

DESAPROPRIAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

*Arthur Pio dos Santos Neto **

RESUMO

Neste trabalho são estudados os problemas centrais da Desapropriação: a capacidade expropriatória; o pagamento da indenização, os imóveis rurais afetáveis, afetados e inafetáveis; a imissão na posse; e o ato expropriatório.

I INTRODUÇÃO

O DIREITO AGRÁRIO, entendido como o conjunto de normas reguladoras da atividade agrária, seja em relação ao seu objeto, seja em relação aos seus sujeitos, é, sem dúvida alguma, o mais antigo dos ramos da ciência jurídica.

Isto porque, com a agricultura teve início a história do homem como integrante e parcela da sociedade. No instante em que o nômade de então, voltou os seus olhos para a terra, descobriu suas potencialidades e nela se fixou, cultivando-a, fez surgir um potentíssimo fermento social, responsável pelo surgimento de povos e nações, de civilizações e de impérios, de garantias individuais e de imposições comunitárias.

Não é demais lembrar que dentro do arcabouço societário que criamos, não se pode falar em organização ou estruturas políticas, em ações, comportamentos ou atividades sócio-econômicas, sem que se cogite – em

* Professor da Universidade Federal de Pernambuco

contrapartida e de imediato –, dos condicionamentos éticos e legais a eles correspondentes.

Por isso mesmo o Direito se fez presente ao momento inicial do apossamento dos solos, revestindo o binômio HOMEM/TERRA com o manto da propriedade, fazendo com que o possessivo MEU passasse a ter força de Lei.

O apossamento das terras, antes aludido, transubstanciado em direito de propriedade, nasceu sob o signo da exclusividade, propiciando ao titular do direito, ao DOMINUS, um poder absoluto sobre a coisa possuída. É assim que IHERING (O Espírito do Direito Romano) afirma ter sido a noção de propriedade no Direito Romano clássico.

Este caráter exclusivo e absoluto do direito de propriedade foi sendo amenizado, com o correr dos tempos, por força de condicionamentos sociais, éticos e jurídicos, a exemplo da doutrina da função social, concebida e definida por TOMÁS DE AQUINO.

A concepção aristotélica do direito natural, acrescenta Sto. Tomás o *JUS GENTIUM*, tomado de empréstimo aos juristas romanos – *ULPIANO* em especial – conseguindo assim harmonizar o pensamento do filósofo, com a visão do jurista.

Segundo a concepção tomista, dois poderes existem em relação aos bens: o de administrar e o de usar. E explica:

“quanto ao nosso direito de usar as coisas, é preciso que as consideremos como bens da coletividade, de tal modo que as devemos utilizar para suprir, também, as necessidades dos outros”. (*Súmula Theologica*)

Estas idéias, tantas vezes repetidas nas encíclicas dos pontífices romanos e que se trasladaram para o mundo do direito por força dos ensinamentos de um AUGUSTO COMTE, de um LEON DUGUIT ou de um MARCEL WALINE, tornaram-se norma impositiva, pela primeira vez, na Constituição alemã de Weimar. Nela, a propriedade impunha obrigações e o seu uso devia ser um serviço prestado ao interesse geral.

Sob o pálio da função social, da propriedade-instituição, estruturou-se o moderno direito agrário, estabelecendo princípios básicos e impositivos em relação aos prédios rústicos, aos empreendimentos agrícolas e às terras agricultáveis. Princípios estes que o nosso direito positivo acolheu, como é o caso, entre outros:

- a) do *princípio do bom cultivo*, inserto na lei 4132 (art. 2º, I e § 1º), no Estatuto da Terra (art. 18, c; 20, I e IV e art. 47, II) e na Constituição Federal (art. 161 e § 2º);
- b) do *princípio da função social da propriedade*, inscrito na Consti-

tuição Federal (art. 160, III) e que tem como corolário, o acesso à terra e a reforma agrária, conforme consta do Estatuto da Terra (art. 2º e § 1º; 18, a; 47, I; 13; 19, § 3º, b);
c) do princípio da conservação dos recursos naturais, contido no Estatuto da Terra (art. 2º, § 1º, c; 20, III; 57, III; 75, § 4º, e).

Destaque especial merece o princípio do bom cultivo, específico do "jus proprium" e que, segundo FRASSOLDATI, impõe ao detentor do imóvel rural, mais que a simples obrigação de explorar a terra. Impõe o dever de proceder a um cultivo eficiente e produtivo, segundo a melhor técnica, propiciando um racional e correto aproveitamento dos solos, segundo manda a função social da propriedade.

São estes princípios que, na área de competência do direito agrário, informarão e tornarão efetivo o mais importante dos limites impostos ao direito de propriedade: o instituto de desapropriação.

II – DESAPROPRIAÇÃO E DIREITO AGRÁRIO

A Constituição Federal de 1946, entre outras inovações, ampliou as hipóteses através das quais se faz possível exercer o limite expropriatório. Vinculada à ordem econômica e social, admitiu aquele Ordenamento, a desapropriação por interesse social.

Destaque-se, por oportuno, que a desapropriação por interesse social não constitui uma simples ampliação dos casos de intervenção no direito de propriedade, elencados no Código Civil ou no Dec. Lei 3.365/1942.

Para tanto não seria necessário nova figura constitucional, bastando ampliar, via lei ordinária as hipóteses existentes. Este também é o entendimento do douto CARLOS MEDEIROS SILVA:

"Os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública (ou interesse social, n. nossa) foram sempre enumerados em lei ordinária, havendo acordo quanto a sua crescente ampliação. O objetivo da Constituinte foi, pois, o de configurar uma nova causa de expropriação (. . .). (Propriedade e bem estar social).

Não sendo o dispositivo da Constituição de 1946, que criava a desapropriação por interesse social, auto-aplicável, era necessária uma lei ordinária, onde fossem elencadas as hipóteses de sua aplicação. Somente em 10 de setembro de 1962 era aprovada tal regulamentação: a lei 4132.

Com a lei 4132, pela primeira vez, em nossa sistemática jurídica, um diploma legal aludia, expressamente, como causa de expropriação, ao uso incorreto ou desuso da propriedade.

É o que se lê no artigo 2º (I e § 2º) daquela lei, enumerando como razão expropriatória bem improdutivo ou ineficientemente explorado, ou seja com produção inferior à média da região e que, por isso mesmo, não atende às necessidades da população a que deva suprir. Isto, deixando de lado outro importante aspecto: a autorização para expropriar imóveis rurais, tendo por objetivo a proteção dos solos, a preservação dos cursos d'água e das reservas florestais (Art. 2º).

Com a Revolução de 1964, duas medidas foram, de logo, adotadas. A primeira consistindo na reforma da Constituição. A outra, na criação de um Grupo de Trabalho encarregado de elaborar o anteprojeto do Estatuto da Terra.

A reforma constitucional tinha por escopo incluir o Direito Agrário entre os ramos autônomos do Direito; modificar a sistemática de lançamento e cobrança do Imposto Territorial Rural e alterar, também, garantias constitucionais asseguradas à propriedade.

É importante ressaltar que a modificação introduzida pela Emenda 10/1964, ao § 16 do artigo 141, limitou-se a aludir à exceção prevista no § 1º do artigo 147, exceção que autorizava a União a promover a desapropriação da propriedade territorial rural, "mediante o pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária".

Complementando as disposições do *caput* do artigo 147, aludiam os seus parágrafos ao volume anual de emissão de Títulos, à competência exclusiva da União, à incidência restrita aos imóveis localizados em zonas prioritárias, à exigência de ser o imóvel classificado como latifúndio, à existência de Planos Nacionais e regionais e à isenção dos impostos federais, estaduais e municipais incidentes sobre a indenização.

Levando-se em conta que a Constituição de 1967 e suas emendas, especialmente a nº 1/1969, em quase nada alteraram as normas estatuídas pela Emenda nº 10/1964 e pelo Ato Institucional nº 9/1969, pode-se afirmar que, ainda hoje, perduram aqueles dois tipos de desapropriação por interesse social:

- a) a desapropriação por interesse social *lato sensu*, com fundamento no artigo 153, § 22 da Constituição vigente, cujos casos e procedimentos estão regulados pela lei nº 4132/1962;
- b) a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, também embasada em dispositivos constitucionais (art. 161 e parágrafos) e regulamentada, substantivamente, pela Lei 4.504/1964 e adjetivamente pelo Dec. Lei 554/1969.

Já o Estatuto da Terra cuidava em assegurar a todos a oportunidade de acesso aos solos agricultáveis, informando quais as

condições exigidas para que o imóvel rural venha a desempenhar, integralmente, sua função social (art. 2 e §§). Estabelece, ainda, a Lei 4.504, que a desapropriação, ao lado da tributação progressiva, são os instrumentos básicos da reforma agrária.

Esta desapropriação especial incidirá, segundo dispõe o Estatuto da Terra (art. 20) sobre:

- imóveis classificados como latifúndio ou minifúndio;
- áreas beneficiadas ou em via de o serem, por obras públicas de vulto;
- áreas cujos proprietários desenvolvam atividades predatórias;
- áreas com elevada concentração de arrendatários, parceiros ou posseiros;
- terras cujo uso atual seja inadequado à sua vocação agrícola.

Não é demais explicitar que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, vinculada viceralmente aos princípios que norteiam a ordem econômica e social, tem por objetivos centrais (Est. da Terra, art. 18):

- condicionar o uso da terra à sua função social;
- promover a justa e adequada distribuição da propriedade fundiária;
- obrigar à exploração racional da terra;
- permitir a recuperação econômica e social de regiões;
- estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora e a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Às terras públicas sem destinação específica ou às reservas para fins não conflitantes com a sua exploração agrícola e às devolutas, somar-se-ão, para fins de reforma agrária, aquelas incorporadas ao Patrimônio da União, em especial através de expropriações por interesse social.

Sem razão os que, a reboque do Plano Nacional de Reforma Agrária, ora em execução, defendem distinção que a lei não fez. Ou seja, sustentam que só se implantam programas de reforma agrária nas terras adquiridas ao setor privado, para este fim. As terras públicas seriam destinadas, exclusivamente, a programas de colonização.

Já tive oportunidade de escrever (in Instituições de Direito Agrário) que colonização é uma técnica operativa de que se vale a nossa sistemática

jurídico-agrária, tanto nos programas de reforma agrária, como nas ações de ocupação do território.

Em qualquer dos casos são assentados e fixados novos proprietários, criam-se novos empresários, programando-se, de forma racional, a exploração agrícola de toda a área.

Os imóveis rurais, quando afetados ao processo de reforma agrária, devem ser vendidos, "atendidas as condições de maioria, sanidade, bons antecedentes ou reabilitação" àqueles que, na ordem de preferência que se segue, a lei considera como beneficiários prioritários (Est. Terra, art. 26):

- Ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha explorar a parcela, diretamente ou por intermédio da sua família;
- Aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;
- Aos agricultores cuja propriedade não alcance a dimensão da propriedade familiar da região;
- Aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o seu sustento próprio e o da sua família;
- Aos tecnicamente habilitados, na forma da legislação em vigor ou que tenham comprovada competência para a prática de atividades agrícolas.

A venda destas glebas, respeitada a ocupação de terras públicas federais a quem demonstre nelas ter cultura efetiva e morada, far-se-á (Est. Terra, art. 24):

- Sob a forma de propriedade familiar;
- Aos agricultores cujos imóveis rurais sejam insuficientes para o sustento próprio e da sua família;
- Para a formação de glebas destinadas à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, por associação de agricultores organizados em regime cooperativo;
- Para fins de realização, a cargo do Poder Público, de atividades de demonstração educativa, de pesquisa, experimentação, assistência técnica e de organização de colônias-escolas;
- Para fins de reflorestamento ou de conservação de reservas florestais a cargo da União, dos Estados e dos Municípios.

Equivocam-se, portanto, os que pensam que a colonização, como técnica de reforma agrária ou de ocupação do território (Dec. nº 59428/1966, art. 5º) consiste, unicamente, na divisão das terras em parcelas unimodulares ou propriedades familiares.

O item III acima, permite, como o faz também o Decreto 59428 (Capítulo III), a existência de cooperativas em programas de colonização, que se caracterizam pelo

"trabalho conjunto de seus associados em atividades de cultivo, extração, criação e industrialização rural, em terras que possua e com recursos próprios ou obtidos através de financiamento".

Previne o Estatuto da Terra, também, a inviabilização do imóvel rural parcialmente expropriado, ao propiciar a desapropriação total, como se lê no § 1º do artigo 19:

"Art.19 – (omissis)

§ 1º – Se for intentada desapropriação parcial, o proprietário poderá optar pela desapropriação de todo o imóvel que lhe pertence, quando a área agricultável remanescente, inferior a cinquenta por cento da área original, ficar:

- a) reduzida a superfície inferior a tres vezes a dimensão do módulo da propriedade; ou
- b) prejudicada, substancialmente, em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parcela desapropriada".

II – PROBLEMAS CENTRAIS DA DESAPROPRIAÇÃO

Pela sua relevância, alguns problemas ligados à natureza ou à exequibilidade das desapropriações para fins de reforma agrária merecem análise, ainda que perfunctória. Entre os principais destaco:

- A capacidade expropriatória;
- Os imóveis rurais afetáveis, afetados e inafetáveis;
- O pagamento da indenização;
- A emissão de posse e transação dominial prévias;
- O ato expropriatório, elementos, efeitos, decadência.

A CAPACIDADE EXPROPRIATÓRIA

É da competência exclusiva da União, o planejamento, a execução e o acompanhamento dos planos, programas e projetos de reforma agrária.

Esta unicidade técnica e operacional – esfera exclusivamente federal – é indispensável para que o processo tenha identidade de objetivos e de ações.

Daí, como consequência direta, o ser da competência também exclusiva da União, a desapropriação de imóveis rurais, por interesse social,

quando destinados à reforma agrária, de conformidade com hipóteses constantes da lei 4504, o Estatuto da Terra.

Esta é também a opinião da grande maioria dos estudiosos da matéria. Destaco, entre muitas, as lições de FRANCO SOBRINHO e de C. A. BANDEIRA DE MELLO.

Questiona o primeiro (DESAPROPRIAÇÃO, pág. 309):

"Poderão (. . .), fora da União, outras pessoas desapropriar por interesse social? Parece correto que sim, obedecidas as regras do D. Lei 3.365, combinadas com o disposto no artigo 2º da Lei 4132. Uma única certeza permanece: a certeza jurídica de que na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, tão somente a União é competente".

BANDEIRA DE MELLO (R. Dir. Público, 72:61), analisando o art. 161 e parágrafos, da Constituição vigente, conclui, incisivamente:

"Extrai-se destes versículos que: a) a desapropriação em apreço é da competência exclusiva da União, a qual poderá entretanto, delegar as atribuições para efetua-la; b)
Em face do texto constitucional, a desapropriação por interesse social, mesmo quando incidente sobre propriedade rural, não é privativa da União. Privativa dela é, tão-só, a peculiar modalidade expropriatória de imóvel rural, efetuada por interesse social, que se realiza segundo os critérios específicos do artigo 161 e parágrafos".
(pág. 69)

Se no campo doutrinário este entendimento é quase unânime, como já acentuei (Desapropriação – Curso de Direito Agrário, Fundação Petrônio Portela), nem sempre foi pacífica a jurisprudência dos nossos tribunais.

Veja-se, para exemplificar, o que ocorreu no processo interpretativo da nossa mais alta Corte.

Deixando de lado algumas decisões que davam à União a competência exclusiva para desapropriar qualquer tipo ou espécie de imóveis rurais, sustentou ainda o Pretório Excelso que podiam os Estados desapropriar, mesmo que para fins de reforma agrária, desde que o pagamento da indenização fosse feito integralmente em dinheiro. Esta orientação jurisprudencial é que embasa, por exemplo, o Recurso Extraordinário 86.046-1, onde se lê:

"se a desapropriação por interesse social, mesmo de imóvel rural, é paga em dinheiro, pode ser utilizada pelos Estados e Municípios, nos termos da Lei nº 4132, de 1972".

Prevalecesse tal interpretação, que tinha como defensores nomes como os do Min. Aduacto Cardoso e Victor Nunes Leal, dar-se-ia aos Estados e Municípios o ensejo legal e processual de implementarem, em seus limites territoriais, planos e projetos de reforma agrária, viabilizados pela possibilidade de desapropriarem imóveis rurais, para este fim, desde que paga em dinheiro a indenização cabível.

Esta ação dos Estados e Municípios, a par do que representaria como dispersão de recursos e esforços, conflitaria, quase sempre com as diretrizes gerais adotadas pela União, via INCRA e outros possíveis órgãos executores e consubstanciadas, a nível de planejamento, no PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA e a nível de execução, nos PLANOS REGIONAIS.

A necessidade de um encaminhamento uniforme e isento de reflexos políticos locais, levou o Supremo Tribunal Federal a revisar o seu entendimento.

É o que ocorreu a partir do julgamento do Recurso Extraordinário 81603, sendo relator o Min. Cordeiro Guerra. Este julgado, constantemente referenciado, tornou assente ser vedado aos Estados proceder desapropriações, por interesse social, de imóveis rurais, sempre que, com base no disposto no parágrafo 2º do artigo 161, da Carta em vigor, o objetivo da medida for o de dirimir problemas vinculados à ordem econômica e social.

Neste julgamento posicionou-se de forma exemplar o Ministro Moreira Alves, quando sustentou:

"Em verdade, a União quiz reservar para si, não apenas a desapropriação para reforma agrária – que sem dúvida é o objetivo principal – mas também o que diz respeito à consecução das finalidades da ordem econômica e social e isso para impedir que cada um dos governadores dos Estados faça desapropriações por interesse social, para atender a motivos de ordem política local, que sejam contrários aos interesses da Nação".

Hoje, parece pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, quanto à desapropriação por interesse social regida pela lei 4.132/1962, podem exercitá-la, não só a União, como também os Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo privativa da União, tão somente, aquela para fins de reforma agrária, regulada pelo Estatuto da Terra e pelo Dec. Lei 554/1969.

Entendo, embora sobre o tema não haja consenso nem doutrinário nem jurisprudencial, que, incidindo a desapropriação sobre imóvel rural, somente a União poderá desapropriar sob o fundamento do uso incorreto do

bem, contido no art. 2º, item I e parágrafo 1º da lei 4182. Isto porque tais disposições foram englobadas pelas normas inseridas no Estatuto da Terra, como relativas à desapropriação para fins de reforma agrária.

O PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO

O pagamento, em moeda corrente e à conta do erário público, das indenizações decorrentes da desapropriação de imóveis rurais, inviabiliza qualquer tentativa séria de planejamento e implementação da reforma agrária.

Por isso os países – em especial os em desenvolvimento – que aprovaram leis e planos de reformulação fundiária, em sua quase totalidade, optaram pelo pagamento da terra nua, em títulos da dívida pública.

Consciente desta limitação, o Presidente Castelo Branco fez aprovar Emenda Constitucional (nº 10/1964), que permitia o pagamento em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, da indenização relativa à terra nua dos imóveis expropriados.

Por seu turno, o Ato Institucional nº 9, de 1969, excluiu da letra constitucional, a obrigação do prévio pagamento da indenização, mantendo-a justa, paga na forma estabelecida em lei.

Dois, portanto, são os pontos primordiais ligados ao pagamento da indenização: a forma e a oportunidade da sua efetivação.

Diz a nossa tradição jurídica que, sendo a expropriação um ato de império, emanado da soberania estatal, garante-se o direito individual contra o arbítrio do poder público, fazendo que a translação dominial só se efetive, após prévia e justa indenização.

Como a reforma agrária exige velocidade em seu processamento, valeu-se o Dec. Lei 554/1969, (editado com base no disposto no Ato Institucional 9/1969), de um artifício jurídico, para não ferir o mandamento constitucional e a tradição do direito pátrio. Considerou como efetivo pagamento do preço, o depósito efetuado, de acordo com o cálculo estabelecido naquele Decreto Lei, possibilitando, destarte, a imediata imissão de posse e transcrição, em nome do expropriante, no registro imobiliário, do imóvel expropriando.

Avanço acentuado foi aquele introduzido pela Emenda 10/1964: o pagamento em títulos.

A idéia, note-se, nem era nova nem original, pois dela já cogitara o Dec. Lei 3.365, na redação original do seu art. 32, com uma única diferença: no pré-falado artigo, o Poder Legislativo deveria autorizar, caso a caso, a excessão prevista.

Vale ressaltar que a legislação ora em vigor, seja em seu embasamento constitucional, seja nas normas legais, estabelece que a indenização devida pela desapropriação para efeito de reforma agrária se fará, parte em títulos, parte em dinheiro.

Em títulos são pagas as terras dos imóveis classificados, na forma da lei, como latifúndio, quando estes imóveis estejam localizados em zonas prioritárias para fins de reforma agrária previamente declaradas, pela União.

Em dinheiro pagam-se as terras dos imóveis minifundiários e as benfeitorias indenizáveis.

Oportuno é referir que não foi feliz a Constituição, na redação dada ao parágrafo 3º do art. 161. Nele se diz, in fine, que só serão pagas, em dinheiro, as benfeitorias necessárias e úteis.

Na verdade, em respeito a nossa tradição jurídica, deveria o inciso constitucional referir-se às benfeitorias, abrangendo, assim, todas as existentes no momento da desapropriação.

A nossa doutrina e jurisprudência têm situado as benfeitorias, quanto a sua indenização, em dois planos temporais. No primeiro, as benfeitorias existentes ao tempo do decreto expropriatório e que deverão ser indenizadas, sem qualquer exigência quanto à natureza do benefício ou do melhoramento introduzido. Assim impõe o conceito de justa indenização. No último dos planos temporais aludidos, situam-se as benfeitorias realizadas APÓS o decreto expropriatório. Neste caso a nossa Constituição ampliou o entendimento doutrinário e jurisprudencial, ordenando fossem indenizadas, além das necessárias, as benfeitorias úteis. Quanto às volumentuárias, estas somente serão indenizadas se expressamente autorizadas pelo poder expropriante.

IMÓVEIS RURAIS AFETÁVEIS, AFETADOS E INAFETÁVEIS

Executar uma efetiva reforma agrária, num país de dimensão continental como o nosso, exige estudo acurado, com relação a forma de operacionalizá-la, a escolha das regiões onde será implantada e os imóveis a ela afetados. Principalmente quando distorções fundiárias profundas, amplas e generalizadas, estariam a exigir, desde o primeiro momento, uma reformulação destas estruturas, do norte ao sul, da costa atlântica às fronteiras do centro-oeste.

Limitações financeiras, humanas e institucionais impedem, entretanto, atuação de tão grande envergadura. Foi necessário, para por em andamento o processo, estabelecer critérios técnicos, econômicos e sócio-políticos, capazes de indicar, POR ONDE E COMO começar a reforma agrária no Brasil.

Este *modus faciendi* estruturou-se no Estatuto da Terra, através do zoneamento. Zoneamento que localizou, por todo o território nacional, as regiões homogêneas, tendo em vista a realidade sócio-econômica e fundiária constatada.

Quatro tipos de regiões daí resultaram:

- regiões em fase de ocupação econômica, carentes de programas de desbravamento, povoamento e colonização de áreas pioneiras;
- regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico, em que não ocorram tensões nas estruturas demográficas e agrárias;
- regiões já economicamente ocupadas em que predomine a economia de subsistência e cujos agricultores careçam de assistência adequada;
- regiões críticas que estão a exigir implementação de reforma agrária, com a progressiva eliminação de latifúndios e minifúndios.

Toda vez que nestas áreas ou regiões críticas ocorre tensão social, pode a Administração, através de Decreto do Presidente da República, declará-la prioritárias para reforma agrária.

Paralelamente a esta identificação técnica, prevê a nossa Lei de Terras, um sistema articulado e harmônico de planejamento e execução de ações de reformulação fundiária.

Como base deste sistema está o Plano Nacional, conjunto de diretrizes técnicas, operacionais e financeiras que delimitam, no tempo e no espaço, a execução da reforma agrária. Intimamente ligados ao Plano Nacional estão os Planos Regionais, concebidos para serem executados em cada uma das zonas prioritárias e que quantificam e instrumentalizam, a nível de região, as metas e encargos do Programa.

Estes elementos é que definem, com vistas à desapropriação, quais os imóveis afetáveis, como são eles afetados ao processo de reformulação fundiária e quais aqueles imunes à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Afetáveis, em geral, são todos os imóveis rurais localizados em quaisquer das áreas prioritárias, desde que classificados como latifúndio (executados os com área não inferior a 3 módulos), ou como minifúndio. Afetáveis, em especial, são aqueles imóveis rurais que, satisfazendo as condições anteriores, se adequam aos objetivos básicos do Plano Nacional de Reforma Agrária e se situam nas áreas selecionadas, pelo Plano Regional, para implementação do Programa.

A transformação, em análise, de imóvel afetável, para imóvel afetado pelo processo, se inicia com a seleção individualizada daquelas propriedades necessárias à execução do Plano e a aprovação, desta indicação, pela Comissão Agrária Regional.

Concluído o ciclo preparatório, é o processo administrativo, já informado, devidamente, pelos diversos órgãos da Coordenadoria Regional, submetido à Administração Central do INCRA e posteriormente ao Ministério competente, para as providências finais, ou seja a edição do Decreto que o declare de interesse social. Com esta providência completa-se o ciclo de afetação, vez que, daí em diante, está o Poder Público autorizado a expropriá-lo, incorporando-o ao seu patrimônio, para futura redistribuição aos agricultores sem terra.

De outra parte, coerente com a linha de defesa do imóvel rural, correta e adequadamente explorado e de proteção ao pequeno proprietário, cuida o Estatuto da Terra em elencar os imóveis insusceptíveis de expropriação por interesse social para fins de reforma agrária. É o que se lê no § 3º do artigo 19:

Art. 19 – (omissis)

§ 3º – Salvo por motivo de necessidade ou utilidade pública, estão isentos de desapropriação:

- a) os imóveis rurais que em cada zona, não excederem de três vezes o módulo de propriedade, fixado nos termos do art. 4º, inciso III;
- b) os imóveis que satisfizerem os requisitos pertinentes à empresa rural, enunciados no art. 4º, inciso VI;
- c) os imóveis que, embora não classificados como empresas rurais, situados fora da área prioritária de reforma agrária, tiverem aprovados pelo INCRA e em execução, projetos que em prazo determinado os elevem àquela categoria.

É de advertir que a proibição legal de expropriar tais imóveis, cinge-se, tão somente, à hipótese da reforma agrária. Tanto assim, que o dispositivo legal suso transcrito, ressalva, expressamente, a possibilidade de expropriação pelos fundamentos da necessidade e utilidade públicas.

Vou além. Entendo não ter justificação plausível a exclusão, no citado parágrafo terceiro, da expropriação por interesse social. Não se admite, no nosso sistema jurídico, que uma lei especial, fora dos limites de sua competência e jurisdicionalidade, regule situações que lhe são estranhas e impeça o pleno exercício de direitos e atribuições inerentes às várias esferas da administração pública.

Tanto isto é verdade que para ser fixada a competência exclusiva da União, na desapropriação especial para fins de reforma agrária, fez-se necessário disposição constitucional específica, ou seja, o § 3º do art. 153.

IMISSÃO DE POSSE E TRANSLAÇÃO DOMINIAL PRÉVIAS

Com a sanção do Estatuto da Terra e a decretação das primeiras áreas prioritárias, foram ajuizadas ações expropriatórias, dando início ao programa de reforma agrária, ações estas reguladas pelas disposições do Dec. Lei 3.365, de 21/06/1941.

Estas ações iniciais esbarraram em entrave quase insuperável para a implantação da reforma agrária: a exigência do prévio pagamento da indenização, para que se operasse a translação do domínio em favor do expropriante.

Diante destas dificuldades o Governo Revolucionário editou o Ato Institucional nº 9 que, entre outras disposições, excluía do texto constitucional, a exigência do prévio pagamento. Concomitantemente com o Ato Institucional, veio à luz o Decreto Lei 554, estabelecendo processo especial para as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária.

Enquanto no regime anterior, sob a égide do D. Lei nº 3.365, havendo declaração de urgência, a imissão de posse era sempre provisória (art. 15) e a transmissão do domínio somente ocorria com o pagamento ou consignação do preço (art. 29), no regido pelo Dec. Lei 554, atendidas as condições exigidas em seu texto, o juiz ordenará a imissão definitiva na posse e a transcrição do bem em nome do expropriante, em prazo não excedente a 96 horas, prosseguindo a ação para a fixação definitiva da indenização.

Exige o Decreto Lei que faça o expropriante um depósito, que será considerado, para efeito de imissão na posse e translação dominial, como pagamento do preço. Feito este e deferidas as medidas requeridas, passará o expropriante a gozar de todos os direitos e prerrogativas inerentes ao domínio, inclusive o de alinear a terra adquirida, para agricultores não proprietários de imóveis rurais.

Analisada, em profundidade, esta inovação, chega-se à conclusão que o legislador, de forma prudente e sábia, conseguiu harmonizar o preceito da justa indenização, com a celeridade exigida pelo processo de reforma agrária.

Com efeito, o Dec. Lei 554, ao contrário do que parece, cuidou em não ferir o manso e pacífico entendimento doutrinário, segundo o qual, sen-

do a expropriação um ato de império, o direito individual à propriedade deve ser garantido, mediante reposição patrimonial justa e prévia.

Já afirmei, alhures, que mediante um artifício legal, o de considerar efetivo pagamento o valor de oferta depositado à disposição do Juízo, manteve-se o Dec. Lei 554, malgrado a alteração introduzida, fiel à doutrina tradicional.

Corrigiu-se, desta forma – sem afronta às garantias asseguradas à propriedade – o grave empecilho que era o prévio pagamento, como condição para a transmissão do domínio.

O ATO EXPROPRIATÓRIO, ELEMENTOS, EFEITOS E CADUCIDADE

O processo expropriatório tem no Decreto que declara de interesse social o bem afetado, sua peça essencial. Inexistindo este, impossível se faz a propositura da ação. E a negociação administrativa, entre as partes, terá que se resolver através da compra e venda.

Em outras palavras, como já adverti (Desapropriação, Curso de Direito Agrário, vol. 3^o), para que haja desapropriação é necessário que o Poder Público, com base na permissão constitucional e enquadramento em uma das hipóteses configuradas em lei, declare determinado bem de utilidade pública ou de interesse social.

Diga-se, de logo, que quanto à sua natureza, o Decreto é ato formal, por meio do qual a Administração, através de agente competente, DECLARA sua intenção de exercer a prerrogativa constitucional da desapropriação.

Anuncia, tão somente, esta disposição de utilizar o seu poder de império, para transferir, do patrimônio particular para o seu, bem ou bens que especifica.

Tanto que a publicação do Decreto não obriga o Poder Público a executá-lo, nem enseja remédio jurídico, ao proprietário, para coibir o expropriante a concretizar a desapropriação.

Com razão, o magistério de Cretella Junior:

“Declarar não é legislar nem promover. Declarar é anunciar a vontade do Estado de desapropriar bem expropriável do particular”.

Tal Decreto, por força da sua natureza e objetivos está vinculado a determinados elementos e tem efeitos limitados ao campo do conhecimento do bem expropriado, da responsabilidade do expropriante quanto à indenização e da sua vigência.

São elementos essenciais ao Decreto:

- a qualificação da autoridade que o emite;
- a fundamentação legal da medida;
- a identificação do bem;
- a abrangência do ato expropriatório e
- a destinação a ser dada ao bem.

Quanto aos efeitos, considero das melhores e reproduzo, a enunciação feita por SEABRA FAGUNDES:

- a) autorização para que a autoridade administrativa penetre nos imóveis compreendidos na declaração;
- b) início do prazo de caducidade da própria declaração;
- c) fixação do estado material da coisa, sobre a qual será calculado o seu valor e arbitrada a indenização;
- d) desobrigação do expropriante, do pagamento das benfeitorias voluptuárias, que ainda realize o proprietário;
- e) desobrigação do expropriante do pagamento das benfeitorias úteis que o proprietário venha ainda a realizar, salvo se autorizadas.

Da maior importância estes elementos e efeitos do ato declaratório, uma vez que, sendo restrito o campo de defesa do expropriado, adstrito às nulidades processuais e ao preço, impõe-se demonstre, o ato, que atendeu, explicitamente, aos elementos de capacidade, legitimidade e destinação. A inobservância destes, vicia, inapelavelmente o Decreto, ensejando seja fulminada, por inepta, a petição inicial.

Entre os elementos formais pertinentes ao Decreto, importante é a individualização do bem a expropriar, de tal forma que não possa ele ser confundido com nenhum outro.

Como se vê, necessita o Decreto caracterizar, com a maior precisão possível, o imóvel ou imóveis a que se reporta, explicitando o seu nome e localização, limites e confrontações, área (constante do cadastro), bem como o nome ou nomes dos proprietários, conforme conste do registro imobiliário.

Alguns destes dados, inerentes ao Decreto, são meramente indicativos (área, nome do proprietário, confrontações e limites), podendo ser livremente retificados, sem que isto importe na invalidade do ato ou na necessidade de sua republicação.

Alienações, desmembramentos ou sucessão hereditária nem sempre são levados ao Registro de Imóveis nem comunicados ao INCRA, importando, tal fato, em modificação da área do imóvel, do nome de seus pro-

prietários e dos seus limites e confrontações. Verificado este fato, há que, simplesmente, retificar os dados constantes da inicial, atravessando petição com os dados corretos.

Havendo, porém, desmembramento ou remembramento dos bens afetados, adita-se, também, a inicial, ao mesmo tempo que se requer a citação dos novos proprietários identificados, ficando a ação sobrestada, até que, em relação a estes últimos, cumpram-se os tramites processuais já vencidos.

Diante das dificuldades de bem determinar o sujeito passivo da desapropriação, a lei processual estabelece algumas medidas, tais como o bloqueio do depósito, havendo dúvida fundada sobre o domínio e a publicação de editais, antes da liberação da importância depositada.

Esta faculdade de suplementar – no bojo da ação judicial – através de correções os dados constantes do Decreto, deixa de ser possível quando o erro se refere ao fundamento legal da medida ou à destinação a ser dada ao bem. Se, ao invés de interesse social, cita o Decreto utilidade pública ou, ainda, se em lugar de reforma agrária alude o Decreto, como finalidade da desapropriação, o loteamento de terreno, para um melhor aproveitamento econômico, há que se modificar o Decreto.

Ocorrendo tais modificações após a citação e contestação a retificação da Inicial necessitará da expressa anuência do Expropriado. Negando-se ele a consentir na modificação da inicial, conseqüente à retificação do Decreto, há que se desistir da ação, para interpor uma nova e correta.

O Decreto deverá ainda – especialmente na hipótese da reforma agrária – explicitar a sua abrangência ou seja, se todos os bens acessórios, agregados ao imóvel, serão expropriados ou quais os que serão excluídos. É comum, no ato declaratório, excluírem-se certos bens, como os semoventes, maquinária etc.

Lembre-se, por oportuno, que em alguns casos, provando o expropriado que não terá condições de deslocar ou manter os bens excluídos da expropriação, poderá requerer sejam os mesmos incluídos entre aqueles alcançados pela ação.

Poderá o juiz, de outra parte, com fundamento no previsto no artigo 25, parágrafo único, do Decreto Lei 3.365, aplicável às desapropriações por interesse social, por força do art. 5º, da lei 4132, arbitrar, a requerimento das partes, quantia módica para o desmonte e transporte de maquinária ou implementos excluídos da desapropriação.

Outro importante efeito da publicação do Decreto declaratório do interesse social, é o do início do prazo decadencial.

Este prazo de dois anos é, justificadamente, menor do que o previsto para as desapropriações por necessidade ou utilidade públicas, fixado em

cincō anos. Digo justificadamente, dada a flutuação, modificação e polivalência dos problemas que condicionam, informam e autorizam as desapropriações por interesse social.

Por fim, é o Decreto que viabiliza a penetração do expropriante na área expropriada, inclusive com a utilização de força pública, cabendo ao Expropriado, molestado por excesso ou abuso de poder da autoridade executora, indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal contra os responsáveis.

É também na data do Decreto que se estabelece o rol das benfeitorias indenizáveis, conforme já aludi, bem como o estado material do bem ou bens, para efeito de cálculo da indenização. A indenização deverá refletir, no seu total, o exato valor de comércio do bem, levando em conta a sua utilização, destinação, conservação e adequação ao fim a que se destina.