíduo faz seu o bem sem que este lhe tenha sido transmitido por alguém, não havendo qualquer relação com o domínio atual e o anterior, como sucede na acessão e na usucapião.

Diz-se derivada a aquisição quando houver transmissibilidade de domínio, por ato *causa mortis* ou *inter vivos*. Tal se dá no direito hereditário e em negócio jurídico seguido de registro. (DINIZ, 2012. p. 146)

Tal distinção é de fundamental importância, tendo em vista os efeitos que produzem. Se a aquisição da propriedade ocorre por modo originário, esta se incorpora ao patrimônio do adquirente em toda sua plenitude. Outrossim, se ocorre pelo modo derivado, transfere-se os mesmos atributos, restrições e qualidades que possuía no patrimônio do transmitente, se condiciona a do predecessor, adquirindo o novo proprietário o direito que tinha e lhe transmitiu o antigo proprietário.

Os modos derivados de adquirir a propriedade são regidos pela regra fundamental de Ulpiano: *nemo plus juris ad alium transferre potest, quam ipse habet* (ninguém pode transferir a outrem mais direitos do que tem).

A distinção entre modos originários e modos derivados de aquisição que, na fase de Bonfante, não se pode dizer de toda estranha ao pensamento dos romanos, encerra grande importância prática, pois aquele que se abrochela num modo derivado se sujeitará eventualmente a comprovar que seu antecessor também era dono da coisa adquirida e que esta sempre esteve no domínio de todos os proprietários que o precederam. (MONTEIRO, 2011, p. 117)

Como já dito, a aquisição derivada pressupõe transmissão, nesse passo, a transmissão da propriedade de uma pessoa para outra pode consumir-se, por ato *inter vivos*, ou fato *causa mortis*. Nessa seara, a elucidativa lição de César Fiuza:

Por aquisição *inter vivos* devemos entender aquela que ocorre entre pessoas vivas. Tanto adquirente quanto alienante acham-se vivos. Melhor dizendo, a aquisição *inter vivos* não tem como pressuposto a morte de ninguém.

Já a aquisição *mortis causa* pressupõe a morte do antigo proprietário para que o direito de propriedade se transfira ao novo titular. É o que acontece na sucessão hereditária, em que os herdeiros e legatários adquirem *causa mortis*. (2003, p. 649)

Quanto ao objeto, a aquisição pode dá-se a título singular e a título universal. Aquisição a título singular é a aquisição de um ou mais bens determinados, especificados.

Será a título universal quando seu objeto for patrimônio não individualizado, englobando todos os bens que o compõe.

Quanto ao objeto, diz-se que a aquisição é a *título singular* quando tem por objeto bens individualizados, particularizados. Verifica-se, ordinariamente, por negócios *inter vivos*. Dá-se a aquisição a *título universal* quando a transmissão da propriedade recai num patrimônio. Um único modo de aquisição admitido pelo nosso direito é a *sucessão hereditária*. (GONÇALVES, 2013, p. 257)

A seguir estudaremos as modalidades de aquisição da propriedade imóvel.

1.6.2 Aquisição pelo Registro do Título

A principal forma de aquisição da propriedade imóvel ocorre mediante o registro do título aquisitivo, conforme preceitua o art. 1.245 do Código Civil:

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

Dessa forma, de acordo com o artigo supracitado, a transferência do domínio só se perfaz pelo registro do título translativo. Nesse sentido:

Para a aquisição da propriedade imóvel, no direito brasileiro, não se basta o contrato, ainda que perfeito e acabado. Por ele, criam-se apenas obrigações e direitos, segundo estatui o art. 481 do Código Civil, *verbis*:
“*Pelo contrato de compra e venda, um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhes certo preço em dinheiro*”
(GONÇALVES, 2013, p. 299)

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Maria Helena Diniz:

Logo, os negócios jurídicos, em nosso sistema jurídico, não são hábeis para transferir o domínio de bem imóvel. Para que se possa adquiri-lo, além do acordo de vontades entre adquirente e transmitente é imprescindível o registro do título translativo na circunscrição imobiliária competente (Leis ns. 6.015, de 31-12-1973; 6.140 de 28-11-1974; 6.216, de 30-06-1975, e 7.433/85), sendo necessário, como se vê, a participação do Estado por intermédio do serventuário que faz esse registro público sem o qual não há transmissão da propriedade. (2012, p. 148)

Outrossim, a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73) estabelece, no art. 227, que o registro deve ser realizado na matrícula. Na sua falta exige-se a sua realização antes do

registro, quando o imóvel sofrer a primeira alteração na titularidade (arts. 176, § 1º, I, e 228 da referida lei). Ademais, “no § 1º do art. 1.245, preceitua o Código Civil de 2002 que, enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel. O título translativo cria apenas direitos pessoais entre as partes contratantes” (MONTEIRO, 2011, p. 125).

1.6.3 Aquisição pela Usucapião

Segundo César Fiuza “usucapião que dizer “aquisição pelo uso”, em latim, *usucapio* é palavra composta, em que *usu* significa literalmente “pelo uso”, *capio* significa captura, tomada, ou, em tradução mais livre, aquisição” (2003, p. 658). Desse modo, a usucapião é o modo de aquisição da propriedade imóvel pela posse mansa, pacífica e justa no prazo legal em que a lei dispuser.

A propriedade imobiliária adquire-se por usucapião quando a posse atende às características da lei e perdura, de forma contínua e pacífica, pelo prazo nela previsto. (COELHO, 2012, p. 265)

Dentre as espécies de usucapião prevista em nosso ordenamento, a usucapião especial rural é a única que interessa para a presente pesquisa, tendo em vista que o objeto da pesquisa é a desapropriação do imóvel rural. Tal forma de aquisição da propriedade está prevista no art. 1.239 do Código Civil:

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Nesse diapasão é o entendimento de Carlos Roberto Gonçalves:

A usucapião especial rural não se contenta com a simples posse. O seu objetivo é a fixação do homem no campo, exigindo ocupação produtiva do imóvel, devendo neste morar e trabalhar o usucapiente. Constitui a consagração do princípio ruralista de que deve ser dono da terra rural quem a tiver frutificado com o seu suor, tendo nela a sua moradia e a de sua família. (2013, p. 262)

Nesse sentido, a usucapião especial rural é pautada pelo trabalho juntamente com a posse mansa e pacífica pelo lapso temporal determinado pela lei. Nesse sentido:

A usucapião agrária, também conhecida como usucapião especial, é caracterizada e diferenciada dos demais tipos do Direito Civil pelo elemento “posse-trabalho”, salientado por Miguel Reale quando da exposição de motivos do respectivo projeto de lei.

Sem dúvida, a usucapião de Direito Agrário apresenta a posse da terra marcada pelo trabalho: é a posse trabalhada. Nesse sentido, somente a diuturna exploração econômica e racional da terra é caminho para a aquisição do domínio do imóvel rural. (BARROSO et al., 2006, p. 17/18)

1.6.4 Aquisição pela Acessão

O vocábulo pode ter várias acepções, que serve para designar um dos vários modos de aquisição da propriedade. Trata-se de modo de adquirir que à lei deve sua origem. Podemos defini-la como o modo originário de adquirir a propriedade, em virtude do qual ao proprietário fica pertencendo tudo quanto se une ou adere ao seu bem. Nesse sentido:

Acessão é o ato de aceder, de acrescentar, de ajuntar. No Direito romano, acessão era modo originário de adquirir a propriedade de tudo àquilo que se incorporasse definitiva ao imóvel. (FIUZA, 2003, p. 653)

Acessão é, pois, modo de aquisição de propriedade, criado por lei, em virtude do qual tudo o que se incorpora a um bem fica pertencendo ao seu proprietário. Ou, segundo a lição de BEVILÁQUA, “é o modo originário de adquirir, em virtude do qual fica pertencendo ao proprietário tudo quanto se une ou incorpora ao seu bem”. (GONÇALVES, 2013, p. 314)

A acessão pode ser classificada em natural e artificial ou industrial. É denominada de acessão artificial ou industrial, aquela decorrente do trabalho ou indústria do homem. Cuidado com a acessão natural, aquela decorrente de fenômenos naturais. Vejamos:

Acessão natural é forma de aquisição da propriedade decorrente de evento alheio à vontade humana. É o que ocorre com a aluvião, a avulsão e a formação de ilhas. Acessão industrial ou artificial é forma de aquisição da propriedade, mediante a exteriorização da vontade humana, consubstanciada em uma conduta positiva, de caráter oneroso, para a fixação de construção ou de plantação. (LISBOA, 2012, p. 211)

Percebe-se aí duas modalidades de acessão: a *natural* que se dá quando a união ou incorporação da coisa acessória à principal (*accessio cedit principali*) advém de acontecimento natural. A formação de ilhas, o aluvião, a avulsão e o abandono de alvéo constituem casos desse tipo de acessão, pois se produzem de modo espontâneo sem que haja qualquer intervenção humana; e b) a *industrial* ou *artificial*, quando resulta de trabalho do homem. Pertence a essa modalidade as plantações e as construções de obras. (DINIZ, 2012, p. 154)

O Código Civil de 2002, em seu art. 1.248, contempla cinco formas de acessão, no que tange à propriedade imóvel, que abordaremos a seguir:

Art. 1.248. A acessão pode dar-se:
I - por formação de ilhas;
II - por aluvião;
III - por avulsão;
IV - por abandono de álveo;
V - por plantações ou construções.

A formação de ilhas é uma típica hipótese de aquisição da propriedade por acessão. Nesse caso, a formação de ilhas que não sejam públicas pertence aos proprietários dos terrenos ribeirinhos de ambas as margens, em proporção as suas testadas. Se a ilha se formar entre uma das margens e a metade do rio, esta pertencerá ao proprietário das margens mais próximas.

A ilha situada entre a margem do rio e a linha mediana é considerada coisa acessória pertencente ao proprietário do imóvel marginal.
Se a ilha estiver situada no meio do rio e em distância equivalente às margens de imóveis de proprietários diferentes, cada parte pertencerá aos proprietários dos imóveis que margeiam as águas, na proporção das suas testadas.
Testada é a extensão de um dos lados de um prédio em relação a uma outra coisa. (LISBOA, 2012, p. 211)

Outrossim, interessam ao direito civil, somente as ilhas surgidas nos rios não navegáveis, em razão de pertencerem ao domínio particular, tendo em vista que as ilhas surgidas nos álveos de correntes públicas têm idêntico caráter, não sendo passíveis de aquisição por acessão pelo domínio particular. Desse modo:

De acordo com o Código de Águas (Dec. n. 24.643/34 — CA), são de domínio público as ilhas formadas em águas públicas, e, de domínio privado, as surgidas em águas privadas (art. 23). Segundo esse mesmo diploma legal, a navegabilidade ou fluviabilidade da corrente confere-lhe o caráter de bem público (art. 2º). Assim, se o riacho é navegável ou fluviável, não pertencerá ao particular, ainda que nasça e deságue nos limites de uma propriedade privada. Apenas a corrente inútil à navegação ou flutuação pertence aos particulares. Os rios públicos são da União ou dos Estados, observado o critério constitucional de repartição. Quer dizer, pertencem à União os existentes em terrenos de seu domínio, banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, nasçam ou se estendam a território estrangeiro (CF, art. 20, III). Os demais rios públicos pertencem aos Estados em que se situam (art. 26). (COELHO, 2012, p. 272)

Dessa forma, as ilhas que, porventura, se formarem nos rios navegáveis, a acessão se dará em proveito do ente público em cujo domínio se encontre, seja União, os Estado e ou os Municípios.

A aquisição da propriedade imóvel também pode dá-se por aluvião, que consiste pelo acréscimo sucessivo e imperceptível de materiais às margens dos rios. Com esse fenômeno, as margens aumentam de tamanho, adquirindo o dono das terras ribeirinhas a propriedade do acréscimo. Nessa hipótese de acessão, não há o que se falar em pagamento de indenização ao prejudicado. Nesse sentido:

Aluvião é o acrescentamento insensível que o rio anexa tão vagarosamente às margens, que seria impossível, num dado momento, apreciar a quantidade acrescida. A quem pertence esse acrescentamento marginal, produzido pela natureza, lenta e imperceptivelmente, através do tempo? Dá a resposta o art. 1.250 do Código Civil de 2002: “os acréscimos formados, sucessiva e imperceptivelmente, por depósitos e aterros naturais, ao longo das margens das correntes, ou pelo desvio das águas destas, pertencem aos donos dos terrenos marginais, sem indenização”. É a mesma regra do direito romano: *quod per alluvionem agro nostro flumen adjicit, jure gentium nobis acquiritur*. Os efeitos da acessão, nesse caso, são definitivos. A atribuição efetua-se *ratione vicinitalis et adherentiae*. Com a redação dada à parte final do art. 1.250 do novo Código, ficou patente que o dono do terreno marginal não precisará indenizar ninguém. (MONTEIRO, 2011, p. 125)

Outra hipótese de acessão prevista pelo Código Civil é a avulsão. Tal espécie de acessão é decorrente da movimentação repentina de terra de um prédio ao outro. Outrossim, o beneficiário de tal fenômeno tem a opção de permitir a remoção da terra ou de indenizar o prejudicado pela diminuição patrimonial sofrida. O proprietário prejudicado tem o direito de reclamar, obedecendo ao prazo decadencial de 01 (um) ano.

Segundo o Código Civil, o proprietário ribeirinho se torna dono do acréscimo, por avulsão, desde que indenize o proprietário das terras perdidas. Não havendo indenização, concede a Lei ao dono do prédio desfalcado o direito de, em um ano, reivindicar as terras perdidas, se for possível retorná-las. Sendo possível, o dono do prédio acrescido poderá optar entre deixar que as removam, ou indenizar o proprietário desfalcado. (FIUZA, 2003, p. 655)

O Código Civil também contempla, em seu art. 1252, o abandono de álveo como forma de acessão. Álveo é a superfície que as águas cobrem de determinado rio, noutras palavras, o leito. Dessa forma, o abandono do álveo ocorre com a seca do rio. Ou seja, o leito exposto do rio passa a pertencer aos proprietários ribeirinhos das duas margens, na proporção das testadas, até a linha mediana daquele.

O Código de Águas define o *álveo* como “a superfície que as águas cobrem sem transbordar para o solo natural e ordinariamente enxuto” (art. 9º). É, em suma, o leito do rio. Ele será público de uso comum, ou dominical, conforme a propriedade das respectivas águas; e será particular, no caso de águas comuns ou particulares (Código de Águas, art. 10).

O álveo abandonado de rio público ou particular pertence aos proprietários ribeirinhos das duas margens, na proporção das testadas, até a linha mediana daquele (Código de Águas, art. 10 e parágrafos). (GONÇALVES, 2013, p. 318)

E, por fim, o Código Civil prevê em seu art. 1.253, a aquisição da propriedade imóvel pela acessão por construções e plantações. Tal forma de acessão é chamada de industriais ou artificiais, tendo em vista que são decorrentes de uma ação humana e é fundamentada na aplicação de dois princípios: “a coisa acessória segue a principal” e “a propriedade do solo compreende a da superfície”. Dessa forma, pela regra geral, o proprietário do solo adquire a propriedade das construções e plantações nele existentes. Entretanto, tal presunção não é absoluta, encontrando algumas ressalvas. Nesse sentido:

Assim, se o proprietário semeia, planta ou edifica em seu próprio terreno, mas com sementes, “*plantas ou materiais alheios*”, adquire a propriedade destes, visto que o acessório segue o principal. O que adere ao solo a este se incorpora. Entretanto, para evitar o enriquecimento sem causa, estabelece o aludido art. 1.254 do Código Civil que terá de reembolsar o valor que utilizar, respondendo ainda “*por perdas e danos, se agiu de má fé*”.

Portanto, ainda que de má-fé, o proprietário do solo adquire automaticamente a propriedade das sementes, plantas e materiais, beneficiado pela acessão. Não haveria interesse social em que se arrancassem as plantas e sementes, ou se destruíssem edifícios. O proprietário torna-se dono dessas acessões, mas terá de ressarcir o seu valor.

Por outro lado, segundo dispõe o art. 1.255, *caput*, do código Civil, “*aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização*”. Se, no entanto, estiver de má-fé, o proprietário terá a opção de obriga-lo a repor as coisas no estado anterior, retirando a planta ou demolindo a edificação, e a pagar os prejuízos, ou deixar que permaneça a seu benefício e sem indenização. (GONÇALVES, 2013, p. 318)

1.6.5 Aquisição pela Sucessão Hereditária

A sucessão também é uma das modalidades de aquisição da propriedade, tal aquisição origina-se de ato *mortis causa*. Nesse passo, “pressupõe a morte do no dono para que o direito de propriedade se transfira ao novo titular. É o que acontece na sucessão hereditária, em que os herdeiros e legatários adquirem *causa mortis*” (FIUZA, 2003, p. 649).

Dessa forma, com a abertura da sucessão, o domínio da herança se transmite automaticamente aos herdeiros legítimos e testamentários, independentemente de transcrição, “observando-se o quinhão ao qual cada um deles tem direito, consoante as normas aplicáveis à herança” (LISBOA, 2012, p. 215). Nesse diapasão:

Segundo o nosso direito, os herdeiros se tornam donos da herança, no exato momento em que o antigo dono morre. Ainda que não saibam, já são proprietários. A morte do autor da herança tem, pois, o poder de operar, por si só, a transferência da propriedade, independentemente de registro.

Acontece que os herdeiros adquirem a propriedade do patrimônio universal, indiviso. São considerados, num primeiro momento, condôminos de bens herdados. É preciso, assim, inventariar os bens, a fim de partilhá-los. Realizada a partilha, é expedido formal de partilha, que será enfim, transcrito no Registro de Imóveis. Só depois do registro formal de partilha, no Cartório Imobiliário, é que cada herdeiro adquire a propriedade individual dos imóveis, deixando de ser condômino. (FIUZA, 2003, p. 653)

1.7 Da Perda da Propriedade

“Perde-se a propriedade quando perece o bem, por renúncia do titular do direito ou sempre que algum outro sujeito de direito a adquire — por desapropriação, registro de título translativo, usucapião, acessão ou arrecadação de imóvel abandonado e vago” (COELHO, 2012, p. 291).

O artigo 1.275 do Código Civil vigente contempla algumas formas de perda da propriedade.

Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade:

- I - por alienação;
- II - pela renúncia;
- III - por abandono;
- IV - por perecimento da coisa;
- V - por desapropriação.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis.

O supracitado artigo não é taxativo no que tange às formas de perda da propriedade. Segundo os ensinamentos de Carlos Roberto Gonçalves, “a enumeração do aludido dispositivo é meramente exemplificativa, ao usar a expressão “*além das causas consideradas neste Código*”, à existência de outras causas de extinção, como a usucapião e a acessão” (2012, p. 331/332).

A alienação é a primeira forma extintiva da propriedade arrolada pelo art. 1.275 do Código Civil. Na alienação, o titular transfere definitivamente a coisa a outrem por vontade própria. Outrossim, os efeitos da perda da propriedade imóvel por alienação estão subordinados ao registro do título transmissivo conforme dispõe o art. 1.275, parágrafo único do Código Civil. Nesse sentido:

A alienação (CC, art. 1.275, I) é o modo mais expressivo do proprietário usar do *jus abutendi*, ou melhor, da livre disponibilidade de seus bens.

É uma forma de extinção subjetiva do domínio, em que o titular desse direito, por vontade própria, transmite a outrem seu direito sobre a coisa. É a transmissão de um direito de um patrimônio a outro.

Essa transmissão pode ser a título gratuito, como doação, ou oneroso, como compra e venda, troca, dação em pagamento. (DINIZ, 2012, p. 154)

Outra forma de perda da propriedade se perfaz pela renúncia. “A renúncia é ato unilateral pelo o qual o titular abre mãos de seus direitos sobre a coisa, de forma expressa. O ato renunciativo de imóvel deve também ser registrado no Registro de Imóveis competente” (GONÇALVES, 2013, p. 332).

A renúncia à propriedade imobiliária, por sua vez, é negócio jurídico praticado pelo titular do direito real. Não se exterioriza por meros atos, como o abandono, mas pressupõe declaração expressa de vontade. Ela pode ser feita em benefício de pessoa determinada ou simplesmente veicular o despojamento, tornando a coisa de ninguém (*res nullius*). A partir do registro da renúncia no Registro Imobiliário, opera-se a perda da propriedade pelo sujeito declarante. (COELHO, 2012, p. 293)

Outra hipótese de perda da propriedade prevista pelo o Código Civil é o abandono que nada mais é que o despojamento voluntário da coisa, desprovido de qualquer formalidade. É, pois, resultante da inércia do titular em praticar os atos inerentes ao domínio. O Código Civil prevê a perda da propriedade imóvel urbano ou rural por abandono (art. 1.276)¹.

O abandono (CC, art. 1.275, III) é uma das modalidades de perda de propriedade, pois é o ato unilateral em que o titular do domínio se desfaz, voluntariamente, do seu imóvel, porque não quer mais continuar sendo, por várias razões, o seu dono, é necessário, para que haja derrelição, a intenção abdicativa; simples negligência ou descuido não a caracterizam. (DINIZ, 2012, p. 201)

A coisa pode perecer, e, conseqüentemente, perde-se a propriedade daquele bem, é o que prevê o art. 1.275, inciso IV do Código Civil. Nesse passo, “a perda pelo perecimento da coisa decorre da perda do objeto. Se, por exemplo, um incêndio destrói uma edificação ou fortes chuvas provocam o deslizamento de um morro, fazendo-o desaparecer, os seus respectivos proprietários perdem o poder que tinham sobre eles” (GONÇALVES, 2013, p. 333).

¹ Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

A última hipótese de perda da propriedade pelo art. 1275 do Código Civil é a desapropriação. Tal hipótese será detalhadamente trabalhada no próximo capítulo dessa pesquisa.

2. DA DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação para fins de reforma agrária é o objeto principal dessa pesquisa. Entretanto, é de fundamental importância o estudo e a compreensão dos aspectos gerais desse instituto, bem como o estudo das espécies de desapropriação. Analisaremos também neste capítulo a função social da propriedade e o efeito que tal instituto tem sobre a propriedade.

2.1 Conceito

Todo instituto jurídico possui dificuldades para ser conceituado, o mesmo ocorre com a desapropriação. Há inúmeros conceitos de desapropriação variando de um estudioso para outro. Senão vejamos:

Segundo o entendimento de José Cretella Júnior:

Desapropriação é o procedimento complexo de direito público, pelo o qual a Administração, fundamentada na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, obriga o titular de bem, móvel ou imóvel, a desfazer desse bem, mediante justa indenização paga ao proprietário. (1980, p. 11)

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização. (2014, p. 166)

Na lição de Marcelo Alexandrino e Vicente de Paulo:

Desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública, de necessidade pública, ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de justa e prévia indenização. (2013, p. 1019)

E finalmente, Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua a desapropriação:

Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado.

À luz do Direito Positivo brasileiro, 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. (2013. p. 881/882)

Uma análise detida dos conceitos acima citados nos permite “identificar traços comuns, tais como o caráter de direito público, em que o gênero interesse público constitui-se no fundamento da desapropriação, na perda compulsória da propriedade e na justa indenização” (HARADA, 2006, p. 13/14). Nesse sentido, está implícito que, havendo confronto de interesses público e privado, prevalece o primeiro. É o princípio da supremacia do interesse público.

Dessa forma, a desapropriação constitui um modo de transferência compulsória, forçada da propriedade para a Administração Pública. Portanto é, sem dúvida, uma limitação ao direito de propriedade baseada na prevalência do interesse social sobre o individual.

Outrossim, quanto ao aspecto indenizatório, há dois tipos de desapropriação no Direito brasileiro. Em um deles a indenização é prévia, justa e em dinheiro, conforme tradição de nosso Direito. Está previsto no art. 52, XXIV, da Constituição de 1988 como sendo o regime indenizatório corrente, normal. O outro é o que se efetua através de pagamento em títulos especiais da dívida pública resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas. A indenização também deve ser justa, mas já se vê que não é prévia, ainda que a Constituição assim a qualifique.

2.2 Natureza Jurídica do Instituto

A doutrina classifica a desapropriação como forma originária de aquisição da propriedade, porque não provém de nenhum título anterior, e, por isso, o bem expropriado torna-se insuscetível de reivindicação e libera-se de quaisquer ônus que sobre ele incidissem precedentemente, ficando eventuais credores sub-rogados no preço.

Nesse sentido é a lição de Edilson Pereira Nobre Júnior:

... constitui, quando colima o aponderamento da coisa, modo de aquisição originária da propriedade, porque, uma vez o bem incorporado ao Poder Público, libera-se de

quaisquer ônus reais, sendo insuscetível de reivindicação, devendo todos aqueles que o disputavam dirigir suas pretensões quanto ao valor da indenização. Prova inofismável está no art. 31 do Dec.-lei 3.365/41, ao proclamar: “Ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado”. (2012. p. 46/47)

Nesse mesmo entendimento a elucidativa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Diz-se originária a forma de aquisição da propriedade quando a causa que atribui a propriedade a alguém não se vincula a qualquer título anterior, isto é, não procede, não deriva de título precedente, portanto, não é dependente de outro. É causa autônoma, bastante, por si mesma, para gerar, por força própria, o título constitutivo da propriedade.

Dizer-se que a desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade significa que ela é, por si mesma, suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público, independentemente de qualquer vinculação com o título jurídico do anterior proprietário. É a só vontade do Poder Público e o pagamento do preço que constituem propriedade do Poder Público sobre o bem expropriado. (2013. p. 887)

Isso faz com que não seja possível invocar contra a desapropriação qualquer reivindicação, evicção, direitos reais de uso, gozo ou garantia, ou penhora. Em outras palavras, nenhum vício ou ônus incidente sobre os direitos de propriedade anteriores afeta o direito de propriedade do Estado: o Estado não é como um comprador; é um adquirente originário. A aquisição originária se legitima por si própria, não pelos títulos anteriores, que, portanto, não a limitam ou condicionam.

Outro aspecto interessante da desapropriação é que tal instituto é de direito público. Nesse diapasão é o oportuno ensinamento ilustrado por Pontes de Miranda:

A desapropriação é de direito público, e só de direito público, constitucional, administrador. O que é de direito civil é um de seus efeitos, o principal deles que é a perda de propriedade. O direito civil não rege, de modo nenhum, a desapropriação; já no plano da eficácia, atinge o direito civil, e a ela, somente por isso, tem o direito civil de aludir como um dos modos de perda da propriedade. (1971, p. 152)

2.3 Fundamento da Desapropriação

Está entre as mais drásticas manifestações dos poderes de intervenção do Estado sobre a propriedade. São casos em que, por expressa autorização constitucional (art. 5º, XXIV, CF), os interesses coletivos se tornam inconciliáveis com o privado.

De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello “o fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando

incompatíveis” (2013, p. 886). As atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado devem ser voltadas para o benefício da coletividade, sua atuação deve ser voltado para o interesse público.

Explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

No caso da intervenção na propriedade, o Estado age de forma vertical, ou seja, cria imposições que de alguma forma restringem o uso da propriedade pelo seu *dominus*. E o faz exatamente em função da supremacia que ostenta, relativamente aos interesses privados. Quando o particular sofre a imposição interventiva do Estado em sua propriedade, sua reação natural é a de insatisfação, e isso porque seu interesse foi contrariado. Mas toda intervenção visa ao atendimento de uma situação de interesse público e, sendo assim, há de justificar-se a atuação estatal, mesmo contrária ao interesse do particular.

Pode-se, assim, extrair desse fundamento que, **toda vez que colide um interesse público com um interesse privado, é aquele que tem que prevalecer. É a supremacia do interesse público sobre o privado, como princípio, que retrata um dos fundamentos da intervenção estatal na propriedade.** (2014, p. 794) (grifos nossos)

Nesse diapasão é o entendimento de Alexandre Santos de Aragão:

Segundo esse princípio, quando um interesse privado entrasse em colisão com um interesse público, deveria haver a prevalência ou o predomínio deste. O interesse público seria “supremo”, ressalvado o respeito a direitos fundamentais constitucionalmente protegidos contra os quais o interesse público não poderia ser invocado. Ou seja, no conflito entre interesses públicos e privados, aqueles deveriam, em princípio, prevalecer. Teríamos, então, uma preponderação prévia em tese e abstrata em favor apenas de uma espécie de interesse. (2013, p. 125)

Nesse sentido, aduzem Marcelo Alexandrino e Vicente de Paulo, que o princípio da supremacia do interesse público decorre do fato que, “existindo conflito entre o endereço público e o interesse particular, deverá prevalecer o primeiro, tutelado pelo Estado, respeitados, entretanto, os direitos e garantias individuais expressos na constituição, ou dela decorrentes” (2013, p. 182).

Desse modo, “saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o *Welfare State* (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 34). Tal princípio, implícito na atual ordem jurídica, significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais. Assim, a Administração Pública é colocada em uma posição de superioridade diante do particular. Trata-se de uma regra inerente a qualquer grupo social: os interesses do grupo devem prevalecer sobre os dos indivíduos que o compõem. Essa é uma condição para a própria subsistência do grupo social. Em termos práticos, cria uma desigualdade jurídica entre

a Administração e os administrados possibilitando, assim, a intervenção do Estado na propriedade privada (desapropriação).

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que “o fundamento normativo constitucional encontra-se nos arts. 5º, XXIV, 182, § 4º, III, e 184 e parágrafos do Texto Magno brasileiro” (2013, p. 887).

Ademais, o ilustre jurista aduz que “o fundamento infraconstitucional reside nas diferentes leis e decretos-leis que disciplinam a matéria. Merecem especial realce o Decreto-lei 3.365, de 21.6.1941, com as alterações posteriores, a Lei 4 132, de 10.9.1962, e o Decreto-lei 1.075, de 22.1.1970” (MELLO, 2013, p. 887).

2.4 Princípios Norteadores

São os princípios que norteiam e delimitam a intervenção do Estado na propriedade privada. Dessa forma, destinam-se a orientar a evolução e a aplicação das normas de Direito nos limites de atuação da própria Administração Pública.

Entre os inúmeros conceitos de princípio na doutrina, podemos aludir à clássica conceituação de Celso Antônio Bandeira de Melo, que o considera como:

...mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. (2013, p. 112)

De acordo com os ensinamentos de Fernanda Marinela, “princípios são mandamentos de otimização, normas que ordenam a melhor aplicação possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes, portanto, a sua incidência depende de ponderações a serem realizadas no momento de sua aplicação. Existindo para o caso concreto mais de um princípio aplicável, esses não se excluem” (2013, p. 25).

Importante grifar que cada princípio é dotado de determinado valor, dimensão de peso, não tendo amplitude fixada de antemão, logo, a tensão entre eles admite a adoção do critério da ponderação dos valores ou ponderação dos interesses aplicáveis ao caso concreto, devendo a cada caso o intérprete verificar o grau de preponderância. Assim, um determinado princípio pode prevalecer em uma situação

específica e ser preterido em outra, o que não significa nulidade do princípio afastado, esse continua intacto. (MARINELA, 2013, p. 25)

Passando a análise individual dos princípios aplicáveis à desapropriação, surge, inicialmente, o princípio da supremacia do interesse público que foi detalhadamente estudado no item 2.3, que “ao conferir à Administração a competência para intervir no direito de propriedade, desapropriando, a ordem jurídica não confere apanágio a ser manifestado ilimitadamente. Exige que a postura administrativa se conforme ao interesse geral que, em nenhuma hipótese, deverá sucumbir ante caprichosos interesses individuais do governante” (NOBRE JUNIOR, 2012, p. 78).

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludem ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social. Para o Direito Administrativo interessam apenas os aspectos de sua expressão na esfera administrativa. Para não deixar sem referência constitucional algumas aplicações concretas especificamente dispostas na Lei Maior e pertinentes ao Direito Administrativo, basta referir os institutos da desapropriação e da requisição (art. 5º, XXIV e XXV), nos quais é evidente a supremacia do interesse público sobre o interesse privado. (MELLO, 2013, p. 99)

O princípio da legalidade também não é estranho ao instituto da desapropriação. Segundo tal princípio, a Administração Pública e seus agentes devem sempre atuar em conformidade com a lei aplicável.

A esse respeito, dispõe o art. 5º, II, da Constituição Federal, ao definir que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. “O princípio da legalidade é a base do Estado Democrático de Direito e garante que todos os conflitos sejam resolvidos pela lei” (MARINELA, 2013, p. 30). Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei.

[...]

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração, às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis,

reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro. (MELLO, 2013, p. 103/104)

Dessa forma, na ausência de norma específica autorizadora da atuação da Administração Pública no que se refere à desapropriação, esta não poderia agir, tendo em vista que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina em razão do princípio da legalidade.

Outro princípio aplicável ao instituto da desapropriação é o princípio da finalidade. Esse princípio deve permear todo o processo de desapropriação, visto que a Administração Pública sempre deve agir com o intuito de atender ao interesse público contido na lei.

Para Fernanda Marinela “o princípio da finalidade exige que o administrador persiga o objetivo legal, certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público, o bem comum, além das finalidades específicas apontadas na lei, sob pena de ilegalidade do ato, caracterizando abuso de poder, na modalidade desvio de finalidade e, conseqüentemente, sujeito ao controle pelo Poder Judiciário” (2013, p. 38/39).

De outro lado, no mesmo raciocínio, aduz Celso Antônio Bandeira de Mello ao tratar do princípio da finalidade:

Em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. E mais que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício — denominado “desvio de poder” ou “desvio de finalidade” — são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende à própria lei. (2013, p. 109)

Assim, a título exemplificativo, uma desapropriação para fins de reforma agrária deve ter como finalidade a distribuição de terras e não de perseguir o proprietário, inimigo político, o que desvirtuaria a desapropriação incorrendo em desvio de finalidade, sendo passível de controle pelo judiciário culminando em nulidade. Assim, “há desvio de poder e, em consequência, nulidade do ato, por violação da finalidade legal, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública quanto naqueles em que “o fim perseguido, se bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato” (MELLO, 2013, p. 110). Nessa esteira:

O desvio de finalidade implica a nulidade do ato administrativo relacionado à sua prática, independentemente de outras sanções cabíveis. Da mesma forma, pouco

importa se o ato administrativo praticado com desvio de finalidade favoreceu interesses particulares ou atendeu a interesse público diverso daquele previsto na lei que disciplinava a sua prática; o fato é que, caracterizado o desvio de finalidade, o ato administrativo em questão será nulo, sem prejuízo das sanções administrativas e legais aplicáveis aos responsáveis. (GOMES, 2012, p. 32)

Nesse sentido, a pertinente lição de Edilson Pereira Nobre Júnior:

O fim público é aquele que a lei, explícita ou implicitamente, prevê como tal. Afastando-se o administrador do objetivo indicado em sede legal, ou elegendo outro caráter particular, vem a lume a figura do desvio de poder consoante definição do art. 2º parágrafo único, e, da Lei 4.717/65, de sorte a nulificar o comportamento praticado.

A desapropriação é, de fato, a mais onerosa medida de intervenção estatal na propriedade privada. Resulta da superioridade do interesse público sobre o individual e somente quando satisfaz aquele pode legitimar-se.

Intransponível, então, que a perda da propriedade, ou de utilidades substanciais desta, pelo cidadão, em prol do Estado, ou de seus delegados, somente ocorra se encontrar arrimo em situações de necessidade, utilidade pública, ou interesse social definidas em lei. Precisa, a constituição germânica de 1949 assinalou, no pórtico do seu art. 14, n. 3º: “*A expropriação somente é lícita por motivos de interesse geral*”.

Em vista disso, se o administrador, ao desapropriar não atender ao fim coletivo (necessidade ou utilidade pública, ou interesse social), cometerá arbítrio, sanável pelo Judiciário. (2012, p. 84/85)

O respeito ao princípio da finalidade pública se impõe na desapropriação a necessidade de se motivar, objetiva e amplamente, o decreto expropriatório tanto no que à indicação do fim concreto da medida quanto na indicação dos bens objeto desta.

Outro princípio de suma importância aplicável à desapropriação é o princípio da moralidade. Conforme aduz Celso Antônio Bandeira de Mello quando se refere ao princípio da moralidade, “a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição” (2013, p. 122).

Outrossim, complementando o ensinamento acima citado, “o princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por correção de atitudes, mas também por regras de boa administração, pela ideia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum” (MARINELA, 2013, p. 39).

O princípio da proporcionalidade é também de fundamental importância para o instituto da desapropriação. “A proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta. Em outras palavras, constitui proibição de exageros no exercício da função administrativa” (MAZZA,

2014, p. 146). Nesse mesmo entendimento ensina Fernanda Marinela: “o princípio da proporcionalidade exige equilíbrio entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar, segundo padrões comuns da sociedade em que se vive, analisando sempre cada caso concreto” (2013, p. 56). Nesse sentido:

Este princípio enuncia a ideia - singela, aliás, conquanto frequentemente desconsiderada - de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam. (MELLO, 2013, p. 113)

Tal princípio está previsto no art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei n. 9.784/99, onde a proporcionalidade consiste no dever de “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

Prosseguindo com a análise dos principais princípios norteadores da desapropriação, conforme os ensinamentos de Edilson Pereira Nobre Júnior “o princípio da judicialidade, ou da reserva judicial, é corolário da exigência do devido processo legal para propiciar a perda da propriedade. Requer a interveniência do Judiciário para transferir ao Estado o domínio do bem expropriado caso haja discordância do proprietário” (2012, p. 93). Nesse sentido:

Ressalte-se ainda que esses processos não podem ser concretizados de qualquer maneira só para cumprir a formalidade, eles devem ser realizados seguindo o modelo constitucional, fundamentando-se no princípio do devido processo legal em que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF) e, conseqüentemente, no princípio do contraditório e da ampla defesa aos litigantes, estatuídos no art. 5º, LV, do texto constitucional que estabelece que em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. (MARINELA, 2013, p. 51)

Partilha desse mesmo entendimento Celso Antônio Bandeira de Mello:

Note-se que “privar” da liberdade ou da propriedade não é apenas simplesmente elidi-las, mas também o é suspender ou sacrificar quaisquer atributos legítimos inerentes a uma ou a outra; vale dizer: a privação não precisa ser completa para caracterizar-se como tal. Assim, para desencadear consequência desta ordem, a Administração terá que obedecer a um processo regular (o devido processo legal), o qual, evidentemente, como resulta do inciso LV do art. 5º, demanda contraditório e ampla defesa. (2013, p. 118)

Por derradeiro, o princípio da publicidade também é aplicável à desapropriação. Como a desapropriação é ato da administração, é de suma importância a observância desse princípio. “Esse princípio tem como base o fato de que o administrador exerce função pública, atividade em nome e interesse do povo, por isso nada mais justo que o titular desse interesse tenha ciência do que está sendo feito com os seus direitos” (MARINELA, 2013, p. 40).

Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Lei Magna. “A publicidade também representa condição de eficácia para os atos administrativos, marcando o início de produção de seus efeitos externos, já que ninguém está obrigado a cumprir um ato administrativo se desconhece a sua existência” (MARINELA, 2013, p. 40). Trazendo a aplicação do princípio da publicidade para a desapropriação aduz Edilson Pereira Nobre Júnior:

À derradeira, frise-se que a desapropriação, como atuação administrativa, não escapa, para a sua validade e eficácia, à publicidade, mecanismo indispensável ao estado democrático de direito, para a satisfação do reclamo de transparência dos atos e negócios governamentais e seu controle pelos interessados. Resulta invencível do art. 37, *caput*, da Lei Fundamental.

Em razão dela, segue-se que o ato declaratório do interesse coletivo, quer oriundo do Executivo ou do Legislativo, de qualquer das esferas políticas da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), deve ser publicado através de órgão oficial, ou ainda na imprensa local, se assim a norma legal exigir (2012, p. 97).

2.5 Objeto da Desapropriação

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, “a desapropriação pode ter por objeto qualquer bem móvel ou imóvel dotado de valoração patrimonial. É com esse teor que se pauta o art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/1941², no qual se encontra consignado que “*todos os bens podem ser desapropriados*” pelas entidades da federação” (2014, p. 835). Nesse sentido:

Como se depreende do artigo 2º do Decreto-lei nº 3.65/41, todos os bens poderão ser desapropriados, incluindo coisas móveis e imóveis, corpóreas e incorpóreas, públicas ou privadas. (DI PIETRO, 2014, p. 178)

Pode ser objeto de desapropriação tudo aquilo que seja objeto de propriedade. Isto é, todo bem, imóvel ou móvel, corpóreo ou incorpóreo, pode ser desapropriado. Portanto, também se desapropriam direitos em geral. (MELLO, 2013, p. 892)

Há, entretanto, algumas situações que tornam impossível a desapropriação:

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

Contudo, não são desapropriáveis direitos personalíssimos, tais o de liberdade, o direito à honra etc. Efetivamente, estes não se definem por um conteúdo patrimonial, antes se apresentam como verdadeiras projeções da personalidade do indivíduo ou consistem em expressões de um seu *status* jurídico, como o pátrio poder e a cidadania, por exemplo.

Também não se desapropria o dinheiro, moeda corrente do país, por ser este o próprio meio de pagamento do bem expropriado. Todavia, dinheiro estrangeiro ou moedas raras podem ser desapropriados.

Igualmente não são desapropriáveis pessoas, mas apenas os bens ou direitos acionários relativos a elas, porque desapropriar significa tirar a propriedade, isto é, despojar de um objeto jurídico, e em Direito as pessoas são sujeitos e não objetos. Daí que, ao contrário do que erroneamente se supõe, não se desapropriam empresas, sociedades, fundações, concessionários de serviço público, mas tão só os bens que tais entidades possuam ou os direitos representativos do capital delas. As pessoas não se extinguem por via da desapropriação. (MELLO, 2013, p. 892)

Corroborando com o entendimento do autor acima citado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera que “determinados tipos de bens são inexpropriáveis; é o caso dos direitos personalíssimos, como o direito pessoal do autor, o direito à vida, à imagem, aos alimentos etc” (2014, p. 179).

Portanto, de acordo com os autores citados, os direitos personalíssimos, como a honra e a liberdade, não podem ser desapropriados, por não serem suscetíveis de avaliação. A moeda corrente também não pode ser desapropriada, até por ser o próprio meio de pagamento da indenização pela desapropriação.

Outrossim, a própria lei considera alguns bens insuscetíveis de determinado tipo de desapropriação. Como exemplo, temos a propriedade produtiva, que não pode ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, como emana do art. 185, da CF:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

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

II - a propriedade produtiva.

Nesse sentido é o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Quando se trata de desapropriação para fins de reforma agrária, o objeto é, evidentemente, o imóvel rural que não atende a sua função social, definida no artigo 186 da Constituição. No entanto, o artigo 185 proíbe que essa modalidade de desapropriação incida sobre:

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

II - a propriedade produtiva. (2014, p. 179)

No que se refere “a hipótese de desapropriação, por um Estado, de bens particulares situados em outro Estado; a desapropriação é poder jurídico que está associado ao fator território, de modo que permitir esse tipo de desapropriação implicaria vulneração da autonomia estadual sobre a extensão de seu território” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 835). Portanto, os entes não podem, de toda sorte, desapropriar bens situados fora do seu território. O poder expropriatório é expressão do poder político de cada ente federativo, que só existe, naturalmente, dentro do seu território.

Ademais, os bens públicos, inclusive os de uso comum do povo, podem ser desapropriados, mas só pelas entidades de maior abrangência territorial. Assim, a União pode desapropriar bens dos Estados e dos Municípios; os Estados, os bens dos Municípios; e os Municípios não podem desapropriar bens dos Estados e da União³. Nesse sentido:

Os bens públicos podem ser desapropriados desde que respeitada, em razão do princípio da “hierarquia federativa” a seguinte ordem: a União poderá desapropriar bens dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios e os Estados só poderão desapropriar bens dos seus Municípios, conforme previsão do art. 22, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/41, que visa proteger a autonomia desses entes. Sendo assim, bem da União não poderá sofrer desapropriação, um Estado não poderá desapropriar bem de outro Estado, assim como de um Município situado em território de outro Estado e o Município não poderá desapropriar bens dos demais entes, nem mesmo de outro Município. Nessas hipóteses, por serem bens públicos, há exigência de autorização legislativa da mesma ordem política do expropriante. (MARINELA, 2013, p. 918/919)

Bens públicos podem ser desapropriados, nas seguintes condições e forma: a União poderá desapropriar bens dos Estados, Municípios e Territórios; os Estados e Territórios poderão expropriar bens de Municípios (art. 2º, § 2º, do Decreto-lei 3.365/1941). Já, as recíprocas não são verdadeiras. Sobremais, há necessidade de autorização legislativa do poder expropriante para que se realizem tais desapropriações. (MELLO, 2013, p. 892)

Em qualquer caso em que for permitida a desapropriação de bem público deverá ser precedida de autorização legislativa do ente expropriante (art. 2º, § 2º, Decreto-Lei nº 3.365/41). Não é condicionada, obviamente, à concordância do próprio ente “menor” expropriado. A decisão continua sendo unilateral do ente expropriante, mas exigirá uma lei específica, não apenas um ato administrativo de expropriação.

³ § 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

2.6 Legislação Aplicável

Enumeramos os mais importantes fundamentos normativos aplicáveis ao instituto da desapropriação:

- Constituição Federal: arts. 5º, XXIV, 182 a 186;
- Decreto-Lei nº 3.365/41: embora discipline especificamente a desapropriação por utilidade pública, o Decreto-Lei nº 3.365 é considerado lei geral de desapropriações, contendo as normas mais importantes sobre o procedimento expropriatório em nosso país;
- Lei nº 4.132/62 (dispõe sobre a desapropriação por interesse social);
- Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade): o Estatuto da Cidade regulamenta a desapropriação urbanística (art. 8º), de competência do Município, como importante instrumento de política urbana;
- Lei nº 10.406/2002 (Código Civil): o Código Civil possui diversos dispositivos tratando do tema desapropriação, entre eles: 1) art. 519 (define um caso de tresdestinação lícita ao permitir que o bem expropriado receba destinação diversa daquela prevista inicialmente no decreto expropriatório); 2) art. 1.228, § 3º (faz referência à desapropriação como forma de privação da propriedade); 3) art. 1.275 (inclui a desapropriação entre os institutos de perda da propriedade).
- Lei n. 4.505/64, Leis Complementares n. 76/93 e 88/96, e Lei n. 8.629/93 (disciplinam as expropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária); e
- Decreto-Lei n. 1.075/70 (regula a imissão de posse *initio litis* em imóveis residenciais urbanos).

Passemos à leitura dos dispositivos constitucionais acerca do tema:

Art.5º [...]

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

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

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.

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

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

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

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

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

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

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

II – a propriedade produtiva.

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

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

I - 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 aplicação desses dispositivos será detalhadamente estudada no capítulo III dessa pesquisa.

2.7 Espécies de Desapropriação

Conforme dito anteriormente, o art. 5º, XXIV, da CF prevê três fundamentos da desapropriação: necessidade pública, utilidade pública ou por interesse social.

A doutrina tem se esforçado para identificar as características diferenciais dessas três espécies de desapropriação, tendo em vista a falta de parâmetros legais para distinguir necessidade pública, utilidade pública e interesse social.

Entretanto, alguns apontamentos importantes podem auxiliar nessa diferenciação.

Antes de adentrarmos especificamente no tema, devemos alertar que a desapropriação pode se dar de maneira direta (regular) ou indireta. A desapropriação direta ou regular ocorre quando o Poder Público desapropria com respaldo em promulgação de decreto expropriatório e mediante o pagamento de indenização. Tal desapropriação é realizada por qualquer entidade federativa, com fundamento na necessidade pública ou utilidade pública. Suas normas gerais estão previstas no Decreto-Lei nº 3.365/41, e a indenização é sempre prévia, justa seja ela dinheiro ou em títulos da dívida agrária.

De outro lado, a desapropriação indireta ou irregular a que se processa sem observância do procedimento legal (art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41), sem o respaldo do decreto expropriatório e sem observância do devido processo legal (violação do art. 5º, LIV, da CF). Uma vez que o bem é incorporado faticamente, ainda que de forma ilegal, ao domínio público e o ordenamento jurídico proíbe a utilização de ações possessórias ou reivindicatórias (art. 35 do Decreto-Lei n. 3.365/41), restando ao proprietário prejudicado a propositura de ação judicial de indenização por desapropriação indireta.

2.7.1 Desapropriação por Necessidade Pública

“A necessidade pública decorre de situações de emergência, cuja a solução exija a desapropriação do bem. Na necessidade pública, para a situação de emergência ser resolvida satisfatoriamente, faz-se necessária a transferência urgente de bens de terceiros ao Poder Público” (ALEXANDRINO, 2013, p.1020).

Segundo Kiyoshi Harada, “a necessidade pública, em matéria de desapropriação, surge quando o poder público defronta-se com um problema urgente e inadiável, só removível mediante a transferência do bem particular a seu domínio” (2006, p. 16).

Em importante lição, Fernanda Marinela assevera que “a desapropriação comum poderá ter como fundamento a necessidade ou utilidade pública sendo que a legislação não diferencia esses conceitos, utilizando o mesmo rol previsto no art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41, restando para a doutrina distingui-las segundo o caso concreto” (2013, p. 923). Não

há no direito brasileiro uma lei disciplinando especificamente os casos de desapropriação por necessidade pública. Entretanto, o art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41 (Lei Geral de Desapropriações), entre os casos de utilidade pública, prevê hipóteses que melhor se enquadrariam como de necessidade pública tais como as previstas nas alíneas *a, b, c e d*:

art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) **a segurança nacional**;
- b) **a defesa do Estado**;
- c) **o socorro público em caso de calamidade**;
- d) **a salubridade pública**;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais. (grifos nossos)

Corroborando com tal pensamento, Kiyoshi Harada leciona que “é possível vislumbrar casos de necessidade pública no elenco do art. 5º, como ocorre nos quatro primeiros incisos” (2006, p. 16). Nada obstante, apesar do *caput* do artigo citado falar em utilidade pública, é unanimidade da doutrina que o Decreto-Lei nº 3.365/41 também se aplica às desapropriações por necessidade pública. Nesse sentido aduz Celso Antônio Bandeira de Mello:

Os casos de necessidade e utilidade pública capitulados no art. 590, §§ 1º e 2º do Código Civil de 1916 - e que, aliás, não têm correspondentes no novo Código, isto é, na Lei 10.406, de 10.1.2002 - foram absorvidos todos, sob a designação de utilidade pública, pelo art. 5º do Decreto-lei 3.365. (2013, p. 889)

Dessa forma, as hipóteses de necessidade pública envolvem situações de emergência, que exigem a transferência urgente e imprescindível de bens de terceiros para o domínio público, propiciando uso imediato pela Administração.

Nos casos de necessidade pública, o pedido de imissão provisória na posse é indispensável para fazer frente à urgência da situação concreta.

2.7.2 Desapropriação por Utilidade Pública

Conforme os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, os casos de desapropriação por utilidade pública “apresenta-se quando a transferência de bens de terceiro para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível” (2002, p. 577). Desse modo, “a utilidade pública é caracterizada como uma situação vantajosa para o interesse coletivo, mas não urgente” (MARINELA, 2013, p. 923).

Portanto, de acordo com as explicações dadas no item 2.7.1, é notória a diferença entre necessidade pública e utilidade pública. “Enquanto na necessidade pública a desapropriação é a única solução administrativa para resolver determinado problema, na utilidade pública a desapropriação se apresenta como a melhor solução” (MAZZA, 2014, p. 721).

Concluimos, portanto, que necessidade pressupõe urgência de uso do bem para um fim específico e imediato, ao passo que utilidade caracteriza simplesmente a situação em que, a critério da discricionariedade da Administração Pública, determinado bem será desapropriado a partir da estrita conveniência e oportunidade para o ente expropriante.

Como já dito, a desapropriação por utilidade pública está regulada pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 21.06.1941 – Lei Geral de Desapropriações, e compreende toda espécie de bens. Nos termos do art. 5º da citada lei, são consideradas hipóteses de utilidade pública:

art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) **a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;**
- f) **o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;**
- g) **a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;**
- h) **a exploração ou a conservação dos serviços públicos;**
- i) **a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;**
- j) **o funcionamento dos meios de transporte coletivo;**
- k) **a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas**

necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

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

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

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

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

p) os demais casos previstos por leis especiais. (grifos nossos)

É importante ressaltar que, embora o art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41 seja considerado o rol legislativo das hipóteses de utilidade pública, é preciso alertar que, como dito anteriormente, em conformidade com o ensinamento de Kiyoshi Harada, as quatro primeiras hipóteses nele referidas (segurança nacional, defesa do Estado, socorro público em caso de calamidade e salubridade pública;) são doutrinariamente consideradas casos de necessidade pública.

Nos casos caracterizados como utilidade pública, a imissão provisória na posse pode não ser necessária, restando ao Poder Expropriante avaliar a conveniência de formulação do pedido imissivo.

2.7.3 Desapropriação por Interesse Social

A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social (art. 1º da Lei nº 4.132/62).

Esse fundamento representa a conveniência social da desapropriação, objetiva auxílio às camadas mais pobres, melhoria das condições de vida, atenuação das desigualdades e outros, como por exemplo, a desapropriação para construção de casas populares, proteção de solo e a preservação de cursos de água e de reservas florestais. O objetivo do Estado não é ficar com os bens, mas sim distribuí-los. (MARINELA, 2013, p. 924)

Nessa esteira, a importante lição do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

O interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para o seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo de Poder Público. Esse interesse social justificativo de desapropriação está indicado na norma própria (Lei 4.132/62) e em dispositivos esparsos de outros diplomas legais. O que convém assinalar, desde logo, é que os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à

coletividade ou, mesmo, a certos beneficiários que a lei credencia para recebê-los e utilizá-los convenientemente. (2002, p. 578)

Nesse mesmo sentido, aduz José Cretella Júnior que ocorre motivo de interesse social quando:

... a expropriação se destina a solucionar os chamados *problemas sociais*, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais; quando as circunstâncias impõem a distribuição da propriedade para melhor aproveitamento ou maior produtividade em benefício da comunidade. (1972, p. 50)

Diferentemente do que ocorre nas desapropriações por necessidade pública e utilidade pública, os bens desapropriados por interesse social não são destinados à Administração Pública, mas, sim, à coletividade ou a determinados destinatários legalmente definidos.

A Lei nº 4.132/62, em seu art. 2º, considera de interesse social:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

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

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

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

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

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

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

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

Com relação ao rol elencado acima Kiyoshi Harada aduz que “os casos mais comuns de desapropriação por interesse social são os dos incisos IV e V. Na hipótese dos inciso IV, normalmente, ela é decretada para impedir a reintegração de posse por parte do proprietário do imóvel, com o que traria graves problemas sociais” (2006, p. 18). Por isso que há a exigência da formação de núcleo residencial de mais de 10 famílias, tendo em vista que na eventual propositura de uma ação de reintegração de posse por parte do proprietário, um

número significativo de famílias ficaria desabrigadas, causando assim, um problema social mais grave.

Prosseguindo com a lição, Kiyoshi Harada assevera que “as desapropriações pelo inciso V intensificam-se em períodos com a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes” (2006, p. 18). Nesse sentido, a desapropriação baseada no inciso V busca a diminuição do déficit de moradias próprias, o que impacta significativamente na melhoria de vida das pessoas.

Outrossim, segundo Fernanda Marinela, “não se pode confundir esta hipótese de desapropriação, que não tem natureza de penalidade, com a desapropriação sancionatória, que também poderá decorrer de um interesse social, mas com natureza de sanção por descumprimento da função social da propriedade” (2013, p. 924). A ilustre jurista prossegue com seu raciocínio aduzindo que “é possível desapropriar um bem para atender a regras urbanísticas, contando com indenização prévia, justa e em dinheiro, o que caracteriza a desapropriação comum, como também desapropriar nas mesmas circunstâncias, em razão do desrespeito à função social da propriedade, o que caracteriza sua natureza sancionatória, devendo a indenização ocorrer através de títulos” (2013, p. 925).

Entretanto, a desapropriação por interesse social pode ter, e na prática quase sempre tem, caráter sancionador, representando uma punição ao proprietário de imóvel que descumpra a função social da propriedade. Maria Sylvia Di Pietro elencou de forma didática as modalidades de desapropriação sancionatória:

A Constituição de 1988 prevê três modalidades de desapropriação com caráter sancionatório. Duas delas são previstas para os casos de descumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, § 4º) e da propriedade rural (art. 186), hipóteses em que o pagamento da indenização é feito em títulos da dívida pública e não em dinheiro. A terceira é a prevista no artigo 243, que trata da expropriação de glebas de terras em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas, hipótese em que o expropriado não faz jus a qualquer tipo de indenização, além de ficar sujeito às sanções previstas em lei.

A desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana está disciplinada pela Lei nº 10.257, de 10-7-01 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

[...]

A desapropriação por descumprimento de função social da propriedade rural é tratada na Lei Complementar nº 76, de 6-7-93, alterada pela Lei Complementar nº 88, de 23-12-96.

[...]

Quanto à desapropriação de glebas de terra em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas, prevista no artigo 243 da Constituição e disciplinada pela Lei nº 8.257, de 26-11-91, pode-se dizer que se equipara ao confisco, por não assegurar ao expropriado o direito à indenização. Pela mesma razão, teria sido empregado o vocábulo expropriação, em vez de desapropriação. (2013, p. 167/170)

São fundadas no interesse social as desapropriações para política urbana (art. 182, § 4º, III, da CF) e para reforma agrária (art. 184 da CF), sendo que a indenização não é paga em dinheiro, mas em títulos públicos. A natureza sancionatória dessas modalidades de desapropriação é revelada pelo fato de a indenização não ser em dinheiro, mas em títulos da dívida pública.

Prevista no art. 182, § 4º, III, da Constituição Federal, a desapropriação por interesse social para política urbana é de competência exclusiva dos municípios, tendo função sancionatória, uma vez que recai sobre imóveis urbanos que desatendem sua função social.

Já a desapropriação de glebas de terra prevista no art. 243 da Constituição Federal⁴ (também chamado pela doutrina de confisco), sendo uma hipótese desapropriação indireta, determina que as glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Fábio Bellote Gomes afirma que “tal medida, entretanto, não pode ser classificada como espécie de desapropriação, visto que a sua motivação se dá exclusivamente como sanção a um ato tipificado pela lei como crime, sem qualquer relação direta com os fundamentos da desapropriação previstos no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal” (2012, p. 285).

Desse modo, embora o dispositivo constitucional afirme que as glebas “serão expropriadas”, não se trata propriamente de uma desapropriação, mas de uma modalidade de confisco ou perdimento de bens, uma vez que inexistente pagamento de indenização. Destaca-se que nessa modalidade de “expropriação” não há necessidade de expedição do decreto expropriatório.

Ademais, nas hipóteses de desapropriação direta ou regular, há necessidade de expedição do decreto expropriatório pela autoridade competente (arts. 6º e 8º do Decreto Lei nº 3.365/41). Esse Decreto é um ato do chefe do Executivo, que manifesta interesse no bem. É necessário a observância do prazo de caducidade (máximo para que se efetue a

⁴ Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

desapropriação), no caso de necessidade pública ou utilidade pública, o prazo é de cinco anos e no caso de desapropriação por interesse social, tal prazo é de dois anos. Nesse sentido:

Além disso, o prazo de caducidade da declaração de utilidade pública para desapropriação realizada com fundamento em necessidade ou utilidade pública é de cinco anos e o prazo de caducidade da declaração de interesse social, com fins de desapropriação, é de dois anos. (MELLO, 2013, p. 890)

A desapropriação por interesse social nominada para fins de reforma agrária, objeto principal dessa pesquisa, tem requisitos e finalidade que a distinguem da por interesse social. Trata-se, na verdade, de modalidade específica da desapropriação por interesse social. Dessa forma, o estudo de tal modalidade será feito de maneira minuciosa do capítulo III.

2.8 Função Social da Propriedade

A Constituição de 1988 prevê o princípio da função social da propriedade no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais. Com isso, se, de um lado, assegurou a inviolabilidade do direito do proprietário, ao mesmo tempo firmou limites ao seu exercício, deixando clara, com isso, a relação de conexidade entre a propriedade e o princípio da função social da propriedade.

Ao enquadrar a função social entre os princípios gerais, quis o constituinte assentar o instituto como um instrumento de progresso para o Estado. Assim, a propriedade privada e a sua função social, previstas especificamente, nos incisos II e III do art. 170, devem ser vistas como um elemento voltado para o atingimento dos objetivos a que se propôs o Estado Brasileiro, e que consta no art. 3º da Carta Magna de 1988.

Dessa forma, tendo em vista o conceito moderno de propriedade, a função social não ameaça a propriedade, e sim faz parte de sua estrutura, condicionando a sua garantia ao cumprimento da função social. Todos esses fatores buscam a redução das desigualdades (CF, art. 170, VII), tendo em vista que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com o desenvolvimento do Estado como um todo.

Assim, tendo o bem-estar geral como objetivo do desenvolvimento econômico, a função social da propriedade, é, certamente, um instrumento fundamental do progresso.

A aferição se um imóvel está ou não cumprindo com a sua função social varia de acordo com a natureza do imóvel. De acordo com o § 2º do art. 182 da Constituição Federal, a

propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

De outro lado, quanto à propriedade rural, os requisitos do cumprimento da função social estão previstos na Constituição Federal em seu art. 184 e seguintes; no art. 2º, § 1º, do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) e no art. 9º da Lei 8.629/93, tais requisitos serão estudados detalhadamente no capítulo III.

3 DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Neste capítulo, estudaremos com profundidade, o tema foco dessa pesquisa, que é a desapropriação para fins de reforma agrária e no decorrer desse capítulo faremos um estudo baseado em seus principais aspectos.

3.1 Fundamento do Instituto: a Função Social da Propriedade Rural

O fundamento da desapropriação para fins de reforma agrária, tendo em vista que é uma modalidade sancionatória de desapropriação, é o descumprimento da função social do imóvel rural em detrimento do interesse comum. Como já dito, a Constituição Federal garante o direito de propriedade (art. 5º, XXII) desde que ela atenda a sua função social (art. 5º, XXIII).

Atualmente, a função social faz parte conceito moderno de propriedade, tendo em vista que a propriedade não visa apenas concentrar e aumentar a riqueza no interesse individual, mas produzir para as satisfações das necessidade gerais. Portanto, a propriedade rural vai além do interesse exclusivo do dono, em razão de haver a busca de um fim social.

Nesse sentido “a função social da propriedade não tem outro fim senão o de dar conceito mais amplo ao conceito econômico da propriedade, encarando-a como uma riqueza que se destina à produção de bens que satisfaçam as necessidades sociais” (OPITZ, 2014, p. 204).

No âmbito agrário, Antonino Moura Borges conceitua a função social da propriedade rural da seguinte maneira:

A FUNÇÃO SOCIAL – é a obrigação imposta pela lei ao proprietário rural de explorar racional, adequada e tecnicamente o seu imóvel, tornando-a produtiva de bens e riquezas necessários ao consumo de modo a proporcionar o bem estar próprio e de sua família, bem como, de seus empregados e da sociedade, respeitando leis ambientais, as leis que regulam as relações de trabalho, inclusive a legislação agrária. (2012, p. 372)

No plano constitucional, a Carta Magna de 1988 teve por mérito expressar a exata compreensão da função social da propriedade rural, ao proclamar:

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

I - 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.

Dessa forma, com a Constituição de 1988, a função social da propriedade rural foi instituída como uma verdadeira limitação ao direito de propriedade, tendo em vista que a Carta Magna condicionou o uso da propriedade rural ao bem estar social. Desse modo é pertinente a lição de Antonino Moura Borges:

No entanto, quando se fala de função social não significa que estamos referindo a qualquer limitação do uso do direito do dono, pelo contrário, determina que este uso tem que ser intensificado para que a propriedade se torne produtiva, mediante exploração racional e adequada, respeitando os recursos naturais, bem como as normas que regulam as relações de trabalho, além do bem estar do proprietário, de sua família e seus trabalhadores. (2012, p. 330)

E acrescenta:

Este instituto jurídico foi introduzido como incidente sobre o Direito de Propriedade por norma da Carta Magna Brasileira *ex vi legis* do artigo 186 (CF/88), tendo como consequência a completa constitucionalização da propriedade em poder dever frente ao bem estar social, quer em face da obrigação de produtividade, quer em face do meio ambiente, quer em face da justa distribuição da terra. (2012, p. 373)

Nessa linha de raciocínio, a propriedade está submetida à todos os requisitos constantes no art. 186 da Constituição Federal, até como condição de não sofrer desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Ademais, nos termos do parágrafo único do art. 185 da CF⁵, os imóveis rurais que cumpram com a função social devem ser objeto de tratamento benéfico pela lei, uma vez que são propriedades produtivas.

No plano infraconstitucional, igualmente dispõe o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) quanto à função social da propriedade rural:

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:

⁵ Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

- 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.

§ 2º É dever do Poder Público:

a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;

b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

§ 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.

Assim, observa-se tanto a Constituição federal quanto o Estatuto da Terra trataram da função social da propriedade rural de maneira semelhante considerando o fim de garantir a paz no campo e o bem estar coletivo. Outrossim, não há o que se falar quanto à recepção do Estatuto da Terra pela Carta Magna, haja vista, ambos os diplomas legais buscaram forçar os proprietários rurais a cumprir a função social.

Portanto, as disposições constitucionais juntamente com a legislação infraconstitucional formam um conjunto convergente para impor o cumprimento dos requisitos da função social do imóvel rural, tais como o Estatuto da Terra, o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), Lei de Crimes Ambientais (Decreto nº 3179/99), Consolidação das Leis do Trabalho e demais regulamentos.

3.2 Reforma Agrária e Política Agrária

De acordo com Benedito Ferreira Marques, “do ponto de vista etimológico, reforma advém de *reformatar* (*re+formare*), que significa dar nova forma, refazer, restaurar, melhorar, corrigir, transformar” (2012, p.128). Quanto à reforma agrária, o Estatuto da Terra, logo em seu art. 1º, § 1º, conceitua reforma agrária da seguinte forma:

Art. 1º [...]

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Já no seu art. 16, o Estatuto da Terra expõe os objetivos da reforma agrária:

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

Segundo Olavo Acyr de Lima Rocha, “esse preceito contempla a Reforma Agrária como um processo capaz de viabilizar o princípio constitucional de realização da justiça social mediante a justa distribuição da propriedade” (1992, p. 81). Nesse contexto, Antonino Moura Borges ensina que a reforma agrária visa a melhoria na distribuição das terras rurais:

A propriedade imóvel rural sempre foi mal planejada e mal distribuída neste País, causando a concentração de muitas terras nas mãos de poucos, além de imóveis com grande potencial, mas que nada produz ou produz insatisfatoriamente alimentos e matéria prima. Pelo sistema de reforma agrária que a lei estabeleceu em nossa ordem jurídica já constitui um critério de justiça social. (2012, p. 358)

Destarte, reforma agrária é o conjunto de medidas que visam promover uma melhor distribuição de terras, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. Nessa seara, “o acesso à propriedade rural àqueles que pretende produzir é uma forma de criar condições de vida e desenvolvimento, aliás, é o que segue estampado na definição de política agrária” (BORGES, 2012, p. 359).

Mas o conceito de reforma agrária não se prende apenas aos aspectos da distribuição, da melhor distribuição de terras. É mais abrangente, porque envolve a adoção de outras medidas de amparo ao beneficiário da reforma que são chamadas de “Políticas Agrícolas”.

Quanto à política agrária, o Estatuto da Terra, no parágrafo 2º do mesmo artigo dispôs:

Art. 1º [...]

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Nesse passo, não resolve o problema apenas reformular a estrutura agrária, há também a necessidade de apoiar a propriedade da terra produtiva com vistas ao seu resultado econômico de geração de empregos, superando o descompasso entre a indústria desenvolvida e uma agropecuária arcaica.

3.3 Objeto

Conforme o disposto no artigo 184 da Constituição Federal de 1988, o objeto da desapropriação para fins de reforma agrária é o imóvel rural que não esteja cumprindo com a sua função social. Sucede que o citado artigo não conceitua imóvel rural sendo essa definição de fundamental importância para o instituto ora em análise.

A Lei nº 8.629/93, que tratou de regulamentar os artigos constitucionais que versam sobre a reforma agrária, também cuidou da definição de imóvel rural, e o fez da seguinte maneira:

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;

Tal conceito se assemelha com a definição estabelecida anteriormente pelo Estatuto da Terra:

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

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

Do exame desses enunciados, percebe-se que o legislador agrário elegeu a destinação do imóvel como elemento caracterizador de sua ruralidade, diferenciando os imóveis rurais dos imóveis urbanos. Dessa forma, o prédio rústico, embora localizado dentro de perímetro urbano será caracterizado como rural se tiver destinação agrária, isto é, exploração extrativa, animal ou vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Já o Código tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) utilizou o critério da localização como elemento caracterizador do imóvel rural:

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, **localização fora da zona urbana do Município.** (grifos nossos)

Desse modo, há divergência doutrinária quanto ao critério adotado pelo legislador para classificar o imóvel como rural, haja vista ter adotado o critério da destinação e não o da

localização. O critério da destinação pode levar a uma situação peculiar de desapropriação para fins de reforma agrária dentro do perímetro urbano. Nesse sentido José Carlos de Moraes Salles aduz que “reforma agrária se faz no campo e não na cidade, ainda que nesta possa haver, eventualmente, uma gleba de terra destinada para fins rurais (exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial)” (2000, p. 906/907).

Apesar da divergência, o certo é que tanto a Lei nº 8.629/93, que regulamentou os artigos constitucionais pertinentes à desapropriação para fins de reforma agrária, quanto o Estatuto da Terra, elegeram o critério da destinação como elemento caracterizador do imóvel rural e tal critério deve ser observado.

Nesse contexto, é pertinente a lição de Edilson Pereira Nobre Júnior que encontrou uma solução razoável para a divergência apontada:

... sou da opinião de que nossa legislação adotou mais de um critério definidor do que seja imóvel rural, devendo-se procurar a inteligência que concilie ambos. Assim, o art. 29 do CTN, ao perfilar o da localização, tem sua imperatividade limitada às lides tributárias. No campo agrário, há de prevalecer o da destinação, estatuído pela Lei 8.629/93, haja vista a sua edição encontrar suporte nos arts. 185, I e II, parágrafo único, e 186, I a IV, da Norma Fundamental, que transferiram à lei federal o mister de estabelecer os critérios necessários para a observância da função social dos imóveis rurais, bem como a conceituação de pequena e média propriedade e da propriedade produtiva. (2012, p. 131)

Outrossim, o critério da destinação não leva em consideração apenas o aspecto da exploração atual, abrange também a destinação potencial do imóvel. Dessa forma, o imóvel apto para o exercício da atividade agrária, embora naquele momento não esteja sendo exercida, também reveste-se da característica de imóvel rural, caso contrário seria fácil a desqualificação do imóvel rural apenas mantendo-o inexplorado. Nesse sentido:

É rural não só o imóvel que esteja efetivamente sendo utilizado em atividade agrária, mas também aquele que revestindo as condições para sê-lo, esteja, no entanto, sendo mantido inativo, inexplorado, não produtivo ou improdutivo. Caso contrário, a qualificação do imóvel como rural ou não ficaria a na dependência da vontade, do arbítrio de seu titular. Assim, bastaria ao mesmo deixar de explorar o imóvel em atividade agropecuária para que o mesmo, tornado improdutivo, viesse a perder sua característica de ruralidade. (ROCHA, 1992, p. 79/80)

3.4 Requisitos da Desapropriação para fins de Reforma Agrária

A Lei nº 8.629/1993, dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agraria, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal (arts.

184 a 191). Conforme prescreve seu art. 2º, somente a propriedade rural que não cumpre a sua função social é passível de desapropriação:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

Da própria leitura do dispositivo citado, percebe-se que a mesma lei, em seu art. 9º, regulamentou o art. 186 da Carta Magna e deu os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O art. 9º da Lei nº 8.629/93 repetiu a dicção do art. 186 da Constituição Federal, no entanto estabeleceu critérios para aferição do cumprimento da função social da propriedade rural, algo inexistente na Carta Magna. Da leitura do citado artigo, vê-se que o cumprimento da função social da propriedade rural dividiu-se em quatro fatores: fator econômico, fator econômico-ambiental, fator social e o fator humano social.

O aproveitamento racional e adequado (fator econômico), previsto no inciso I do artigo supracitado, tem em conta a forma de exploração rural e o coeficiente de produtividade. A racionalidade e a adequação devem orientar-se em atenção a dois fatores. O primeiro deles é a relação entre a área efetivamente explorada e a área potencialmente explorável no imóvel, que deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), de acordo com o art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.629/93⁶. O segundo fator reside na observância dos índices de produtividade previstos para a microrregião homogênea onde se situa o imóvel, o grau de eficiência na exploração é estimado em (100%) cem por cento, nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei 8.629/93⁷. Observado esses dois fatores (área e produção mínimas), o aproveitamento é considerado dentro dos padrões de racionalidade e adequação. Nessa linha de raciocínio:

⁶ § 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

⁷ § 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

Com efeito, tome-se o requisito do aproveitamento racional e adequado, que, no Estatuto da Terra, corresponde ao requisito níveis satisfatórios de produtividade, que é mensurado pelos graus de utilização e de eficiência na exploração, fixados em 80% para o primeiro e 100% ou mais para o segundo. (MARQUES, 2012, p. 38)

Ressalvam-se a essa regra, os casos fortuitos ou de força maior, previsto no art. 6º, § 7º, da Lei nº 8.629/93, cujo dispositivo se enquadram nas intempéries climáticas, como a seca, a geada, os ataques de pragas entre outros:

Art. 6º [...]

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

A utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (fator econômico-ambiental), previsto no inciso II do art. 9º da Lei nº 8.629/93, têm em conta, primeiro, a produtividade, traduzida na adequação entre a forma de exploração e os recursos naturais e, em segundo lugar, o espaço físico onde se desenvolve a atividade produtiva, traduzido no respeito das normas ambientais.

A utilização adequada dos recursos naturais, na pertinente redação do art. 9º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, perfaz-se quando a “exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade”. Dessa forma cumpre o proprietário direcionar a sua exploração segundo as características naturais da região onde está localizado o imóvel rural, portanto, devem-se observar as características de índices térmicos e pluviométricos para a exploração de determinado cultivo ou criação, tendo em vista que inobservância desses aspectos afetará a produtividade e, conseqüentemente, no não atendimento da função social. Nesse sentido ensina Edilson Pereira Nobre Júnior:

Em segundo lugar, o Constituinte emitiu a mensagem de que a exploração econômica de um imóvel rural, por mais produtivo que possa, deverá pautar-se pela senda da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis. Esta, segundo a mensagem legislativa, vem a lume com a exploração do proprietário em passo com a vocação natural da terra, com vistas a preservar o seu potencial produtivo. (2012, p. 133)

Ademais, o respeito pelo meio ambiente, foi erigido à condição de pressuposto de atendimento à função social. Tal regramento tem assento constitucional, tendo em vista que o

art. 225 contém normas programáticas, impondo aos particulares e ao Poder Público a obrigação de defender e preservar o ambiente natural para as gerações atual e futura.

Portanto, preservação do meio ambiente não poderia ficar fora do rol de requisitos de atendimento da função social do imóvel rural. Assim, o art. 9º, § 3º, da Lei nº 8.629/93 estabeleceu uma diretriz a ser seguida:

Art. 9º [...]

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Corroborando com tal entendimento aduz Edilson Pereira Nobre Júnior:

Na mesma ordem de ideias, a busca de elevador fator de produtividade também não deverá ser nociva ao ecossistema. Uma boa produtividade não compensa a degradação do meio ambiente. No ditamento da Lei 8.629/93, a conservação do meio ambiente refere-se à manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais na medida necessária para assegurar a continuidade do equilíbrio ecológico e da saúde da propriedade e vida das comunidades vizinhas. (2012, p. 133/134)

Ao lado dos fatores econômicos e ambientais, que fazem parte do rol de requisitos de atendimento da função social dos imóveis rurais, outro requisito previsto no inciso III do art. 9º da Lei nº 8.629/93, é a observância das disposições que regulam as relações de trabalho (fator social) como elemento integrante do conceito de função social.

A força braçal é essencial no âmbito fundiário e é de fundamental importância garantir aos trabalhadores rurais o exercício e o gozo de seus direitos. É importante salientar que a locução “relações de trabalho” constante no inciso III do art. 9º da Lei nº 8.629/93, não se resume ao trabalho assalariado e, nesse passo, trabalho quer aqui significar toda atividade braçal empreendida por aqueles que, de fato, exploram a terra, excetuada obviamente, a figura do proprietário. É o que diz o § 4º do art. 9º da Lei nº 8.629/93, em cujo âmbito se incluem também os contratos de arrendamento e parceria, além do contrato de trabalho:

Art. 9º [...]

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

Nesse sentido, a lição de Edilson Pereira Nobre Júnior:

O requisito do art. 186, III, da CRFB, não se limita apenas aos direitos trabalhistas. Caso o proprietário tenha, pela via contratual, cedido temporariamente o uso ou a posse da terra, não se encontra dispensado de cumprir as normas tutelares do arrendamento e parceria rural, impostas em face da hipossuficiência do arrendatário e do parceiro-outorgado (ET, arts. 92 a 96; Lei 4.947/66, arts. 13 e 15 e Decreto 59.566/66). (2012, p. 135)

No último inciso do art. 9º da Lei nº 8.629/93, o legislador positivou a regra segundo a qual a propriedade rural deverá garantir o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (fator humano-social). Essa almejada condição é alcançada quando se atende as necessidades básicas dos que trabalham na terra, inclusive no que se refere a segurança do trabalho, e quando no imóvel rural não se verificarem conflitos e tensões sociais decorrentes de exploração.

Tal dispositivo chama a atenção pelo fato de nele incluir também o bem-estar proprietário. Dessa forma, a exploração do imóvel rural deve favorecer a ambos, trabalhadores e proprietários, mas levando em consideração que o proprietário sempre estará em uma situação de maior conforto. No entanto, o que visou o legislador foi garantir o bem-estar dos trabalhadores, sem prejuízo do bem-estar dos proprietários.

3.5 Imóveis Rurais Isentos de Desapropriação para fins de Reforma Agrária

Estudamos que de acordo com o artigo 184 da Constituição Federal de 1988, o objeto da desapropriação para fins de reforma agrária é o imóvel rural que não esteja cumprindo com a sua função social. Todavia a Constituição Federal aponta, expressamente, alguns imóveis rurais que não podem ser desapropriados para reforma agrária.

É a regra contida no art. 185 da Carta Magna que no *caput* determina: “São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:” e nos incisos I e II enumera as hipóteses: “a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra” e a “propriedade produtiva”.

Apesar de a Constituição vigente elencar as hipóteses de imóveis rurais insuscetíveis de reforma agrária, o art. 185 necessitava de regulamentação, tendo em vista que não havia parâmetros para a definição do que era a pequena, média e produtiva propriedade rural. Tal regulamentação só foi realizada pela Lei nº 8.629/93. Razão pela qual, neste período de cinco anos, não foi possível desapropriar nenhum imóvel por interesse social para fins de reforma agrária. Nesse sentido ensina Benedito Ferreira Marques:

A Constituição Federal vigente, em seu art. 185, instituiu a “Pequena Propriedade” e a “Média Propriedade”, considerando-as insuscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Mas sua definição foi remetida para a lei ordinária, o que veio acontecer, com relativo atraso, através da Lei nº 8.629, de 25.2.93. (2012, p. 58)

3.5.1 Pequena e Média Propriedade

A Lei nº 8.629/93, então conceituou a pequena e a média propriedade da seguinte maneira:

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

[...]

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

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

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

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

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

Portanto, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.629/93, considera-se, para fins de reforma agrária a pequena propriedade rural o imóvel de área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais e a média propriedade rural o imóvel de área superior a 4 e até 15 módulos fiscais. Por exclusão, acima de 15 módulos fiscais, é considerada grande propriedade.

Convém lembrar que o art. 185 da Constituição Federal estabeleceu que a pequena e a média propriedade são insuscetíveis à desapropriação para reforma agrária, desde que o dono não possua outra: Desta forma, Edilson Pereira Nobre Júnior adverte:

No entanto, para que o proprietário se encontre imune é necessária uma condição: não possuir outro imóvel rural. Não se adotou aqui a sistemática imanente ao usucapião especial (arts. 183 e 191), a exigir que o prescribente não possua outro imóvel, urbano ou rural. Basta aqui não ser dono de outro imóvel rústico, podendo sê-lo de bem classificado como urbano. (2012, p. 136)

Percebe-se que para chegar em um número que determine o que é uma pequena ou média propriedade é necessário destrincharmos o que é um modulo fiscal. Inicialmente ressalta-se que o módulo rural, na redação do art. 4º, incisos II e III, do Estatuto da Terra, é a área suficiente para absorver a força de trabalho de uma família e garantir-lhes a subsistência e um mínimo de progresso social e econômico. O módulo rural corresponde à propriedade

familiar. Áreas a ele inferiores são os minifúndios (art. 4º, IV do Estatuto da Terra), insuficientes para assegurar a uma família condições de vida razoáveis, constituem latifúndios todas as áreas excedentes a 600 (seiscentas) vezes o módulo rural da respectiva zona (art. 4º, V, “a” combinado com o art. 46, § 1º, “b”, ambos do Estatuto da Terra).

Já o módulo fiscal foi instituído para calcular o montante devido título de Imposto Territorial Rural, encontra-se positivado no art. 4º do Decreto nº 84.685, de 6 de maio de 1980, dispõe que o módulo será fixado pelo INCRA:

Art. 4º - O módulo fiscal de cada Município, expresso em hectares, será fixado pelo INCRA, através de Instrução Especial, levando-se em conta os seguintes fatores:

a) o tipo de exploração predominante no Município:

I - hortifrutigranjeira;

II - cultura permanente;

III - cultura temporária;

IV - pecuária;

V - florestal;

b) a renda obtida no tipo de exploração predominante;

c) outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada;

d) o conceito de “propriedade familiar” constante do art. 4º, item II, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

§ 1º - Na determinação do módulo fiscal de cada Município, o INCRA aplicará metodologia, aprovada pelo Ministro da Agricultura, que considere os fatores estabelecidos neste artigo, utilizando-se dos dados constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural.

§ 2º - O módulo fiscal fixado na forma deste artigo, será revisto sempre que ocorrerem mudanças na estrutura produtiva, utilizando-se os dados atualizados do Sistema Nacional de Cadastro Rural.

O módulo fiscal é uma fração mínima de área utilizada para a cobrança de impostos. Ademais, é de competência do INCRA a fixação da área que será estabelecida por Município levando em consideração vários fatores. Tal conceito não se confunde com módulo rural e propriedade familiar. Antonino Moura Borges conceitua de forma primorosa módulo rural:

O módulo rural, portanto, é a quantidade mínima de gleba rural a ser possuída, dependendo da região, da qualidade das terras, da localização, enfim, de uma série de características e por isso, é estabelecido por lei e no lançamento do Imposto Territorial Rural para cada lugar ou região:

Por isso são os seguintes requisitos para a exigência de um módulo:

1) Módulo é uma medida mínima de extensão de área rural para ser utilizada por uma família;

2) Esta área deve ser suficiente para absorver toda a mão de obra da família e lhes garantir alcançar um progresso;

3) A área é fixada e varia para cada região;

4) Deve ser suficiente pela renda que pode proporcionar à família, inclusive, podendo alcançar o progresso social e econômico. (2012, p. 370)

A finalidade do módulo fiscal é “estabelecer uma unidade de medida capaz de exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica e a forma e as condições de aproveitamento econômico dos imóveis rurais” (ROCHA, 1992, p. 84).

Portanto, o módulo fiscal irá variar a cada região e lugar, e essa área é que será determinante para se aferir se uma propriedade enquadra-se no conceito de pequena, média ou grande propriedade. O módulo rural como sendo uma porção mínima de terra viável economicamente, não é permitido fração mínima de parcelamento abaixo dele, torna-se tal porção de terra indivisível por Lei, somente em situações excepcionais e com autorização expressa do próprio INCRA é que há a possibilidade de fracionamento.

Segundo Antonino Moura Borges, “o INCRA nos seus regulamentos já fixou 242 regiões e sub-regiões, segundo as suas características econômicas, levando-se em conta o clima, localização, recurso hídricos, florestais e relevos e etc” (2012, p. 370). E complementa que “já se classificou 1.210 tipos de módulos diferentes no País, variando de 2,00 hectares (menos de um alqueire) até 120,00 hectares” (2012, p. 370).

A Instrução Especial do INCRA nº 20 de 28 de maio de 1980 estabeleceu valores do módulo fiscal de cada município, a fim de regulamentar o previsto no Decreto nº 84.685 de 06 de maio de 1980. A título meramente exemplificativa, enumeramos alguns municípios maranhenses:

Bacabal	60 hectares
Balsas	75 hectares
Barra do Corda	70 hectares
Imperatriz	75 hectares
Paço do Lumiar	30 hectares
Santa Inês	60 hectares
São Luís	15 hectares
São José de Ribamar	30 hectares

Através dos parâmetros citados, na capital maranhense, uma pequena propriedade, levando-se em consideração que é área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais, mede entre 15 e 60 hectares, já a média propriedade, levando-se em consideração que é uma área compreendida superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais, mede de 61 à 225 hectares, acima disso é considerado uma grande propriedade.

Se levarmos em consideração o Município de Barra do Corda, encontramos valores totalmente diferentes, tendo em vista que lá a pequena propriedade mede entre 70 e 280 hectares e a média propriedade se perfaz em uma área que varia entre 281 e 1050 hectares, apenas acima deste último número é que é classificada como grande propriedade, e,

consequentemente, passível de desapropriação para fins de reforma agrária. Portanto, o tamanho da média, pequena e grande propriedade varia muito conforme a região e a regulamentação dada pelo INCRA.

Entretanto, atualmente não se utiliza mais o módulo fiscal para o cálculo do Imposto Territorial Rural, tendo em vista que pela Lei nº 9.393/96, o referido imposto deixou de utilizar o módulo fiscal como parâmetro e voltou a utilizar o hectare como unidade de medida para o cálculo do imposto.

Outrossim, o módulo fiscal não perdeu sua importância, tendo em vista que a Lei nº 8.629/93 conceituou a pequena e a média propriedade utilizando como parâmetro o módulo fiscal. Nesse sentido:

Na verdade, referido conceito de Módulo Fiscal não desapareceu como terminologia jurídica, porque teve como função estabelecer o conceito de pequena, média e grande propriedade, para efeito de desapropriação por interesse social, tudo conforme está previsto no art. 4º da Lei nº 8.629 de 25.02.1993, que dispõe sobre o aproveitamento racional e adequada das propriedades rurais e fixa critérios para classificar a propriedade produtiva ou não. (BORGES, 2012, p. 371)

Portanto, de acordo com a regra contida no art. 185 da Carta Magna, a pequena e a média propriedade, desde que o dono não possua outra, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. O art. 4º da Lei nº 8.629/93 regulamentou o art. 185 da CF conceituando a pequena e a média propriedade de acordo com o número de módulos fiscais. A aferição objetiva dessa classificação é feita de acordo com o tamanho real da área, o valor fixado pelo INCRA a título de módulo fiscal na região do imóvel fixado por município e o número de módulos fiscais que comporta a área total da propriedade, conforme a fundamentação acima.

3.5.2 Propriedade Produtiva

O art. 185 da Carta Magna, no inciso II, estabeleceu que “propriedade produtiva” também é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. Definindo o que se deva entender por propriedade produtiva, dispõe o artigo 6º da Lei nº 8.629/93:

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

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

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

Segundo a redação do art. 6º, §§ 1º e 2º, da citada Lei, a produtividade é medida segundo dois fatores: a utilização da terra, no índice de 80% (oitenta por cento) da área aproveitável, a eficiência da exploração, cujo grau deverá ser igual ou superior ao nível de rendimento previsto para a microrregião homogênea do imóvel. A produtividade é, infelizmente, um critério puramente econômico, e foi inspirado nesse fator que o constituinte subtraiu da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária os imóveis produtivos, mesmo que não estejam cumprindo a sua função social.

Quanto ao § 1º do citado artigo, Edilson Pereira Nobre Júnior leciona que:

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, respeitado os índices de rendimento estabelecido pelo Executivo e a legislação ambiental; d) de exploração de florestas nativas, na conformidade do respectivo plano e nas condições fixadas pelo Executivo; 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).

Reputam-se não aproveitáveis as áreas: a) ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes; as áreas comprovadamente impréstáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal; c) sob efetiva exploração mineral; d) de efetiva preservação permanente de demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação do meio ambiente. (2012, p. 140/141)

Ademais, de acordo com o § 2º do art. 6º da Lei nº 8.629/93, o índice de produtividade, na exploração de produtos vegetais, deve ser medido segundo uma operação aritmética, dividindo-se a produção pelo índice de rendimento médio e multiplicando-se por cem o resultado (inciso I). Caso o resultado seja inferior ao rendimento médio, o imóvel será considerado improdutivo, sujeitando-se à desapropriação para fins de reforma agrária. Em se tratando de exploração pecuária o número de animais pelo o índice de lotação mínima, também multiplicando por cem o resultado (inciso II). A fixação do índice de rendimento médio compete aos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do

Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, tais índices variam de acordo com a época e com a microrregião homogênea (art. 11 da Lei nº 8.629/93).

Nesse entendimento, quanto ao § 2º do citado em estudo, Edilson Pereira Nobre Júnior ensina que:

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 produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento, estabelecido 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; c) ao final, somam-se os resultados obtidos anteriormente para depois dividi-los pela área efetivamente utilizada e multiplica-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 do imóvel perder a condição de propriedade produtiva e, *ipso facto*, tornar-se sujeito à desapropriação.

[...]

Não se pode perder de vista que os parâmetros e indicativos a informar o conceito de produtividade serão suscetíveis de revisão periódica, de modo a não serem ultrapassados pelo avanço, cada vez mais rápido nos dias atuais, da tecnologia agrícola e do desenvolvimento regional. Essa atualização ficará a cargo do Ministério específico, ouvido o Conselho Nacional de Política (Lei 8.629/93, art. 11). (2012, p. 141/142)

Portanto, de acordo com o inciso II do art. 185 da Constituição Federal e com a regulação dada pelo o artigo 6º da Lei nº 8.629/93, o imóvel produtivo jamais poderá ser desapropriado para fins de reforma agrária independentemente do cumprimento da função social da propriedade rural. Nesse passo, Edilson Pereira Nobre Júnior aduz que “apesar da boa produtividade ser o primeiro dos requisitos elencados no art. 186 da CRFB, a sua ocorrência não implica no cumprimento integral da função social que lhe é destinada” (2012, p. 143).

Nesse sentido, Leandro Paulsen ensina:

Assim, pode-se afirmar, sem risco de erro, com base no claro texto constitucional, que basta a propriedade ser produtiva para que esteja exime da desapropriação. Não importa se não cumpre as demais condições para o cumprimento de sua função social; se houver deficiências neste particular, o proprietário estará sujeito a sanções administrativas, mas isso não tornará a propriedade passível de desapropriação para fins de reforma agrária. (1997, p. 97)

Portanto, o inciso II do art. 185 do Texto Maior, ao excluir a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária dos imóveis produtivos, tal dispositivo, inevitavelmente, colidiu com o rol do art. 186 do mesmo texto, levando a concluir que certos imóveis, mesmo não cumprindo uma função social, não poderão ser expropriados. É notório

que há imóveis produtivos que são avessos ao cumprimento da função social, que satisfazem uma função econômica, mas, mesmo assim, não atendem aos anseios coletivos e, ainda assim, são insuscetíveis de desapropriação. A título de exemplo podemos citar propriedades rurais que apesar de serem produtivos, não respeitam as normas ambientais ou que exploram mão de obra em situações análogas à escravidão.

É imprescindível que a visão do constituinte seja revista. Não se pode conceber que determinados imóveis, onde não se observam os demais requisitos da função social, estejam imunes à desapropriação apenas por apresentarem bons índices de produtividade.

É verdade que o parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal⁸ garantiu tratamento especial à propriedade produtiva. Todavia, ainda que seja admissível dispensar certo favorecimento aos imóveis produtivos, tal não poderia ir além dos pressupostos de atendimento da função social erigidos a nível constitucional. Dessa forma, nenhum imóvel produtivo poderá ser desapropriado para fins de reforma agrária, igualmente a pequena e a média propriedade não poderá ser desapropriada para tal fim, independente se a propriedade é produtiva ou não conforme as explicações do item 3.5.1.

A propriedade rural deve ser sustentada não apenas na produtividade, embora seja esse o seu fim precípua, mas também nos demais fatores previstos no rol do art. 186 da CF. Atualmente, não interessa à coletividade apenas a produção de riquezas, mas também a justiça social, o respeito aos direitos trabalhistas, a paz social, o meio ambiente preservado entre outros. Nesse entendimento assevera Carlos Frederico Marés de Souza Filho:

Essa interpretação atira às traças a definição escrita em torno da função social da propriedade. Separar a ideia de função social da ideia de produtividade significa desconsiderar toda a doutrina acerca da função social e, ainda mais grave que isso, significa reduzir o art. 186 da Constituição a retórica não escrita. (2000, p. 515)

Nesse contexto, defendemos que o conceito de propriedade produtiva deva ser sinônimo da propriedade rural que atende a função social nos termos do art. 186 da CF com a regulação dada pelo art. 9º da Lei nº 8.629/93. Só assim, a propriedade rural deveria ser merecedora de ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

⁸ Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

3.5.3 Exceção Legal

A Lei nº 8.629/93, ainda dispondo sobre os imóveis insuscetíveis de reforma agrária, trouxe em seu art. 7º mais uma exceção:

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

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

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

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

IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º.

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

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 no seu art. 7º, itens I à IV.

Portanto, constata-se que apenas as grandes propriedades (acima de 15 módulos fiscais) improdutivas e que não estejam implantando projeto técnico de acordo com o artigo citado acima são suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. Outrossim, para que tais imóveis sejam desapropriados, é necessário a observância de um procedimento especial pautado no devido processo legal.

3.6 Competência

Inicialmente, a tratamos de competência em sede de desapropriação temos que ter em mente a divisão acerca da matéria: existe competência para legislar sobre o tema desapropriação e existe competência material para desapropriar.

A competência privativa para legislar sobre desapropriação é da União Federal, *ex vi* do art. 22, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

II - desapropriação;

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Dessa forma, de acordo com o dispositivo constitucional, a competência para legislar sobre desapropriação é exclusiva da União, podendo, entretanto, os Estados-membros e o Distrito Federal, uma vez autorizados por lei complementar, legislar sobre questão específica ligada à desapropriação, como previsto no parágrafo único de referido dispositivo. Nesse sentido leciona José dos Santos Carvalho Silva:

Essa competência, como o próprio nome indica, consiste na produção normativa a respeito da matéria, significando que é a União que tem o poder de criar regras jurídicas novas (*ius novum*) sobre desapropriação.

A Constituição, no art. 22, parágrafo único, admitiu que lei complementar viesse a autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias sujeitas à competência privativa da União. Essa competência legislativa estadual, por isso, é condicionada, vale dizer, só se consumará quando for editada a lei complementar autorizadora referida no dispositivo. (2014, p. 840)

Quanto à competência legislativa referente ao procedimento judicial, Edilson Pereira Nobre Junior faz uma pertinente observação:

Quanto aos aspectos inerentes ao procedimento judicial da medida, também não se pode falar em condomínio legislativo, haja vista aquele ser regido por lei complementar federal, *ad instar* do art. 184, § 3º, da Lei Máxima, não remanescendo qualquer margem de ação ao legislador estadual. Afasta aqui a aplicação do art. 24 XI, §§ 1º a 4º, da CRFB, ao assentar competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre procedimentos em matéria processual. (2012, p. 103)

Em um aspecto geral, a competência material para desapropriar é “concorrente e dependerá do campo de atuação de cada ente e do fundamento utilizado pelo Administrador. De forma geral, todos os entes políticos têm competência para desapropriar, além das pessoas jurídicas da Administração Indireta e dos demais que exercem função delegada em nome do Estado (art. 3º, Decreto-Lei nº 3.365/41)” (MARINELA, 2013, p. 920).

Já em relação à competência material (competência para declarar o interesse social sobre determinado imóvel rural) para a desapropriação para fins de reforma agrária, houve uma redução no leque de entidades que podem figurar no polo passivo do processo expropriatório, tendo em vista a previsão do art. 184 da Carta Magna que aponta a União como a única detentora de tal competência:

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.

Nessa seara, leciona José dos Santos Carvalho Silva:

Em se tratando de desapropriação por interesse social, para o fim específico de promover a reforma agrária, a competência para a declaração expropriatória é exclusiva da União Federal, como registram o art. 184 e parágrafos da CF. Repita-se, no entanto, com vistas a dirimir eventuais dúvidas, que somente para a reforma agrária a União tem competência privativa; se a desapropriação for por interesse social para outro fim que não o de reforma agrária (e a lei relaciona outros casos de interesse social), as demais pessoas federativas também terão competência para a respectiva declaração expropriatória e, por conseguinte, para promover a desapropriação. A diferença básica consiste na indenização: enquanto na desapropriação para reforma agrária o pagamento é efetivado por títulos da dívida agrária, na desapropriação por interesse social para fins diversos a indenização deve ser a comum, ou seja, prévia, justa e em dinheiro. (2014, p. 842)

Portanto, há a possibilidade de Estados e Municípios, com fulcro no art. 5º, inciso XXVI, da Constituição Federal⁹, declararem o interesse social sobre propriedades rurais, nos termos da Lei nº 4.132/62. Entretanto, Estados e Municípios não podem desapropriar o imóvel rural com o fim específico de promover a reforma agrária, sendo essa competência exclusiva da União.

Nesse diapasão, o entendimento de Celso Ribeiro Bastos:

Há uma inequívoca atribuição à União para enfeixar em suas mãos a Resolução dos problemas sociais agrários, sobretudo pela dimensão nacional que normalmente o assunto adquire com enormes repercussões no clima econômico, social e político do país. Estados e Municípios não podem realizar Reforma Agrária nem mesmo com o fundamento na desapropriação já tradicional por interesse social mediante pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro. (1988, p. 251)

Outrossim, ante a patente incompetência de Estados, Municípios e do Distrito Federal para promoverem a desapropriação imóveis rurais com fins de reforma agrária, Wellington Pacheco Barros faz uma interessante observação:

[...] os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não podem desapropriar imóveis rurais para fazer reforma agrária. Isso não impede, todavia, que eles adquiram, por

⁹ XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

compra, imóveis rurais e os distribuam, conforme entenderem. A proibição reside na retirada coativa da propriedade. Esta, sim, é de exclusiva competência federal. (2007, p. 50/51)

Quanto à competência executória, essa é de competência exclusiva da União através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com base no art. 2º do Decreto – Lei nº 1.110/70¹⁰. Nesse sentido, os ensinamentos de Edilson Pereira Nobre Júnior:

A competência de que ora se cuida foi delegada, em favor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, pelo art. 2º do Dec. – lei 1.110/70 que, ao patrocinar a sua criação, transferiu-lhes todas as atribuições do extinto Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, entre as quais a do art. 16 do Estatuto da Terra.

Essa sistemática restou mantida com a LC 76/93, cujo art. 2º, *caput*, após indicar que a competência para a expropriação em tela é da União, menciona, no § 1º, que a competente ação deverá ser ajuizada pelo órgão federal executor da reforma agrária. (2012, p. 109)

Portanto, o órgão promotor da Reforma Agrária é o INCRA, com todos os instrumentos ativos de implantação, que selecionam propriedade e também os futuros beneficiários.

3.7 Procedimento

O procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária é composto basicamente por duas fases: fase administrativa e fase judicial. Na fase administrativa, a União, através da declaração expropriatória emite sua intenção na futura desapropriação, já na fase judicial, são tomadas as providências para consumir a desapropriação.

Como já estudado, são passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária as grandes propriedades rurais improdutivas. Entretanto, antes da declaração de interesse social, é necessário um prévio procedimento administrativo, realizado pelo INCRA para identificar as grandes propriedades improdutivas e que não estejam cumprindo a sua função social nos termos da Lei nº 8.629/1993. Tal procedimento é imprescindível para a expedição do decreto expropriatório, de competência do Presidente da República, declarando de interesse social o imóvel, para fins de desapropriação. Nesse sentido:

¹⁰ Art. 2º Passam ao INCRA todos os direitos, competência, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), que ficam extintos a partir da posse do Presidente do novo Instituto.

Mister frisar que à declaração de interesse social, para fins de reforma fundiária, precedem algumas providências de cunho administrativo. Estas visam a identificar imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social e que, ao mesmo tempo não se encaixem naquelas situações reputadas pelo Constituinte e pelo legislador como inadmissíveis à supressão do domínio. (NOBRE JÚNIOR, 2012, p. 111)

De acordo com o art. 1º do Decreto 2.250/97¹¹, as entidades estaduais de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar ao INCRA, áreas suscetíveis de desapropriação para reforma agrária. Assim, de acordo com o parágrafo único do citado artigo, quando indicado o imóvel rural, a administração do INCRA tem 120 (cento e vinte) dias para realizar a vistoria. Para isso, nos termos do art. 2º, § 2º da LC nº 76/93¹², o INCRA pode ingressar na propriedade particular e realizar a vistoria preliminar.

Entretanto, de acordo com o aludido dispositivo, deve haver uma notificação prévia ao proprietário, preposto ou seu representante, para que esse possa acompanhar os trabalhos e exercer seu direito constitucional de ampla defesa demonstrando a qualidade produtiva do seu imóvel por exemplo. Caso esta notificação prévia seja feita de maneira irregular o procedimento do INCRA torna-se nulo e sujeito a medidas judiciais (mandado de segurança ou ação anulatória de desapropriação). Caso o proprietário, preposto ou seu representante não sejam encontrados, a intimação deverá ser feita por edital, nos termos do art. 2º, § 3º da LC nº 76/93¹³.

Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 22.164-0/SP, lavrado pelo Min. Celso de Mello. Tal entendimento foi relatado por Edilson Pereira Nobre Júnior em sua obra:

Analisando o dispositivo, o Supremo Tribunal Federal exarou entendimento de que, para que tivesse observado o *due process of law*, de inspiração constitucional, faz-se necessária a realização, em instante anterior ao início da vistoria, de notificação ao proprietário, que somente se reputa regular se realizada na pessoa deste, ou por comunicação postal com aviso de recebimento firmado pelo o seu destinatário, admitindo-se também a sua efetivação perante representante legal ou convencional.

¹¹ Art. 1º As entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar ao órgão fundiário federal ou ao órgão colegiado de que trata o art. 2º, § 1º, da Medida Provisória nº 1.577, de 11 de junho de 1997, áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária.

Parágrafo único. Formalizada a indicação de que trata o caput, o órgão fundiário procederá à vistoria no prazo de até 120 dias, sob pena de responsabilidade administrativa.

¹² § 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

¹³ § 3º Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel.

E, como se não bastasse, conferiu a Excelsa Corte o caráter de ato-condição a tal providência que, uma vez não realizada, importa em vício insanável a refletir-se nas posteriores fases do procedimento de desapropriação, ensejando a imprestabilidade da futura declaração de interesse social. (2012, p. 112)

Outrossim, determinada a vistoria, não apenas o proprietário do imóvel deve ser notificado de forma prévia, como também, nos termos do art. 2º do Decreto 2.250/97¹⁴, as entidades de classe representativa dos trabalhadores devem ser previamente notificadas, para que estes indiquem representantes para acompanhar o levantamento de dados e informações¹⁵.

Finda a vistoria será elaborado o competente laudo, o resultado será comunicado ao proprietário do imóvel rural que poderá no prazo de 15 dias, impugna-lo, nos termos do art. 3º do Decreto 2.250/97¹⁶. De acordo com o entendimento do STF¹⁷, havendo impugnação do laudo de vistoria, o decreto presidencial ficará condicionado à decisão do incidente dentro do próprio INCRA.

Concluindo-se que o imóvel rural é improdutivo e, conseqüentemente, não atende a função social, bem como não se enquadra nas exceções previstas já citadas, o Presidente da República declarará através de Decreto, o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária, encerrando assim, a primeira fase do procedimento administrativo. Nesse sentido, aduz Edilson Pereira Nobre Júnior:

Ultimada a vistoria com a conclusão de que determinado imóvel rural, a despeito de não vir cumprindo a sua função social, não se enquadra em nenhuma das exceções que o ordenamento jurídico traça à desapropriação-sanção, como consequência virá a lume a competente declaração de interesse social, a ser exarada pelo Presidente da República. (2012, p. 116)

É importante salientar que, conforme dispõe o art. 4º de Decreto 2.250/97¹⁸, a propriedade rural que tenha sido invadida não poderá ser vistoriada enquanto não cessada a ocupação. Ademais, nesse caso, a propriedade não poderá ser vistoriada nos dois anos

¹⁴ Art. 2º A realização da vistoria prevista no artigo anterior será comunicada à entidade representativa dos trabalhadores rurais e das classes produtoras, a fim de que cada entidade possa indicar um representante técnico para acompanhar o levantamento de dados e informações.

¹⁵ Em conformidade com o STF (Pleno - MS 23.645-1/MS, Rel. Min. Carlos Velloso - DJU de 15.03.2002), tal comunicado somente se faz obrigatório quando a entidade classista venha a indicar a área a ser desapropriada.

¹⁶ Art. 3º Os laudos de vistoria, bem como as atualizações cadastrais resultantes, serão comunicados ao proprietário do imóvel rural, que poderá exercer, no prazo de quinze dias, direito de manifestação.

¹⁷ STF - Pleno, MS 23.825 - 9/MS - Rel. Min. Néri da Silveria - DJU 22.02.2002

¹⁸ Art. 4º O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para os fins do art. 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidos em portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

seguintes, prazo esse contado em dobro em caso de reincidência. Corroborando com tal entendimento, elucida Edilson Pereira Nobre Júnior:

O art. 4º do Decreto 2.250/97 vedara a vistoria de imóvel rural objeto de esbulho, enquanto não cessada a ocupação. Posteriormente, a Medida Provisória 2.183-56/01, ao inserir o § 6º ao art. 2º da Lei 8.629/93, explicitou que o imóvel rural, de domínio público ou particular, alvo de esbulho possessório, ou invasão motivada por conflito agrário de caráter coletivo, não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos próximos dois anos seguintes à sua desocupação, contado o prazo em dobro em caso de reincidência. (2012, p. 117)

Ato contínuo, com a declaração expropriatória, que, como já dito, é de competência do Presidente da República, inicia-se a segunda fase do procedimento administrativo. Tal declaração “deve, necessariamente, constar a descrição pormenorizada do prédio rústico sobre o qual recaí a medida, o fim que a motiva e os dispositivos constitucionais e legais que a autorizam” (NOBRE JÚNIOR, 2012, p, 119).

Ressalta-se que a declaração expropriatória não se confunde com a expropriação do imóvel rural, tal declaração não tem o poder de retirar a propriedade do expropriando, conforme ensina Edilson Pereira Nobre Júnior:

A declaração expropriatória – advirta-se – não possui o condão de subtrair do expropriado a propriedade, ou mesmo apenas a posse. Cria para o expropriante o direito subjetivo de, no prazo legalmente fixado, promover a desapropriação apesar daquele continuar proprietário, pode-se afirmar que sua propriedade não é mais plena, vigorando sob a condição resolutiva do Poder Público consumir a expropriação. (2012, p. 122)

Declarada a propriedade de interesse social para fins de reforma agrária, os agentes do INCRA estarão autorizados a adentrar no imóvel rural para realizar uma segunda vistoria, esta com o propósito de avaliação das benfeitorias e da terra nua, tendo em vista o cálculo do montante indenizatório. Caso haja resistência em permitir o acesso dos agentes do INCRA para executar a segunda vistoria, poderá ser requisitada auxílio de força policial.

O prazo para o ingresso da ação desapropriação de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária é decadencial de 2 anos, conforme o art. 3º da LC 76/93¹⁹, podendo ser reconhecido de ofício pelo juiz. A redação do citado artigo comprova que o decreto expropriatório não constitui a perda da propriedade e nem que o expropriante está obrigado a consumir a expropriação. Nesse contexto esclarece Edilson Pereira Nobre Júnior:

¹⁹ Art. 3º A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.

Esgotado o biênio sem a efetivação de acordo ou a propositura da ação específica, decai a União do direito de promover a desapropriação, devendo, se mantido o intento, providenciar ao depois de decorrido um ano, a renovação do decreto, a teor do art. 10 da LGD que, em sua segunda parte, merece incidir supletivamente. (2012, p. 125)

No entanto, não havendo decadência é certo que concluída a segunda vistoria, vem a fase judicial da desapropriação, a qual se materializa no ingresso da ação de desapropriação sendo o autor o INCRA, órgão executor da reforma agrária, e o requerido o proprietário do imóvel. Em se tratando de reforma agrária, o processo de desapropriação segue rito especial e sumário, disciplinado pela Lei Complementar n. 76/93, alterada pela Lei Complementar n. 88/96.

O primeiro pressuposto que deve ser observado nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária é a competência para o seu processo e julgamento. “Intentada a lide pela União ou INCRA, autarquia federal, a competência será da Justiça Federal. Nas demais hipóteses, pertenceria aos juízes de direito a apreciação dos feitos. É ilação que deflui naturalmente do art. 109, I, da CRFB” (NOBRE JÚNIOR, 2012, p. 156). Tal mandamento foi repetido pelo art. 2º, § 1º da Lei Complementar nº 76/93²⁰.

A petição inicial, além de cumprir os requisitos do art. 282 do CPC, deverá observar as exigências do art. 5º da LC 76/93 e deverá conter a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos: I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; III - documento cadastral do imóvel; IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterà, necessariamente: a) descrição do imóvel, por meio de sua planta geral e a planta de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação; b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes; c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis; V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

²⁰ § 1º A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

Estando a petição inicial em ordem cumprido todos os requisitos acima citados, nos termos do art. 6º, I, II e III da LC 76/93 ao despachar a petição inicial, o juiz, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas, mandará imitar o expropriante na posse do imóvel, determinará a citação do expropriado para, querendo, contestar o pedido e indicar assistente técnico, bem como expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para o conhecimento de terceiros. Nos termos § 2º do mesmo artigo, o juiz poderá, para a efetivação da imissão na posse, requisitar força policial

Portanto, a imissão do INCRA na posse do imóvel já ocorre no início da ação, quanto à imissão na posse no despacho inicial, Kiyoshi Harada faz uma pertinente crítica:

A imissão da posse pela forma determinada fere, às escâncaras, o preceito constitucional do prévio pagamento da justa indenização em títulos da dívida agrária (art. 184 da CF). Exibição do comprovante de lançamento de títulos no valor ofertado não significa prévio pagamento do valor da terra nua. É preciso que tais títulos estejam na disponibilidade do expropriado para a sua fruição. Antes disso, não pode o proprietário ser despojado de sua posse. Outrossim, a proibição constitucional de desapropriar propriedade produtiva e a pequena e a média propriedade rural, como tais definidas em lei, fatos dependentes de apuração por perícia, aliada à amplitude da defesa assegurada ao expropriado (art. 9º), está a desaconselhar a imissão *in initio litis*, que poderá redundar em danos irreparáveis, caso a desapropriação não possa prosperar. Essa possibilidade, que não existe na desapropriação por utilidade pública ou necessidade pública, está presente na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, por expressa restrição constitucional. (2006, p. 23)

Wellington Pacheco Barros também faz a sua observação, apontando a possível justificativa para tal procedimento:

[...] é a alteração criada pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.93, eis que o dispositivo anterior submetia a oferta do preço ao prévio crivo judicial. Ele é em decorrência da exigência também criada por esta lei de a inicial desapropriatória se fazer acompanhar do comprovante de lançamento das TDAs para a terra nua e do comprovante de depósito em dinheiro para as benfeitorias úteis e necessárias. A justificativa propalada pelo Governo Federal para a criação deste dispositivo é de que, pela sistemática anterior, a imissão de posse pelo INCRA se tornava muito demorada, o que impedia o desenvolvimento da reforma agrária. (2007, p. 56)

Outrossim, em atenção ao art. 6º, § 2º da LC 76/93, havendo dúvida acerca do domínio ou de algum direito real sobre o imóvel expropriado, ou sobre os titulares do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, o valor da indenização ficará depositado à disposição do juiz enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ação própria. Não ocorrendo essas situações, o expropriando poderá levantar até 80% da indenização depositada, quitados os tributos e publicados os editais, para o conhecimento de

terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa e uma na oficial, decorrido o prazo de 30 dias.

Com a propositura da ação desapropriatória vem a necessidade de atender o princípio do contraditório e ampla defesa, com a citação do proprietário do imóvel rural ou de seu representante legal nos termos do art. 7º da LC 76/93, para, querendo, contestar a ação no prazo de 15 dias.

Entretanto, o citado artigo traz algumas peculiaridades quanto à citação, para melhor clareza, pedimos *vênia* para transcrevê-lo no intuito de dirimir qualquer dúvida quanto ao polo passivo da ação desapropriatória:

Art. 7º A citação do expropriando será feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecido o disposto no art. 12 do Código de Processo Civil.

§ 1º Em se tratando de enfiteuse ou aforamento, serão citados os titulares do domínio útil e do domínio direto, exceto quando for contratante a União.

§ 2º No caso de espólio, inexistindo inventariante, a citação será feita na pessoa do cônjuge sobrevivente ou na de qualquer herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel.

§ 3º Serão intimados da ação os titulares de direitos reais sobre o imóvel desapropriando.

§ 4º Serão ainda citados os confrontantes que, na fase administrativa do procedimento expropriatório, tenham, fundamentadamente, contestado as divisas do imóvel expropriando.

Ainda sobre a citação, além das modalidades acima citadas, o art. 8º da LC 76/93 permite ainda que poderá ser feita por via postal, desde que haja requerimento do expropriante, ou por qualquer outra forma prevista na legislação processual comum. No caso de citação por via postal, deverá ser observado o disposto no art. 223 do CPC.

Quanto ao prazo de contestação que, como já dito, é de 15 dias, Edilson Pereira Nobre Júnior a seguinte observação:

Ultimada da citação, o expropriado tem o prazo de 15 dias para apresentar resposta. Sendo o réu pessoa política, autárquica ou fundacional, aplicar-se-á o art. 188 do CPC, devendo o prazo ser computado em quádruplo. Apesar de especial, a LC 76/93 não estabelece prazo próprio para a fazenda pública e, por isso, não poderá afastar o ditamento da norma genérica, inspirado no resguardo do interesse coletivo. (2012, p. 163)

A LC 88/96 acrescentou o § 3º no art. 6º da LC 76/93, tal dispositivo dispõe que o juiz poderá no curso da ação designar audiência de conciliação com a finalidade de fixar justa e prévia indenização, que poderá ser realizado no dez 10 dias subsequentes à citação. Deve

estar presentes além das partes o representante do Ministério Público Federal, inclusive com citação por via postal. Com relação ao prazo citado, ensina Edilson Pereira Nobre Júnior:

Tal ato processual far-se-á, diz o art. 6º, § 3º, da LC 76/93, com sua redação modificada pela LC 88/96, nos dez primeiros dias seguintes à citação. A não observância desse interregno, por eventuais dificuldades na movimentação do aparato judiciário, não deverá constituir fato capaz de acarretar a nulidade da celebração. Cuida-se aqui de prazo impróprio, atribuído ao juiz e seus auxiliares para a prática dos respectivos atos, não cabendo se falar em prazo próprio, relativo as partes, cujo descumprimento dá azo ao fenômeno da preclusão temporal. (2012, p. 168)

Ato contínuo, aberta a audiência serão ouvidas as partes e o Ministério Público Federal. Havendo acordo, será lavrado o termo respectivo e o juiz mandará integralizar a diferença se houver. Homologando o acordo, mandará averbar no registro imobiliário incorporando definitivamente. Com isso o imóvel passará a patrimônio do INCRA. O § 7º do mesmo dispositivo dispõe que esta audiência, que não é impositiva, não suspende o curso da ação. Nesse sentido elucida Edilson Pereira Nobre Júnior:

A realização da audiência conciliatória não suspende o curso de processo (art. 6º, § 7º), devendo a resposta do expropriado, se a tiver, ser oferecida impreterivelmente no prazo de 15 dias contados da citação. Idem a indicação de assistente técnico. (2012, p. 170)

Não havendo acordo, conforme o art. 9º da LC 76/93, o expropriado dispõe do prazo de 15 dias para apresentar contestação versando matéria de interesse da defesa, vedada a apreciação quanto ao interesse social declarado. Nesse passo, aduz Silvia Opitz:

O expropriado tem o prazo de 15 dias para contestar a ação e alegará matéria de interesse da defesa, excluída apreciação quanto ao interesse social declarado (art. 9º), o que equivale a dizer que não se pode discutir o mérito da desapropriação. Ao poder judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se verificam ou não os casos de interesse social. (2014, p. 216)

A contestação é o momento oportuno pra se alegar todas as eventuais nulidades nos procedimentos administrativo e judicial, inclusive aos vícios do decreto expropriatório, bem como alegar o direito de extensão. Nesse contexto, leciona Wellington Pacheco Barros:

[...] se o ato administrativo declaratório de interesse social para fins de reforma agrária foi irregularmente expedido, como por exemplo, declarando a propriedade rural como grande e improdutiva quando, em verdade, não é ela nem grande nem improdutiva, na definição dos arts. 4º e 6º da Lei nº 8.629, de 25.02.93, evidentemente que a declaração de vontade do poder público está viciada e, dessa

forma, possibilita sua arguição como matéria de defesa em contestação, na ação desapropriatória, para que o poder judiciário analise a existência ou não desses pressupostos. (2007, p. 59)

Recebida a contestação, o juiz determinará a realização da prova pericial, adstrita aos impugnados do laudo de vistoria previsto no art. 5º, IV, da LC 76/93. Designará o perito, formulará também os quesito que julgar necessário, intimará o perito e o assistente técnico para prestar compromisso no prazo de 5 dias e intimará as partes para apresentarem os quesitos em 10 dias. O prazo para a entrega do laudo, conforme prevê § 2º do art. 9º da LC 76/93, será fixado pelo juiz, não superior a 60 dias. Quanto ao prazo para realização da perícia aduz Edilson Pereira Nobre Júnior:

A perícia, diz o art. 9º, § 2º, da LC 76/93, deverá estar concluída em intervalo de tempo fixado judicialmente, não excedente a sessenta dias, cujo o início principiará do respectivo compromisso. Havendo motivo justo, poderá o magistrado, com fulcro no art. 432 do CPC, deferir, por uma vez, prorrogação. (2012, p. 172)

Havendo acordo sobre o preço, este será imediatamente homologado por sentença. Caso não haja acordo, caso o valor do laudo pericial for a maior do que aquele que foi depositado, procede-se a complementação na mesma forma como foi feita no início, ou seja, para as benfeitorias úteis e necessárias em dinheiro e para a terra nua e benfeitorias voluptuárias em títulos da dívida agrária. Nesse sentido leciona Silvia Opitz:

Havendo acordo sobre o preço, este será homologado por sentença (art. 10). Caso a ação não seja contestada, o juiz homologará o preço oferecido pelo expropriante, como se acordo fosse, porque o silêncio aqui é a declaração tácita de vontade. Não havendo acordo, o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial por força de laudo pericial, acolhido pelo Juiz, será depositado em espécie para as benfeitorias, juntando-se aos autos os comprovantes do lançamento dos TDAs, para a terra nua, para integralizar os valores ofertados (art. 10 e parágrafo único). (2014, p. 2016)

Nos termos do art. 11 da LC 76/93, a audiência de instrução e julgamento será realizada em prazo não superior a 15 dias da conclusão da perícia. O Ministério Público Federal intervirá no processo, após a manifestação das partes, antes de cada decisão na qualidade de *custos legis*, sob pena de nulidade, em qualquer grau de jurisdição, conforme a disposição constante no art. 18, § 2º da LC 76/93.

Ouvida as partes e o Ministério Público Federal, o juiz proferirá sentença na própria audiência ou em prazo não superior a 30 dias. Deverá fundamentar os fatos e os motivos de seu convencimento. Nos fundamentos da sentença poderá basear-se em outros meios de provas que não o laudo do perito, inclusive pesquisa de mercado. Nesse passo:

Encerrados os debates orais, o juiz passará a julgar a causa, fixando a indenização. Não se sentido habilitado a julgar em audiência, aquele terá o prazo de 30 dias para fazê-lo.

Deve, na ocasião, podendo servir-se, além dos laudos periciais, de outros meios objetivos de convicção, inclusive pesquisa mercadológica.

O art. 12 da Lei 8.629/93, com a redação da MP 2.183-56/01 indica ao magistrado alguns aspectos para a busca da justa indenização, pelo que aquele deverá ater-se, entre outros, à localização do imóvel, à sua vocação agrícola, à dimensão, à área ocupada e a ancianidade das posses e à funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação. (NOBRE JÚNIOR, 2012, p. 176/177)

Caso o magistrado utilize o valor encontrado no laudo pericial para fixar o montante indenizatório na sentença, este corresponderá ao da data da perícia, corrigido monetariamente até a data do efetivo pagamento, conforme o § 2º do art. 11 da LC 76/93. Na sentença o juiz individualizará o valor do imóvel de suas benfeitorias e dos demais componentes do valor da indenização.

Essa sentença possui natureza mista, declaratória e constitutiva. Declaratória quanto a enunciação do justo preço e constitutiva no que tange a perda da propriedade. Dessa sentença, conforme o disposto no art. 13 da LC 76/93, cabe recurso de apelação com o efeito somente devolutivo quando oferecida pelo expropriado, porém em ambos os efeitos quando oferecida pelo expropriante. O § 1º do mesmo artigo dispõe que a sentença que condenar o expropriante em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial fica sujeito a duplo grau de jurisdição.

Preceitua o art. 14 da LC 76/93 que o valor da indenização fixada deverá ser depositado à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em títulos da dívida agrária, para a terra nua. Já o art. 15 da mesma lei, prescreve que em caso de reforma da sentença, com o aumento do valor da indenização, será o expropriante intimado a depositar a diferença no prazo de 15 dias.

Conforme o art. 16 da LC 76/93, após o trânsito em julgado da sentença, a pedido do expropriado, será levantada a indenização ou o depósito judicial, deduzido o valor dos tributos e as multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão da posse. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido o mandado translativo do domínio em 48 horas no registro de imóveis, nos termos do art. 17 da LC 76/93. Outrossim, prescreve o parágrafo único no citado artigo que o registro de imóveis terá apenas 3 dias para efetuar o registro definitivo.

Ademais, quanto ao ônus da sucumbência ensina Kiyoshi Harada:

As despesas judiciais e os honorários dos advogados e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual ou inferior ao preço oferecido, ou o expropriante, na hipótese de valor superior ao ofertado. Os honorários do advogado serão fixados em 20% sobre o valor da diferença entre o preço ofertado e o valor da indenização fixada, ao passo que os do perito serão arbitrados em quantia fixa, atendida a complexidade do trabalho desenvolvido. (2006, p. 26)

3.8 Pagamento da indenização

O pagamento da indenização ao expropriado se faz de duas formas. Quanto à terra nua, o expropriado receberá a indenização em TDAs (títulos da dívida agrária), apenas no que tange às benfeitorias úteis e necessárias o expropriado receberá o montante em dinheiro.

Segundo Antonino Moura Borges, “TDA é um título de crédito expedido pelo Governo Federal sob a égide da Constituição Federal, para pagamento das desapropriações de imóveis rurais por interesse social para fins de reforma agrária” (2012, p. 671). Está previsto no art. 184 da Constituição Federal:

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. (grifos nossos)

Coube a Lei 8.629/93 regulamentar o *caput* do art. 184 da CF, estipulando os prazos para o pagamento das TDAs, que variam de acordo com o tamanho da área expropriada. O § 3º do art. 5º da Lei 8.629/93, prescreve que os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios: I - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais; II - do segundo ao décimo oitavo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e III - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais.

Portanto, nos moldes do citado artigo, no que tange aos TDAs, para o expropriado convertê-los em dinheiro, terá que aguardar um prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão. Todavia, a indenização também deve ser justa, já que não é prévia, ainda que a Constituição assim a qualifique.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da nossa pesquisa, buscamos tecer considerações acerca da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Para tanto, achamos imprescindível realizar um breve estudo sobre a formação da propriedade rural no Brasil, abordando o seu conceito, sua relevância, e as formas de aquisição e perda da propriedade, tendo em vista que esse é o objeto da desapropriação.

O marco inicial da propriedade rural no Brasil se deu com a colonização portuguesa, que distribuiu o território em capitânicas hereditárias que tinha extensões enormes e depois distribuiu terras pelo sistema de sesmarias, dando início à estrutura agrária com concentração de terras. Todas as constituições brasileiras, a partir da Imperial de 1824, até a atual *Magna Lex* de 1988, o direito de propriedade vem sendo abordado como um direito fundamental ao homem inerente à sua própria condição de vida e desenvolvimento, sendo considerado como garantia individual e inserido no elenco das cláusulas pétreas. Porém, a cada constituição, a ideia de restrições administrativas sobre a propriedade crescia, tendo em vista que já se concebia um novo conceito de propriedade na medida em que se restringia que seu exercício não poderia ser contra o interesse social ou coletivo.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o direito de propriedade evoluiu e ganhou uma forte dose de sujeição ao interesse social. Na nova propriedade rural, o dono tem o direito de ter a terra, porém, a propriedade será garantida desde que atenda à função social, devendo fazê-la produzir para o seu bem estar próprio, de sua família, seus empregados e da coletividade.

Dedicamos atenção também às características do direito de propriedade, espécies de propriedade, bem como as modalidades de aquisição e perda da propriedade imóvel, tendo em vista que a desapropriação é uma forma de perda da propriedade, porém, é uma forma de aquisição originária pelo ente expropriante. Um estudo aprofundado da propriedade serviu de base para uma melhor compreensão do instituto da desapropriação.

Passamos, então, a analisar os aspectos gerais relativos à desapropriação de uma forma ampla. Dessa forma, a desapropriação constitui um modo de transferência compulsória, forçada da propriedade para a Administração Pública. Portanto é, sem dúvida, uma limitação ao direito de propriedade baseada na prevalência do interesse social sobre o individual.

A doutrina classifica a desapropriação como forma originária de aquisição da propriedade, porque não provém de nenhum título anterior, e, por isso, o bem expropriado

torna-se insuscetível de reivindicação e libera-se de quaisquer ônus que sobre ele incidissem precedentemente, ficando eventuais credores sub-rogados no preço.

Está a desapropriação entre as mais drásticas manifestações dos poderes de intervenção do Estado sobre a propriedade. São casos em que, por expressa autorização constitucional (art. 5º, XXIV, CF), os interesses coletivos se tornam inconciliáveis com o privado. Tem como fundamento a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, dessa forma, sempre que colide um interesse público com um interesse privado, é aquele que tem que prevalecer.

A Constituição Federal de 1988 prevê no art. 5º, XXIV, três fundamentos da desapropriação: necessidade pública, utilidade pública ou por interesse social. A necessidade pública decorre de situações de emergência, cuja solução exija a desapropriação do bem, na utilidade pública transferência de bens de terceiro para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível, já no interesse social objetiva promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social.

Diferentemente do que ocorre nas desapropriações por necessidade pública e utilidade pública, os bens desapropriados por interesse social não são destinados à Administração Pública, mas, sim, à coletividade ou a determinados destinatários legalmente definidos.

A Constituição de 1988 prevê o princípio da função social da propriedade no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais. Com isso, se, de um lado, assegurou a inviolabilidade do direito do proprietário, ao mesmo tempo firmou limites ao seu exercício, deixando clara, com isso, a relação de conexidade entre a propriedade e o princípio da função social da propriedade.

O fundamento da desapropriação para fins de reforma agrária, tendo em vista que é uma modalidade sancionatória de desapropriação, é o descumprimento da função social do imóvel rural em detrimento do interesse comum. No conceito moderno de propriedade, a função social não ameaça a propriedade, e sim faz parte de sua estrutura, condicionando a sua garantia ao cumprimento da função social. Todos esses fatores buscam a redução das desigualdades (CF, art. 170, VII), tendo em vista que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com o desenvolvimento do Estado como um todo.

Dessa forma, com a Constituição de 1988, a função social da propriedade rural foi instituída como uma verdadeira limitação ao direito de propriedade, tendo em vista que a Carta Magna condicionou o uso da propriedade rural ao bem estar social. Esse preceito

contempla a Reforma Agrária como um processo capaz de viabilizar o princípio constitucional de realização da justiça social mediante a justa distribuição da propriedade.

Quanto ao objeto da desapropriação para fins de reforma agrária, o imóvel rural, apesar da divergência, o certo é que tanto a Lei nº 8.629/93, que regulamentou os artigos constitucionais pertinentes à desapropriação para fins de reforma agrária, quanto o Estatuto da Terra, elegeram o critério da destinação como elemento caracterizador do imóvel rural e tal critério deve ser observado.

A Lei nº 8.629/93, em seu art. 9º, regulamentou o art. 186 da Carta Magna e deu os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Dessa forma, para a propriedade rural torna-se isenta de desapropriação deverá atender simultaneamente todos os requisitos citados.

Todavia a Constituição Federal aponta, expressamente, alguns imóveis rurais que não podem ser desapropriados para reforma agrária mesmo que não atendam à sua função social. É a regra contida no art. 185 que dispõe que a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, assim como a propriedade produtiva são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. Portanto, apenas a grande propriedade rural improdutiva pode ser desapropriada.

A classificação da propriedade rural pequena, média ou grande depende da quantidade de módulos fiscais que a área comporta. O módulo fiscal é uma área de terra determinada pelo INCRA que varia à cada região e lugar, e essa área é que será determinante para se aferir se uma propriedade enquadra-se no conceito de pequena ou média propriedade, e conseqüentemente ser insuscetível de desapropriação.

No que tange propriedade produtiva, que também é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, tal produtividade é medida segundo dois fatores: a utilização da terra, no índice de 80% (oitenta por cento) da área aproveitável, a eficiência da exploração, cujo o grau deverá ser igual ou superior ao nível de rendimento previsto para a microrregião homogênea do imóvel. A produtividade é, infelizmente, um critério puramente econômico, e foi inspirado nesse fator que o constituinte subtraiu da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária os imóveis produtivos, mesmo que não estejam cumprindo a sua função social.

Nesse contexto, defendemos que o conceito de propriedade produtiva deva ser sinônimo da propriedade rural que atende a função social nos termos do art. 186 da CF com a regulação dada pelo art. 9º da Lei nº 8.629/93. Só assim, a propriedade rural deveria ser merecedora de ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

A partir da caracterização da pequena e média propriedade, bem como da propriedade produtiva, passamos a estudar a competência e o procedimento da desapropriação.

No estudo da competência dividimos a matéria: competência para legislar sobre o tema desapropriação e competência material para desapropriar. Concluimos que competência privativa para legislar sobre desapropriação é da União Federal, já a competência executória é exclusiva da União através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Quanto ao procedimento, concluimos que é composto basicamente por duas fases: fase administrativa e fase judicial. Na fase administrativa, a União, através da declaração expropriatória emite sua intenção na futura desapropriação, já na fase judicial, são tomadas as providências para consumir a desapropriação. O procedimento judicial que segue rito especial e sumário, disciplinado pela Lei Complementar n. 76/93, alterada pela Lei Complementar n. 88/96, estudamos o processo detalhadamente, tendo em vista que o procedimento da desapropriação deve respeitar o devido processo legal.

Por fim, vimos que o pagamento da indenização ao expropriado se faz de duas formas. Quanto à terra nua, o expropriado receberá a indenização em TDAs (títulos da dívida agrária), apenas no que tange às benfeitorias úteis e necessárias o expropriado receberá o montante em dinheiro. Concluimos que para o expropriado receber efetivamente sua indenização de direito, terá que aguardar um prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano da emissão das TDAs. Vimos que indenização também deve ser justa e prévia, mas se viu que no caso da desapropriação em estudo tal indenização não é prévia no que tange à terra nua, ainda que a Constituição assim a qualifique.

A reforma agrária é uma necessidade do Estado brasileiro e contribui para o atingimento dos objetivos da República sendo um processo capaz de viabilizar o princípio constitucional de realização da justiça social mediante a justa distribuição da propriedade. No entanto, o Estado brasileiro deve incentivar o proprietário rural a cumprir a função social do seu imóvel bem como adotar políticas agrárias eficazes para evitar que, após a desapropriação, a terra distribuída continue não cumprindo com a função social desvirtuando assim todo o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária. Só assim será alcançado

o tão almejado desenvolvimento econômico, ambiental, bem como a justiça social e a distribuição de renda através da diminuição da concentração de terras e o cumprimento da função social do imóvel rural.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BARROSO, Lucas Abreu. MIRANDA, A Gursen (Alcir Gursen De). SOARES, Mário Lúcio Quintão. Organizadores e colaboradores. **O Direito Agrário na Constituição**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 de jun. 2015.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 de jun. 2015.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 de jun. 2015.

_____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 3 de jun. 2015.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 3 de jun. 2015.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 3 de jun. 2015.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 2.250, de 11 de Junho de 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 de jun. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 de jun. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 17 de out. de 1969. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 4 de jun. 2015.

_____. Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 de jun. 2015.

_____. Lei Complementar nº 88, de 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 de jun. 2015.

_____. Lei de Terras. Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1 de jun. 2015.

_____. Lei de Registros Imobiliários (1864). Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864. Rio de Janeiro, 1864. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 3 de jun. 2015.

_____. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 de jun. 2015.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 de jun. 2015.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 de jun. 2015.

_____. Lei nº 9.393, de 19 de Dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 de jun. 2015.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 de jun. 2015.

_____. Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de Agosto de 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 de jun. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da S. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. 4ª ed. Campo Grande: Comtemplar, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo :Atlas, 2014

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil: direito das coisas, direito autoral**. volume 4. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. volume IX. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

_____. **Tratado geral de desapropriação**. volume 1. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. volume 4. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOWER, Nelson Godoy Bassil. **Curso Moderno de Direito Civil: direito das coisas.** volume 4. 3ª ed. São Paulo: Nelpa Edições Jurídicas, 2011.

FIUZA, Cesar. **Direito civil: curso completo.** 6ª ed. rev., atual. e ampl. de acordo com o Código Civil de 2002. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo.** 2ª ed. – São Paulo : Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro.** volume V: direito das coisas. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LISBOA, Roberto Senise. **Manual de direito civil: direitos reais e direitos intelectuais.** volume 4. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARÉS, Carlos Frederico. Direito Agrário e Meio Ambiente. *In:* LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito Agrário Brasileiro.** São Paulo: LTr, 2000.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** – 7ª ed. Niterói: Impetus, 2013.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** 10ª ed. São Paulo: Atlas 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 27ª ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 30ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado,** parte especial, tomo XI – direito das coisas: propriedade. Aquisição da propriedade imobiliária. 2ª ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil.** volume 3. 42ª ed. atual por Carlos Alberto Dabus Maluf. São Paulo: Saraiva, 2012.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária.** 3ª ed. (ano 2006), 3ª reimpr./ Curitiba: Juruá, 2012.

OPTIZ, Silvia C. B.; OPTIZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário.** 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

PAULSEN, Leandro (Org.). **Desapropriação e reforma agrária:** função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativas e judicial, proteção ao direito de propriedade. Porto Alegre: Livraria do

Advogado, 1997.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário**. São Paulo: Atlas, 1922.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 4^a ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

ANEXO A

LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993.

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993.

Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Esta lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

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

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 3º Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 5º No caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for

efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Art. 2º-A. Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão, por parte do proprietário ou legítimo possuidor do imóvel, para os fins dos §§ 6º e 7º do art. 2º, o órgão executor do Programa Nacional de Reforma Agrária aplicará pena administrativa de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a R\$ 535.000,00 (quinhentos e trinta e cinco mil reais) e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Parágrafo único. Os valores a que se refere este artigo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, no respectivo período. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Art. 3º (Vetado)

§ 1º (Vetado)

§ 2º (Vetado)

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;

b) (Vetado)

c) (Vetado)

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

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

b) (Vetado)

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.

Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

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

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

§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:

I - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - do segundo ao décimo oitavo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

III - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária - TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

I - imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - imóveis com área superior a três mil hectares: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em quinze anos; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 5º Os prazos previstos no § 4º, quando iguais ou superiores a dez anos, poderão ser reduzidos em cinco anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias integralmente em TDA. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 6º Aceito pelo proprietário o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em TDA, os prazos de resgates dos respectivos títulos serão fixados mantendo-se a mesma proporcionalidade estabelecida para aqueles relativos ao valor da terra e suas acessões naturais. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

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

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

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

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

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

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

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

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

IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

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

Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

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

I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle;

II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel.

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

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

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

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

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

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

§ 6º (Vetado.)

Art. 10. Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:

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

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

III - as áreas sob efetiva exploração mineral;

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

Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

I - localização do imóvel; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - aptidão agrícola; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

III - dimensão do imóvel; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

IV - área ocupada e anciandade das posses; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações. (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

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

Art. 14. (Vetado.)

Art. 15. (Vetado.)

Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

I - a obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - os beneficiários dos projetos de que trata o inciso I manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

III - nos projetos criados será elaborado Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA, que orientará a fixação de normas técnicas para a sua implantação e os respectivos investimentos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

IV - integrarão a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação, bem como as exigências contidas nos arts. 19, incisos I a V e seu parágrafo único, e 20 desta Lei; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem

como com a outorga do instrumento definitivo de titulação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Parágrafo único. (Vetado.)

§ 2º Para a consolidação dos projetos de que trata o inciso V do caput, fica o Poder Executivo autorizado a conceder créditos de instalação aos assentados, nos termos do regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 3º Poderá ser contratada instituição financeira federal para a operacionalização da concessão referida no inciso V do caput, dispensada a licitação. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 4º As despesas relativas à concessão de crédito de que trata o inciso V do caput adequar-se-ão às disponibilidades orçamentárias e financeiras do órgão responsável pela execução do referido programa. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 5º O regulamento a que se refere o § 2º estabelecerá prazos, carências, termos, condições, rebates para liquidação e procedimentos simplificados para o cumprimento do disposto neste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 1º Os títulos de domínios e a CDRU serão inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, observado o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 4º É facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, que lhe será outorgada na forma do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 5º O valor da alienação, na hipótese do beneficiário optar pelo título de domínio, será definido com base no valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, sobre o qual poderão incidir redutores, rebates ou bônus de adimplência, estabelecidos em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 6º As condições de pagamento, carência e encargos financeiros serão definidas em regulamento, não podendo ser superiores às condições estabelecidas para os financiamentos concedidos ao amparo da Lei Complementar no 93, de 4 de fevereiro de 1998, e alcançarão os títulos de domínio cujos prazos de carência ainda não expiraram. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 7º A alienação de lotes de até 1 (um) módulo fiscal, em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, ocorrerá de forma gratuita. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 8º São considerados não reembolsáveis: (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

I - os valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

II - aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento; e (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

III - aos serviços de medição e demarcação topográficos. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 9º O título de domínio ou a CDRU de que trata o caput poderão ser concedidos aos beneficiários com o cumprimento das obrigações estabelecidas com fundamento no inciso V do art. 17 desta Lei e no regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 10º Falecendo qualquer dos concessionários do contrato de concessão de uso ou de CDRU, seus herdeiros ou legatários receberão o imóvel, cuja transferência será processada administrativamente, não podendo fracioná-lo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 11º Os herdeiros ou legatários que adquirirem, por sucessão, a posse do imóvel não poderão fracioná-lo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 12º O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e das adquiridas por outros meios e de beneficiários da reforma agrária e disponibilizará os dados na rede mundial de computadores. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

Art. 18-A. Os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 1º Fica autorizado o Incra, nos assentamentos com data de criação anterior ao período de 10 anos contados retroativamente a partir de 27 de dezembro de 2013, a conferir a CDRU ou título de domínio relativos às áreas em que ocorreram desmembramentos ou remembramentos após a concessão de uso, desde que observados os seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

I - observância dos limites de área estabelecidos no caput, por beneficiário; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

II - o beneficiário não possua outro imóvel a qualquer título; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

III - o beneficiário preencha os requisitos exigidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; e (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

IV - o desmembramento ou remembramento seja anterior a 27 de dezembro de 2013. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 2º O beneficiário titulado nos termos do § 1º não fará jus aos créditos de instalação de que trata o art. 17 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

Art. 19. O título de domínio, a concessão de uso e a CDRU serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III – aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem; (Inciso incluído pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 1º Após transcorrido o prazo de inegociabilidade de 10 (dez) anos, o imóvel objeto de título translativo de domínio somente poderá ser alienado se a nova área titulada não vier a integrar imóvel rural com área superior a 2 (dois) módulos fiscais. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 2º Ainda que feita pelos sucessores do titulado, a alienação de imóvel rural em desacordo com o § 1º é nula de pleno direito, devendo a área retornar ao domínio do Incra, não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

Art. 24. As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações da política agrícola, das políticas sociais e das constantes no Plano Plurianual da União. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

Art. 25. O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.

§ 1º Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.

§ 2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente.

Art. 26. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa.

Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 25 de fevereiro de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO
Lázaro Ferreira Barbosa

ANEXO B

LEI COMPLEMENTAR Nº 76, DE 6 DE JULHO DE 1993

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI COMPLEMENTAR Nº 76, DE 6 DE JULHO DE 1993.

Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º O procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, previsto nesta lei Complementar.

Art. 2º A desapropriação de que trata esta lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

§ 1º A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

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

Art. 3º A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.

Art. 4º 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.

Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterà a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:

I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União;

II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;

III - documento cadastral do imóvel;

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterà, necessariamente:

a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação;

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

I - mandará imitar o autor na posse do imóvel; (Redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

II - determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser; (Redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

§ 1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias. (Renumerado do § 2º pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

§ 2º O juiz poderá, para a efetivação da imissão na posse, requisitar força policial. (Renumerado do § 3º pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

§ 3º No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

§ 4º Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

§ 5º Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

§ 6º Integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subsequentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

§ 7º A audiência de conciliação não suspende o curso da ação. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

Art. 7º A citação do expropriando será feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecido o disposto no art. 12 do Código de Processo Civil.

§ 1º Em se tratando de enfiteuse ou aforamento, serão citados os titulares do domínio útil e do domínio direto, exceto quando for contratante a União.

§ 2º No caso de espólio, inexistindo inventariante, a citação será feita na pessoa do cônjuge sobrevivente ou na de qualquer herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel.

§ 3º Serão intimados da ação os titulares de direitos reais sobre o imóvel desapropriando.

§ 4º Serão ainda citados os confrontantes que, na fase administrativa do procedimento expropriatório, tenham, fundamentadamente, contestado as divisas do imóvel expropriando.

Art. 8º O autor, além de outras formas previstas na legislação processual civil, poderá requerer que a citação do expropriando seja feita pelo correio, através de carta com aviso de recepção, firmado pelo destinatário ou por seu representante legal.

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

§ 1º Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente:

I - designará o perito do juízo;

II - formulará os quesitos que julgar necessários;

III - intimará o perito e os assistentes para prestar compromisso, no prazo de cinco dias;

IV - intimará as partes para apresentar quesitos, no prazo de dez dias.

§ 2º A prova pericial será concluída no prazo fixado pelo juiz, não excedente a sessenta dias, contado da data do compromisso do perito.

Art. 10. Havendo acordo sobre o preço, este será homologado por sentença.

Parágrafo único. Não havendo acordo, o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial por força de laudo pericial acolhido pelo Juiz será depositado em espécie para as benfeitorias, juntado aos autos o comprovante de lançamento de Títulos da Dívida Agrária para terra nua, como integralização dos valores ofertados. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

Art. 11. A audiência de instrução e julgamento será realizada em prazo não superior a quinze dias, a contar da conclusão da perícia.

Art. 12. O juiz proferirá sentença na audiência de instrução e julgamento ou nos trinta dias subsequentes, indicando os fatos que motivaram o seu convencimento.

§ 1º Ao fixar o valor da indenização, o juiz considerará, além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive a pesquisa de mercado.

§ 2º O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento.

§ 3º Na sentença, o juiz individualizará o valor do imóvel, de suas benfeitorias e dos demais componentes do valor da indenização.

§ 4º Tratando-se de enfiteuse ou aforamento, o valor da indenização será depositado em nome dos titulares do domínio útil e do domínio direto e disputado por via de ação própria.

Art. 13. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado e, em ambos os efeitos, quando interposta pelo expropriante.

§ 1º A sentença que condenar o expropriante, em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita a duplo grau de jurisdição.

§ 2º No julgamento dos recursos decorrentes da ação desapropriatória não haverá revisor.

Art. 14. O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.

Art. 15. Em caso de reforma de sentença, com o aumento do valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de quinze dias.

Art. 16. A pedido do expropriado, após o trânsito em julgado da sentença, será levantada a indenização ou o depósito judicial, deduzidos o valor de tributos e multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão na posse pelo expropriante.

Art. 17. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

Parágrafo único. O registro da propriedade nos cartórios competentes far-se-á no prazo improrrogável de três dias, contado da data da apresentação do mandado. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

Art. 18. As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

§ 1º Qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

§ 2º O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

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

§ 1º Os honorários do advogado do expropriado serão fixados em até vinte por cento sobre a diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização.

§ 2º Os honorários periciais serão pagos em valor fixo, estabelecido pelo juiz, atendida à complexidade do trabalho desenvolvido.

Art. 20. Em qualquer fase processual, mesmo após proferida a sentença, compete ao juiz, a requerimento de qualquer das partes, arbitrar valor para desmonte e transporte de móveis e semoventes, a ser suportado, ao final, pelo expropriante, e cominar prazo para que o promova o expropriado.

Art. 21. Os imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante, não poderão ser objeto de ação reivindicatória.

Art. 22. Aplica-se subsidiariamente ao procedimento de que trata esta Lei Complementar, no que for compatível, o Código de Processo Civil.

Art. 23. As disposições desta lei complementar aplicam-se aos processos em curso, convalidados os atos já realizados.

Art. 24. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revogam-se as disposições em contrário e, em especial, o Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969.

Brasília, 6 de julho de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO
José Antonio Barros Munhoz