
A DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

Agrarian Expropriation

Edson José de Souza Júnior*

RESUMO: O presente artigo aborda o regime jurídico das desapropriações, verticalizando a análise da ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, também conhecida como desapropriação agrária.

ABSTRACT: This article discusses the legal regime of expropriations, heading the analysis of the action of expropriation by social interest for purposes of agrarian reform, also known as agrarian expropriation.

PALAVRA-CHAVE: desapropriação; desapropriação agrária; interesse social; reforma agrária; função social;

KEYWORDS: expropriation, agrarian expropriation; social interest; agrarian reform; social function.

INTRODUÇÃO

No presente artigo pretende-se analisar o regime jurídico da desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, também conhecida como desapropriação agrária.

Assim, inicialmente será realizada uma contextualização, incluindo à desapropriação agrária no cenário da intervenção do Estado na propriedade, para se ter o verdadeiro alcance do instituto a ser estudado, bem como realizara sua distinção das demais espécies de desapropriação.

Aqui serão analisados, ainda que perfunctoriamente, alguns conceitos doutrinários (gênero), pressupostos e fundamentos, bem como a questão das competências para legislar, declarar e promover as desapropriações em geral, bem como o fundamento constitucional e infra-constitucional das diversas espécies de desapropriação e algumas classificações doutrinárias.

Posteriormente, será realizado um estudo verticalizado no tema desapropriação agrária, indicando a contextualização histórica do instituto, conceitos doutrinários (espécie), histórico da desapropriação agrária no Brasil, caracterização do caráter sancionatório (desapropriação-sanção), além de tecer considerações sobre o procedimento (fase declaratória e executória *versus* fase administrativa e judicial).

Espera-se com este estudo, a despeito das limitações próprias dos textos desta natureza, contribuir para a disseminação de informações pertinentes sobre o tema, no que, espera-se atingir os objetivos minimamente, com a demonstração clara da existência de três espécies distintas de desapropriação (utilidade pública, necessidade pública e interesse social, sendo que esta última apresenta três subespécies, a geral, a urbana e a rural).

Assim, o objetivo maior é demonstrar em grandes linhas as nuances da desapropriação agrária, permitindo a visualização de um panorama geral sobre a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

*Advogado, procurador federal e professor universitário. Bacharel em Direito/UFG, pós-graduado lato sensu em Direito e Processo do Trabalho/UFG, em Direito do Estado/UCG/APC; em Docência Universitária/UEG, com especialização profissional em Direito Educacional/IPAE/RJ, mestre em Educação/FE/UFG, mestrando em Direito Agrário/UFG e doutorando em Educação/PUG-GO.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO: A DESAPROPRIAÇÃO COMO MODO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

Várias são as possibilidades do Estado intervir na propriedade, inclusive através da tributação. Hodiernamente, sabe-se que o direito de propriedade antes encarado a partir das prerrogativas de usar, gozar, dispor e reaver de forma absoluta, exclusiva e perpetua, cedeu lugar para a perspectiva que privilegia o cumprimento da função social da propriedade, havendo que defender a que hoje o que há de absoluto no direito de propriedade é o cumprimento da função social.

Por outro lado, para além da observância do princípio da função social, no âmbito do direito público é comum encontrar o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado como princípio fundante da atuação estatal, mormente quando se está diante de uma restrição de direitos, que deverá incidir desde que respeitados os direitos e garantias constitucionais e considerando a proporcionalidade da atuação estatal, num ambiente do devido processo legal (*due process of law*).

Assim, o ordenamento jurídico pátrio prevê varias formas de intervenção do Estado na propriedade, algumas restritiva (limitação administrativa, servidão pública, tombamento, ocupação temporária, requisição, dentre outras), outras mais severas, consideradas supressivas do próprio direito de propriedade. Aqui se encontra a desapropriação.

Com efeito, além do ordenamento legal, constitucionalmente deverão ser observados os incisos XXII, XXIII e XXIV do art. 5º, inciso III, do §4º do art. 182 e art. 184 todos da Constituição da República Federativa do Brasil, consoante será esclarecido mais adiante.

2. DESAPROPRIAÇÃO EM GERAL

2.1 Conceitos Doutrinários (gênero)

Conforme já foi mencionado, existem três espécies de desapropriação. Assim, sem adentrar na especificidade de cada uma das espécies, bem como de suas subespécies, houve um esforço hercúleo da doutrina para sintetizar e proporcionar a formulação de um conceito que se consubstanciasse de forma válida para todas elas.

Segue a transcrição de alguns com algumas notas entendidas importantes, extraídas a partir da leitura dos referidos conceitos de desapropriação. Senão vejamos:

Desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante pagamento de indenização. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 626)

Com base no nosso ordenamento – art. 5., XXIV, 182, III, e 184, todos da CF, pode-se conceituar desapropriação como sendo o procedimento administrativo pelo qual o Estado, compulsoriamente, retira de alguém certo bem, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social e o adquire, originalmente, para si ou para outrem, mediante prévia e justa indenização, paga em dinheiro salvo os casos que a própria Constituição enumera, em que o pagamento é feito com títulos da dívida pública (art. 182, §4º, III) ou da dívida agrária (art. 184) (GASPARINI, 2007, p.757)

Desapropriação é ato estatal unilateral que produz a extinção da propriedade sobre um bem ou direito e a aquisição do domínio sobre ele pela entidade expropriante, mediante indenização justa. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 422)

R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 2, p. 155-168, jul. / dez. 2009

Segundo as normas jurídicas positivas brasileiras pertinentes, pode-se entender a desapropriação como de procedimento administrativo por via do qual o Poder Público constrange o proprietário a transferir ao Estado bens móveis ou imóveis declarados de interesse público, mediante justa e prévia indenização em dinheiro ou excepcionalmente em títulos da dívida pública ou títulos da dívida agrária, nos termos da lei, por acordo ou por força de decisão judicial. (FARIA, 2004, p. 376)

Desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa causa. (DI PIETRO, 2007, p. 153)

Desapropriação é a figura jurídica pela qual o poder público, necessitando de um bem para fins de interesse público, retira-o do patrimônio do proprietário, mediante prévia e justa indenização. A desapropriação atinge o caráter perpétuo do direito de propriedade, pois extingue o vínculo entre proprietário e bem, substituindo-o por uma indenização. (MEDAUAR, 2007, p. 348-349)

Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória de propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em título da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, §4º, III) e de pagamento em título da dívida agrária, no caso de reforma agrária, por interesse social (CF, art. 184) (MEIRELLES, 2007, p. 608-609)

Segundo os parâmetros classificatórios adotados, podemos conceituá-la como o grau máximo de intervenção ordinária e concreta do Estado na propriedade privada, que opera a transferência compulsória de um bem para o domínio público, de forma onerosa, permanente, não executória e de execução delegável, imposta discricionariamente pela declaração de existência de um motivo de interesse público legalmente suficiente. (MOREIRA NETO, 2005, p. 379)

Desapropriação é o procedimento administrativo, preparatório do judicial, por meio do qual o Poder Público, compulsoriamente pretende despojar alguém de seu direito de propriedade a fim de o adquirir, mediante indenização, prévia, justa, em geral, em dinheiro ou excepcionalmente, em títulos da dívida pública, fundada em interesse público, necessidade pública, interesse social, como pena pela não utilização do bem nos termos de sua função social, ou, ainda, em decorrência de ilícito criminal. (FIGUEIREDO, 2001, p. 303)

Primeiramente, poder-se-ia perguntar: desapropriação é processo ou procedimento? A despeito de todos os doutrinadores optarem por procedimento, entendo que o mais adequado seria processo, porquanto um dos traços de distinção e de detecção do processo é a presença de litigiosidade. Então retornaria a pergunta: Haveria alguma seriação de atos da Administração Pública que teria maior litigiosidade? Parece-me que não! Assim, a desapropriação indubitavelmente é processo, que poderá ter diversos procedimentos a depender da sua espécie e subespécie adotada.

Carvalho Filho (2007) entende que a desapropriação se submete normalmente ao pagamento da indenização. Penso, todavia, que a desapropriação sempre se submete ao princípio da justa e prévia indenização. Contudo, o respeitável e brilhante doutrinador entende que o confisco seria uma quarta espécie de desapropriação.

Por outro lado, o traço da compulsoriamente denota que a vontade do particular em perder ou não a sua propriedade não é decisiva para a concretização da mesma, ressaltando que enquanto para o direito civil (art. 1228 do CC) a desapropriação é vista como forma de perda da proprieda-

de, para o direito administrativo, urbanístico e agrário e visto como forma de aquisição originária¹ da propriedade. Esta originariedade decorre da não participação da vontade do transmitente da propriedade, no que adquire-se a propriedade sem a possibilidade de alegar os vícios decorrentes da evicção, bem como todos e quaisquer direitos subtróga-se no valor da indenização.

A despeito de FARIA (2004) inserir no seu conceito a possibilidade do particular ser constrangido a alienar seu bem, penso que quando não há concordância (desapropriação administrativa, quando admitida), também não haverá constrangimento, porquanto através da jurisdição é que obterá a transferência compulsória.

Interessante notar que o direito de desapropriação da Administração Pública é um poder-dever discricionário, dependendo de previa declaração por parte da autoridade competente, após a verificação dos pressupostos (utilidade pública, necessidade pública e interesse social), não sendo preciso dizer que sempre será uma pena pelo não cumprimento da Função Social, porquanto a desapropriação por utilidade e necessidade pública é irrelevante o cumprimento ou não da função social, mas é pertinente nas desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária e urbana (desapropriação-sanção).

2.2 Pressupostos

São pressupostos da desapropriação a utilidade pública, nesta se incluindo a necessidade pública, e o interesse social. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 627)

Medauar (2007, p. 351-352) indica que

A necessidade pública aparece quando a Administração se encontra diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular. A utilidade pública aparece quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui imperativo irremovível. Haverá motivo de interesse social quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes mais pobres, aos trabalhadores, à massa do povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição de riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais. (Da desapropriação no direito constitucional brasileiro, RDA 14, p. 3-4, 1948) (grifo nosso)

¹ Vide o trecho da obra abaixo indicada:

A aquisição se diz derivada quando é indireta. Seu exercício depende, pois, da atuação ou participação de outra pessoa. Há um ato de transmissão, ou transferência, pelo qual se inicia o trespasse do domínio do antigo para o novo proprietário. Figuram, conseqüentemente, um transmitente e um adquirente nessa operação. A propriedade deriva de um para outro. Nessa modalidade de aquisição da propriedade podem-se discutir problemas concernentes aos vícios de vontade (coação) e de domínio (evicção). A aquisição da propriedade pela transcrição do título aquisitivo de compra e venda ou de permuta, a exemplo de outras espécies, tem essa natureza.

A aquisição diz-se originária quando é direta; independe de interposta pessoa. O adquirente, sem que alguém lhe transfira a propriedade, torna seu determinado bem. Não há, por conseguinte, qualquer ato de transmissão ou transferência da propriedade para o adquirente; este alcança o domínio como se a propriedade nunca tivesse pertencido a alguém e como se fosse a primeira aquisição. Não há, pois, derivação do domínio. Há adquirente, mas não há transmitente, não se podendo, portanto, discutir os possíveis vícios de vontade (coação) e domínio (evicção). Mesmo na desapropriação amigável, não cabe o direito à evicção, conforme já decidiu o TRF da 3ª Região (RT, 760:434).

A aquisição da propriedade pela desapropriação é originária. Com efeito, não há na desapropriação quem transmita a propriedade, sendo, por conseguinte, bastante em si mesma para assegurar, em prol do Estado, o domínio de certo bem, independentemente de qualquer vinculação com título jurídico do então proprietário. (GASPARINI, 2006, 762-763)

Destarte, apenas se houver a verificação prévia da necessidade, da utilidade e do interesse social é que se poderá desapropriar o referido bem. Não havendo a presença destes pressupostos, a desapropriação será ilegal e poderá ser obstada, ou se já em curso, caracterizará a desapropriação indireta, consoante será verificado posteriormente.

2.3 Fundamentos

Segundo Gasparini (2007, p. 759-760) existem fundamentos políticos, constitucional e legal.

O fundamento político seria a supremacia do interesse público sobre o privado, que para ele seria sempre inconciliáveis entre si.

Já o fundamento constitucional, divide-se em genérico e específico. O primeiro decorrente do princípio do cumprimento da função social da propriedade (inciso XXIII, do art. 5.º, c/c art. 170 da Constituição Federal de 1988) e o segundo seria a necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.

Por fim, tem-se o fundamento legal, disposto na dispersa legislação infraconstitucional.

2.4 Disposições Legais

Na Constituição da República Federativa do Brasil encontra-se várias disposições aplicáveis à matéria. Dentre elas cita-se o incisos XXII; XXIII; XXIV; LIV; LV e LXXVIII do art. 5.º; o art. 22, inciso II, c/c parágrafo único; o Art. 182, §3º; o Art. 184 ss.; bem como o art. 243 (Regulamentado pela Lei n.º 8.257, de 1991 - expropriação de glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas)

Já no âmbito infraconstitucional tem-se dentre outras as seguintes leis²: Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941 - Lei Geral de Desapropriações - Utilidade pública; Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962 - Interesse social; Decreto-Lei n.º 1.075, de 22 de janeiro de 1970 - imissão de posse, *initio litis*, em imóveis residenciais urbanos; Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 - Interesse social, para fins de Reforma Agrária; Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993 - procedimento contraditório especial, de rito sumário da desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária; Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade – desapropriação sanção; dentre outras.

2.5 Competência

Para que se efetive a desapropriação há de incidir a confluência de três espécies de competência ou atribuição administrativa, quais seja, a competência/atribuição para legislar, vez que não há possibilidade de incidência do instituto sem a colaboração do legislador infraconstitucional; a competência/atribuição para declarar o bem de utilidade, necessidade ou interesse social no caso concreto; e a competência/atribuição para promover os atos materiais para se realizar a desapropriação.

² Existem várias outras hipóteses pulverizadas no ordenamento jurídico, tais como: Decreto n.º 24.643/34; Lei n.º 3.833/60; Lei n.º 3.924/61; Lei Delegada n.º 4/62; Decreto n.º 51.664/62; Lei n.º 4.519/64; Lei n.º 4.504/64; Lei 4.591/64; Lei n.º 4.593/64; Decreto n.º 57.418/65; Lei n.º 4.947/66; Decreto n.º 53.700/69; Decreto-Lei n.º 512/69; Lei n.º 5.772/71; e Lei n.º 6.766/79; dentre outros.

Sinteticamente tem-se que a competência para legislar é privativa da União, consoante inciso II, do art. 22 da Constituição Federal de 1988, no que poderá ser delegada aos Estados membros se editada a Lei Complementar indicada no parágrafo único do mesmo artigo.

Já competência/atribuição para declarar o bem expropriado de utilidade pública, necessidade pública e interesse social é concorrente, estando estampada no art. 8º do Decreto-Lei n.º 3.365, de 1941, sendo do chefe do poder executivo e do legislativo, como regra geral³. Todavia, na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, caberá ao Presidente da República e a interesse social urbana caberá ao executivo local.

Por fim, a competência/atribuição para promover, que é a de executar atos matérias para realização da desapropriação, será das Pessoas Políticas e Pessoas administrativas, consoante às determinações das leis e contratos administrativos. No caso da desapropriação a autorização veio estabelecida no art. 2º da Lei 8.629, de 1993, consoante indicação de Alvarenga (1995, 39), e geralmente vem estampada no art. 3. do Decreto Presidencial⁴.

2.6 Classificação

Para os fins do presente trabalho, será mencionada apenas duas catalogações, levando em consideração o critério indenizatório e a regularidade dos atos alusivos ao processamento da desapropriação.

A primeira, a desapropriação ordinária e extraordinária⁵, que levam em conta a forma de indenização, sendo as primeiras exclusivamente em dinheiro e as segundas decorrentes de pagamento em títulos emitidos pela Entidade Política correspondente.

A segunda, a Desapropriação direta e indireta⁶, correspondendo esta a verdadeiro apossamento administrativo, ou seja, esbulho praticado pelo Poder Público, porquanto não se observa o princípio do devido processo legal.

³ Salvo melhor juízo, lei que cria entidades da administração indireta (art. 37, XIX da CF/88), também pode autorizar outros agentes públicos a referida missão;

⁴ Exemplificando, cita-se

Art. 3o O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA fica autorizado a promover as desapropriações dos imóveis rurais de que trata este Decreto (...).

⁵ Vários são os autores que adotam esta conhecida classificação, dentre eles, além o autor abaixo indicado, cita-se Gasparini (2007, p. 758):

A desapropriação ordinária concretiza-se, então, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

Há, porém, desapropriações extraordinárias, que se consumam sem que haja justa e prévia indenização em dinheiro. São extraordinárias as desapropriações decorrentes do inadequado aproveitamento do solo urbano (CF/88, art. 182) e da improdutividade de imóvel rural (CF/88, art. 184) (CUNHA, 2008, p. 270)

⁶ Vide o trecho da obra abaixo indicada:

Desapropriação indireta é o fato administrativo pelo qual o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia.

Trata-se de situação que causa tamanho repúdio que, como regra, os estudiosos a tem considerado verdadeiro esbulho possessório. Com efeito, esse mecanismo, a despeito de ser reconhecido na doutrina e jurisprudência, e mais recentemente até por ato legislativo, não guarda qualquer relação com os termos em que a Constituição e a lei permitiram o processo de desapropriação. Primeiramente porque a indenização não é prévia, como a exige a Lei Maior. Depois, porque o poder público não emite, como deveria, a necessária declaração indicativa de seu interesse. Limita-se a apropriar-se do bem e fato consumado! (Carvalho Filho, 2007, P. 758-759)

3 DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

Certamente que a reforma agrária é um tema de extrema importância para o direito agrário, mas vislumbra-se nestas últimas décadas uma ampliação de seu conteúdo material, notadamente em vista de suas interseções com outros ramos do direito público interno, notadamente com o direito ambiental.

Assim, parece-me curial o acerto de Marques (2007, p. 127) ao referir-se que

Sem dúvida, o tema Reforma Agrária se situa entre os mais importantes estudos do Direito Agrário. Com certo exagero, há quem chegue mesmo a confundir-la com o próprio Direito Agrário, sugerindo que a disciplina seja denominada 'Direito da Reforma Agrária'

A Constituição da República Federativa do Brasil não conceitua reforma agrária, porém no direito positivo pátrio consta conceituação demasiadamente feliz quando especificou no Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 1964) ao delimitar a sua matéria e trazer o conceito legal de Reforma Agrária, consoante o §1º do art. 1º que segue

Artigo 1º - Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 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.

§ 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.

Esclareça-se que a mesma ideia é reproduzida no artigo 16 do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 1964).

Interessante notar que reforma agrária não se realiza apenas por intermédio da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, por diversos instrumentos entendidos eficazes para promover uma melhor distribuição de terras, tais como a aquisição pelo governo federal (Decreto n.º 433, de 1992), Banco da Terra (Lei Complementar n.º 93, de 1998), financiamentos outros que facilitem a aquisição de terras, comodato coletivo, arrendamento rural, dentre outros.

Assim, vislumbra-se, pela dicção do art. 1º do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 1964) que o espectro do direito agrário é muito mais amplo que a Reforma Agrária em si.

Aliás, desapropriação agrária tem regulamentação específica, qual seja, a constituição federal a partir do art. 184 e em nível legal, a Lei n. 8.629 e a Lei Complementar n. 76, ambas de 1993.

3.1 Conceitos doutrinários (espécie)

Os jusagraristas geralmente exploram pouco o conceito particularizado de desapropriação agrária, pedindo achegas a outros ramos do direito para tratar do assunto (especialmente o direito administrativo), o que denota, ao meu sentir, uma insuficiente compreensão

R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 2, p. 155-168, jul. /dez. 2009

da imprescindibilidade de se cunhar com agudez os institutos especificamente agrários, para realçar ainda mais a sua autonomia frente aos outros ramos do direito.

Por exemplo, Borges (1992, p. 67-75), famoso e competente jusagrarista, dá todos os contornos da desapropriação agrária, mas deixa de trazer um conceito específico, o que reforça a constatação acima.

Penso que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, ou mais simplesmente desapropriação agrária é aquela introduzida a partir da Emenda Constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964, que deu nova redação ao art. 147, da Constituição Federal de 1946, hodiernamente prevista entre os artigos art. 184 a 191 da Constituição Federal vigente, tendo sido regulamentada pela Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993.

Portanto, desapropriação agrária é aquela decorrente da retirada compulsória e judicial do imóvel rural que não cumpre a função social, mediante pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em dinheiro, e em TDA's para o pagamento da Terra Nua, segundo critérios fixados em legislação específica, observando, por obvio os parâmetros constitucionalmente fixados.

Alias, decorre daí a importância de se falar em regime jurídico- administrativo da desapropriação agrária, porquanto há a extrema necessidade de se observar as prerrogativas da administração em confronto com as garantias dos proprietários rurais, sempre observando a centralidade do princípio da função social da terra, motivo pelo vem a calhar a citação de Prado (2007, p.18-19) que aduz

Neste contexto não se pode perder de vista a noção de regime jurídico administrativo, que, segundo Juan Carlos Casagne, tem uma característica atribuída pela doutrina clássica, que é "la existencia de un sistema de prerrogativas de poder publico que influyen también correlativamente en un aumento de las garantias del administrado, a efectos de mantener un justo equilibrio entre ambas".

O confronto das partes, portanto, dá-se no contexto do regime administrativo, em que o Estado tem prerrogativas e o expropriado, garantias.

Portanto, é neste contexto que se deve estudar o assunto em comento, sem perder de vista que o estado, no caso a União através de uma autarquia fundiária, promove a desapropriação agrária, no exercício de suas funções e à luz de um interesse geral, um interesse público, que consubstancia o princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o individual, sempre levando em consideração o importante princípio da função social da propriedade, pedra angular do direito agrário pátrio.

3.2 Histórico da desapropriação agrária no Brasil

Desde a Constituição Imperial de 1824⁷, o direito de propriedade é garantido constitucionalmente, ressalvada a possibilidade de desapropriação.

Por outro lado, todas as outras constituições republicanas⁸, estabeleceram que a desapropriação, a partir do atendimento de procedimento previsto em lei, mediante o pagamento de justa e prévia indenização.

⁷ V. Constituição Imperial de 1824, art. 179, XXII;

⁸ V. Constituições Republicanas: CF/1891, art. 72, §17; CF/1934, art. 113, n.º 17; CF/1937, art. 122, n.º 14; CF/1946, art. 141, §16; CF/1967, art. 150, §22; EC n.º 01/1969, art. 153,§22; CF/88, art. 5º XXIV.

Foi na Constituição de 1934 que apareceu a primeira vez a expressão “interesse social ou coletivo” e foi nesta Constituição que se estabeleceu a necessidade de indenização justa. Já na Constituição de 1937, o direito à propriedade foi garantido, sendo a expressão “interesse social ou coletivo” foi eliminada, permanecendo a indicação da exceção apenas aos casos de necessidade e utilidade pública.

Sob sua égide, foi editado o Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, ainda vigente, por meio do qual se enumeraram as hipóteses de necessidade e utilidade públicas aptas a justificar a retirada da propriedade.

Na Constituição de 1946, fora indicado o retorno da expressão “interesse social”, passando a exigir que a indenização, além de prévia e justa, fosse feita em dinheiro.

Com lastro constitucional (art. 147), foi promulgada a Lei nº 4.132, de 1962, ainda vigente, para disciplinar as hipóteses de desapropriação por interesse social.

Foi apenas com a Emenda Constitucional n.º 10, de 1964, que estabeleceu a possibilidade de indenização da desapropriação da propriedade rural por interesse social, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública. O Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964) estabeleceu a desapropriação agrária.

A Constituição de 1967 (24 de janeiro de 1967) não alterou, permanecendo os casos de “necessidade ou utilidade pública ou interesse social”.

Consoante Demetrio (1979, p. 34) esclarece que

Sobrevindo o Ato Constitucional n.º 09, de 25 de abril de 1969, no Governo do Presidente Costa e Silva, modificou, ainda, outra vez, os dispositivos constitucionais fundamentais e reguladores do instituto da desapropriação para os fins de Reforma Agrária. O fato primacial da nova Constituição consiste em eliminar do texto da Constituição de 1967 a palavra “prévia”, relativa à parte do pagamento das indenizações das terras desapropriadas. Este mesmo Ato Institucional n.º 09, liberava, também, o Poder Executivo, de decretar a aprovação dos planos expropriatórios de terras, possibilitando a delegação dessas atribuições e, mantendo privativa do Executivo apenas a declaração de áreas prioritárias.

Por outro lado, baixou-se o Decreto-Lei n.º 554, de 25/04/1969, que estabeleceu a ação de rito sumário para o processamento das desapropriações. A Emenda Constitucional n.º 01, de 17 de outubro de 1969 em nada inovou quanto à Reforma Agrária.

A Constituição de 1988 previu um capítulo especial “DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA” (art. 184 a 191), tendo sido editada a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamentou a desapropriação por Interesse social, para fins de Reforma Agrária, sendo promulgada a Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993 que estabeleceu o procedimento contraditório especial, de rito sumário da desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária.

3.3 Desapropriação agrária como desapropriação sanção

É de conhecimento geral que nossa atual Constituição Federal assegura o direito de propriedade (inciso XXII, do art. 5.º), porém ao mesmo tempo, relativiza-o fazendo recair sobre ele uma séria hipoteca social consubstanciada no atendimento da função social que lhe é inerente (inciso XXIII, do art. 5.º). E o descumprimento dessa função social legitima a intervenção estatal na esfera dominial privada.

R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 2, p. 155-168, jul. /dez. 2009

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é verdadeiramente uma sanção ao produtor rural incauto. Cumpre-nos evidenciar a necessidade premente de disseminar os princípios fundamentais do Direito Agrário, trazendo a lume uma consciência agrarista, para os assuntos próprios deste novo ramo do direito.

Portanto é necessário levar em conta que os critérios utilizados para a aferição da justa indenização são diversos, na medida em que também são diferentes os pressupostos de cada espécie de desapropriação, principalmente quanto à indenização e condenação ao pagamento dos juros compensatórios e moratórios.

Veja o entendimento Almeida (1990, p. 72)

21. Caráter Punitivo da Reforma Agrária

O descumprimento da função social do imóvel rural foi tido pelo constituinte como tão grave, que sua ocorrência enseja uma sanção severa.

De fato, é característica da reforma agrária que seu instrumento, a desapropriação por interesse social, assumia caráter punitivo para o expropriado, com a agravante representada pela forma de se pagar a indenização correspondente.

Isto não ocorre, em princípio nas demais espécies de desapropriação, que se realizam não com conotação de sanção pelo mau uso da propriedade, mas sim em consideração a interesses públicos que sobrelevam o interesse individual do proprietário, havendo, pelo menos teoricamente, a recomposição do patrimônio pela indenização paga em dinheiro.

O pagamento em títulos representa como já se afirmou, uma punição ao proprietário que abusou de seu direito.

Neste sentido, percebe-se que esta forma de indenização é uma sanção por uma exploração não adequada, ou seja, aquela que não atende ao princípio da função social.

3.4 Procedimento

3.4.1 Fase declaratória

A regra geral nas desapropriações por utilidade e necessidade pública é a possibilidade de declaração do imóvel tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo. Todavia, na Desapropriação Agrária a competência é apenas do Chefe do Poder Executivo Federal.

Pode-se dizer que a culminância da fase administrativa dos processos de desapropriação agrária é a edição do decreto, que se segue a avaliação do imóvel rural e medidas decorrentes, tais como a respectiva emissão dos TDAs e descentralização dos recursos referentes às benfeitorias, para o depósito prévio.

De maneira supletiva, pode-se dizer que os efeitos da declaração do imóvel são:

- a) submete o bem à força expropriatória do Estado; b) fixa o estado do bem, isto, é suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes; c) conferir ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder; d) dar início ao prazo de caducidade da declaração (MELLO, 2008, p.866)

Interessante observar o disposto no §1º do art. 26 do Decreto-Lei n.º 3.365, de 1941, que pode ser aplicado subsidiariamente ao processo de desapropriação agrária, no que as benfeitorias

erigidas após o ato declaratório só serão indenizadas se autorizadas pelo poder expropriante.

Resta indicar também que o prazo decadencial do decreto é de 5 anos no caso de utilidade pública, consoante art. 10 Decreto-Lei n.º 3.365, de 1941, mas é de 2 anos no caso de interesse social, conforme os artigos 3ºs da Lei n.º 4.132, de 1962 e Lei Complementar n.º 76, de 1993.

3.4.2 Fase executória

A fase executória, subdivide-se em dois momentos distintos, a fase administrativa e a judicial, lembrando que nas desapropriações agrárias não há possibilidade de que eventual acordo na fase administrativa obste o ajuizamento da ação, porquanto trata-se de ação de curso judicial forçado, ou seja, obrigatório.

Desta feita, na desapropriação agrária a fase executória obrigatoriamente terá uma face administrativa e outra judicial

3.4 Procedimento

O iter procedimental do processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária segue esquematicamente e de forma resumida o seguinte rito. Tem-se esquematicamente o seguinte:

FASE DECLARATÓRIA (Lei n.º 8.629, de 1993)

SUB-FASE ADMINISTRATIVA

- 1.º Pré-seleção de área (grande parte por indicações dos movimentos sociais);
- 2.º Comunicação Prévia (v. art. 2º, §2º, da Lei n.º 8.629, de 1993)⁹;
- 3.º Levantamento preliminar (vistoria);
- 4.º Confecção da Relatório Técnico;
- 5.º Comunicação do resultado ao proprietário, para eventual impugnação no prazo de 15 (quinze) dias (efeito suspensivo)
- 6.º Parecer Jurídico
- 7.º Decreto Presidencial

FASE EXECUTÓRIA

SUB-FASE ADMINISTRATIVA (continuação)

- 8.º Avaliação
- 9.º Emissão dos TDA's e descentralização de recursos para pagamento das benfeitorias e obras de TDA's

SUB-FASE JUDICIAL (Lei Complementar n.º 76, de 1993)

- 10.º Ajuizamento da inicial com o depósito prévio (requisitos da inicial art. 5º da Lei Com-

⁹ Deve-se consignar que o artigo 2º, §4º, da Lei n.º 8.629, de 1993 (com a redação dada pela MP n.º 2.183-56/2001) previu uma hipótese de ineficácia de negócio jurídico ao desconsiderar quaisquer modificações operadas no imóvel nos seis meses subsequentes à comunicação prévia à vistoria. Assim é inoponível à Administração Pública o desmembramento promovido nesse "período crítico", assim denominado pelo Ministro Marco Aurélio (MS n.º 24933).

plementar n.º 76, de 1993);

11.º) Despacho inicial em 48 horas, preferencialmente com o deferimento da imissão provisória na posse, citação, intimações, etc.;

12.º) Contestação em 15 (quinze) dias;

13.º) Designação de Audiência conciliatória;

14.º) Deferimento de prova pericial e audiência de instrução e julgamento;

15.º) Sentença

16.º) Recurso

Por óbvio, pelas limitações próprias deste trabalho, não serão abordadas cada uma das etapas acima, havendo necessidade de realçar que outras incidentes poderão ocorrer no *iter* procedimental, porquanto o esquema acima representa uma redução da realidade, para sistematização do conhecimento de forma didática e inteligível¹⁰.

¹⁰ Guedes (2005, p. 88-90) sintetiza o procedimento judicial da seguinte maneira

Sem a pretensão de esgotar-se o assunto e sem perder de vista o objetivo central deste trabalho, pode-se resumir o procedimento judicial da ação de desapropriação nas seguintes etapas:

Petição inicial – deverá conter os requisitos do artigo 282 do CPC, bem como deverá ser instruída com os seguintes documentos: o texto da declaração de interesse social; as certidões imobiliárias; o documento cadastral do imóvel; o laudo de vistoria e avaliação do imóvel expropriando; o comprovante de lançamento dos TDAs correspondente ao preço oferecido para pagamento da terra nua e o comprovante de depósito do valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias;

Despacho inaugural – ao despachar a petição inicial, o juiz, de plano ou no prazo máximo de 48 horas, mandará imitar o autor na posse do imóvel, técnico, se quiser, e expedirá o mandado de averbação da ação no Registro de Imóveis competente (artigo 6º, I, II e III, da LC 76/93).

Levantamento da oferta – inexistindo dúvida sobre o domínio, nem pesando ônus reais sobre o imóvel e inexistindo divisão, poderá o expropriado requerer o levantamento de 80% da oferta depositada, precedida de apresentação da negativa de tributos e da publicação de edital para conhecimento de terceiros (art. 6º, §1º, da LC 76/93).

Citação – a lei determina a citação do proprietário ou de seu representante legal, obedecido ao disposto no artigo 12 do CPC. Serão, ainda, intimados os titulares de direitos reais, bem como citados os confrontantes que tenham contestados as divisas na fase administrativa.

Tentativa de conciliação – é facultado ao juiz a designação de audiência de conciliação, a realizar-se nos 10 primeiros dias a contar da citação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, estando presentes o representante do Ministério Público e as partes.

Contestação – o expropriado tem o prazo de 15 dias para apresentar contestação, “versando matéria de interesse da defesa”, vedada a apreciação quanto ao interesse social declarado (art. 9º LC 76/93).

Prova pericial e audiência de instrução e julgamento – sobrevivendo contestação, o juiz determinará a produção da prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, como prazo máximo de 60 dias para a sua conclusão. Havendo acordo sobre o preço, este será imediatamente homologado por sentença. Caso contrário, será designada audiência de instrução e julgamento, dentro do lapso temporal de 15 dias, contados da conclusão da perícia, proferindo sentença no ato ou nos 30 dias subsequentes.

Apelação – a apelação do expropriado terá efeito meramente devolutivo e a do expropriante terá duplo efeito. A sentença que condenar o expropriante em quantia superior a 50% do valor ofertado fica sujeita ao duplo grau de jurisdição. Não haverá revisor no julgamento do apelo (art. 13 da LC 76/93).

Levantamento do preço da indenização – prescreve o artigo 16 da LC 76/93 que, após o trânsito em julgado da sentença, a pedido do expropriado, será levantada a indenização ou depósito judicial, deduzidos os valores dos tributos e as multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão na posse.

Ônus da sucumbência – as despesas judiciais e os honorários de 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 ofertado.

Ressalta-se, por derradeiro, que a ação de desapropriação tem caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel desapropriando, sendo obrigatória a intervenção do Ministério Público em qualquer ins-

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo que foi exposto, entende-se que a doutrina e jurisprudência têm uma grande tarefa, qual seja, a de conceder máxima efetividade ao princípio constitucional da função social, para que esta seja considerada como elemento interno do próprio direito de propriedade, e, fundamentador da desapropriação agrária.

Portanto, a função social caracteriza-se como encargo ínsito e imprescindível para verificação do próprio direito, no que são afastadas as garantias e as proteções concedidas pelo ordenamento jurídico apenas às propriedades que a observam, sendo, portanto passível de ser objeto da ação de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. Aliás, desapropriação agrária que tem regulamentação específica, qual seja, a Lei n. 8.629 e a Lei Complementar n. 76, ambas de 1993.

Desta feita, a proeminência do princípio da função social da propriedade rural é evidente, e a “centralidade” alcançada por este princípio frente aos demais princípios constitucionais agrários decorre da circunstância de que, além de conformador do próprio direito de propriedade, o mesmo constitui em balizamento interpretativo para as demais normas agrárias, sendo que o INCRA deveria viabilizar ampliação da causa de pedir, para os aspectos ambientais e sociais, para além dos aspectos econômicos (produtividade = aproveitamento racional e adequado = GUT e GEE), para verdadeiramente dar cumprimento e concretude ao referido princípio.

Desta feita, após a contextualização da desapropriação agrária no cenário da intervenção do Estado na propriedade, espera-se que tenha esclarecida a distinção das demais espécies de desapropriação, ficando igualmente claro o seu conceito, histórico da desapropriação agrária no Brasil, caracterização do caráter sancionatório (desapropriação-sanção), além de tecer considerações sobre o procedimento (fase declaratória e executória *versus* fase administrativa e judicial).

Espera-se com este estudo, a despeito das limitações próprias dos textos desta natureza, contribuir para a disseminação de informações pertinentes sobre o tema, no que, espera-se que se atingiu minimamente os objetivos traçados.

Enfim, espera-se que estas reflexões venham contribuir para uma melhor intelecção do instituto da desapropriação agrária no contexto atual do direito agrário brasileiro, contribuindo para futuras discussões, com o objetivo de aproximação de uma ordem jurídica justa, com a consequente construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Paulo Guilherme. *Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: LTr, 1990.
- ALVARENGA, Octavio Mello. *Política e direito agroambiental: Comentários à nova lei de reforma agrária: (Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993)* – Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 7.ª edição revisada – São Paulo: Saraiva, 1992.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1.988.
- BRASIL. Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. *Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública*.

tância (art. 18, LC 76/93)

- BRASIL. Lei Complementar n.º 76, de 06 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.*
- BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.
- BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.
- BRASIL. Lei n.º 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.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Desapropriação para a reforma agrária. Brasília: Secretaria de Documentação, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, 2007.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1.ª Região (TRF1). Desapropriação: doutrina & jurisprudência. [Brasília] : TRF - 1.ª Região, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 18.ª edição, revista, ampliada e atualizada até 30.06.2007. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2007.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Direito administrativo*. 6.ª edição. Salvador: Juspodivm, 2007.
- DEMETRIO, Nelson. *Doutrina e prática do direito agrário*. Campinas: AGRA JURIS Editora e Distribuidora, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20.ª. São Paulo: Atlas, 2007.
- FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 5.ª edição – rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 8.ª edição, revista, atualizada e ampliada até Emenda Constitucional 52/2006. São Paulo: Malheiros, 2006.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 11.ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.
- GUEDES, Rodrigues de Moura. *A desapropriação agrária da propriedade produtiva à luz dos princípios constitucionais de direito agrário. Dissertação Mestrado em Direito Agrário UFG – Goiânia, 2005.*
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MARQUES, Bendito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 7.ª edição revista e ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11.ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33.ª edição, atualizada por EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO E JOSÉ EMMANUEL BURL'E FILHO. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial – atualizado até a EC 53, de 19.12.2006*. 14ª edição totalmente revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. Curitiba: Juruá, 1998.
- PAULSEN, Leandro. *Desapropriação e reforma agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade/ Leandro Paulsen, Vivian Josete Pantaleão Caminha, Roger Raupp Rios – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.*
- PRADO, Luiz Guilherme Muller. *A justa indenização na desapropriação do imóvel rural*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- SANTOS, Weliton Militão dos. *Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente: aspectos substanciais e procedimentos reflexos no direito penal*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.
- UYEDA MASSAMI. *Da desistência da desapropriação*. 2.ª edição. Curitiba: Juruá, 1999.