

### 3

## A Constituição Federal de 1988, sua regulamentação e a desapropriação para fins de reforma agrária

### 3.1

#### A propriedade imobiliária rural e a desapropriação para fins de reforma agrária na Constituição de 1988

O direito de propriedade é consagrado pela Constituição Federal de 1988 como uma garantia individual no artigo 5º, inciso XXII e como princípio da ordem econômica no artigo 170, inciso II.

Uma inovação trazida pelo texto foi a consagração da obrigação de cumprimento da função social da propriedade não só no rol dos princípios da ordem econômica, mas entre os direitos e garantias fundamentais, encontrando-se tal conceito duplamente expresso nos arts. 5º, inciso XXIII e no artigo 170, inciso III.

Destarte, no compasso da doutrina tradicional da função social da propriedade, a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que consagra a propriedade como um direito individual, o condiciona ao interesse coletivo e ao bem comum.

O cumprimento da função social do imóvel rural é tratado especificamente no capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), do título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) da Constituição de 1988.

O artigo 186 praticamente repete o artigo 2º do Estatuto da Terra<sup>1</sup> e define os quatro requisitos a serem observados simultaneamente pela propriedade rural da seguinte forma: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III –

---

<sup>1</sup> A redação do artigo 2º, § 1º do Estatuto da Terra era a seguinte: “ A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.”

observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é prevista pelo artigo 184 da Constituição de 1988 da seguinte forma:

Artigo 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.

A doutrina é unânime em denominar a desapropriação para fins de reforma agrária como “desapropriação sanção”, tendo em vista que consiste em uma penalização do proprietário que não atende à função social e, em razão disto, a indenização da terra nua é em títulos da dívida agrária e não em dinheiro, como previsto pelo artigo 5º, XXIV da Constituição<sup>2</sup>.

O artigo 185, inciso I, considera insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, a ser definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra.

Em seu inciso II, veda a desapropriação da propriedade produtiva, garantindo que a lei lhe garantirá tratamento especial e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Como se constatará no capítulo três, o artigo 185 gera intensa polêmica quanto à sua compatibilidade com o artigo 186 e a possibilidade de se

---

<sup>2</sup> De acordo com Luciano de Souza Godoy, o fundamento da desapropriação é a garantia dada pela Constituição ao direito de propriedade, uma vez que a desapropriação garante ao expropriado uma compensação pelo direito perdido. V. Godoy, Luciano de Souza. *Direito Agrário Constitucional*, 1998, pág. 87

desapropriar imóvel rural produtivo que não cumpra os outros requisitos condicionadores da função social.<sup>3</sup>

Enquanto no artigo 187 a Constituição dispõe sobre os princípios e objetivos que orientarão a política agrícola, o artigo 188 determina que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

O artigo 189 da Constituição determina que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos. Ademais, o parágrafo único define que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

O capítulo termina com o artigo 190, que trata da aquisição e arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e com o artigo 191, tratando do usucapião especial rural.

### 3.2

#### **A Regulamentação dos dispositivos constitucionais atinentes à reforma agrária**

Encerrada a Assembléia Nacional Constituinte e definido o texto da Constituição de 1988, diversas organizações<sup>4</sup> passaram a se articular no sentido de aprovar as leis que regulamentassem os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Deve ser ressaltado que o Supremo Tribunal Federal (STF), no intervalo de tempo compreendido entre a promulgação da Constituição (05/10/1988) e a edição das leis agrária (lei nº 8.629/93) e do rito sumário (Lei Complementar nº 76/93), entendeu haver um vácuo legal na regulamentação da política de reforma

---

<sup>3</sup> Umberto Machado de Oliveira sustenta que o pequeno e médio imóvel rural, ainda que improdutivo, não poderá ser desapropriado. Este entendimento é esposado pelo STF no acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 21.919/PE (Min. Relator: Celso de Mello, DJ de 06/06/1997). V. Oliveira, Umberto Machado de. Princípios de Direito Agrário na Constituição Vigente, 2006, pág. 188.

<sup>4</sup> Entre tais organizações se destacam a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), o Departamento Rural da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

agrária e decidiu pela não recepção do decreto-lei nº 554/69 pela Constituição de 1988.

A posição do STF se fundamentou na alegação de que o decreto-lei nº 554/69 era materialmente incompatível com a Constituição de 1988 e, portanto, não havia sido recepcionado.

Além da aquisição *initio litis* da propriedade ser contrária à garantia de prévia e justa indenização consagrada pelo novo texto constitucional, a Constituição de 1988 havia abandonado a antiga classificação de imóveis rurais (empresa rural, latifúndio por exploração ou extensão e minifúndio) e adotado outra (imóveis produtivos e improdutivos, pequenos, médios e grandes).

Para o STF, a Constituição subordinou a possibilidade de utilização da desapropriação para fins de reforma agrária à definição desta nova classificação de imóveis rurais, tendo em vista que criou várias salvaguardas expropriatórias vinculadas a tal classificação<sup>5</sup>.

Portanto, em razão deste posicionamento do STF, o Executivo Federal se viu impedido de utilizar a desapropriação-sanção até o advento da lei nº 8.629/93 e da Lei Complementar nº 76/93.

Alguns projetos de lei agrária e de regulamentação do rito sumário foram propostos, tanto na Câmara quanto no Senado Federal. Contudo, no período compreendido entre a aprovação do texto constitucional e o fim da legislatura que se encerrou em 1990, os projetos apresentados ficaram paralisados, não chegando a ser apreciados pelas respectivas comissões e pelos plenários.

Com o início da legislatura seguinte (1991/1994), foram apresentados dois projetos de lei agrária, um na Câmara dos Deputados (PL nº 11/91), de autoria da Deputada Luci Choinacki e outro no Senado (PLS nº 13/91), de autoria do senador Fernando Henrique Cardoso.

O projeto de lei complementar visando à definição do rito sumário das desapropriações para fins de reforma agrária (PLP-71/89), que havia sido apresentado na Câmara em março de 1989 pelo Deputado Amaury Muller e arquivado em fevereiro de 1991, foi desarquivado em março de 1991.

---

<sup>5</sup> V. MS nº 21348-5/MS, Rel. Min. Celso de Mello e MS nº 20.690/DF, Rel. Min. Moreira Alves.

O ambiente político durante o processo legislativo da lei nº 8.629/93 e da Lei Complementar nº 76/93 foi completamente distinto daquele que circundou os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte.

Apesar de haver disputa política, o processo parlamentar de tomada de decisão e de elaboração dos dois diplomas legais caracterizou-se por uma ampla negociação entre os setores progressistas e aqueles setores tidos como conservadores, na qual ambos os setores buscaram sempre o consenso, sem que se assistisse aos conflitos ocorridos durante a Assembléia Nacional Constituinte<sup>6</sup>.

Esta busca pelo consenso decorreu, em grande parte, da consciência existente então acerca da necessidade de aprovação das leis que permitiriam ao Executivo promover alguma política de reforma agrária e, desta forma, intervir para diminuir os conflitos no campo.

Ao contrário do que ocorreu na elaboração do Estatuto da Terra no início do período militar, a elaboração das leis que regulamentaram os dispositivos constitucionais atinentes à reforma agrária contou com uma ampla participação de diversos setores da sociedade civil, tal como representantes sindicais, patronais, associações populares e organizações não governamentais.

Um fato relevante no processo de elaboração das leis foi o esvaziamento político-organizativo da UDR após as suas duas grandes vitórias que foram o recuo das intenções reformistas do I Plano Nacional de Reforma Agrária e a definição de um texto constitucional desfavorável à reforma agrária.

A UDR, que não havia obtido êxito na candidatura de Ronaldo Caiado à Presidência da República, tendo cumprido o seu papel anti-reformista, não demonstrou a mesma desenvoltura no período posterior e, a partir do início dos anos 90, terminou cedendo lugar “*aos velhos esquemas das elites dominantes do setor agrário brasileiro*”.<sup>7</sup>

Assim, durante todo o processo legislativo das duas leis, a UDR, embora tenha atuado firmemente na defesa dos proprietários rurais e recorrido a todos os meios para criar obstáculos a uma regulamentação que pudesse viabilizar uma política eficiente de reforma agrária, não demonstrou a mesma capacidade de

---

<sup>6</sup> “É importante ressaltar que a disputa era travada entre todos os atores, mas elas não se entravam no terreno do enfrentamento decisivo, ficavam no limite de uma concorrência conciliatória”. V. Oliveira, Edécio Vigna, Impeachment, Mobilização Social e Aprovação da Lei Agrária, 1996, pág. 51

<sup>7</sup> Freitas, 1992, op. cit., pág.47.

liderança da época da Assembléia Nacional Constituinte, ficando isolada do amplo processo de negociação parlamentar.

Além disso, Edélcio Vigna de Oliveira relata:

A escassez de “recursos de poder” das organizações progressistas e o aprendizado obtido durante a constituinte, possibilitaram a sua atuação em conjunto. As organizações conservadoras atuaram de forma autônoma ou com representação delegada. O fato é que nas rodadas finais de negociações, houve um ‘consórcio progressista’ que definiu, sem radicalizar, os parâmetros de suas propostas”<sup>8</sup>.

Para uma melhor compreensão de todo o processo, há que se considerar que a tramitação das duas leis regulamentadoras da Constituição se deu paralelamente ao processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, o que propiciou um ambiente político favorável aos setores progressistas e às suas formas de mobilização.

O processo que se iniciou com a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello contra Paulo César Farias e que redundou no *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello fragilizou a união política entre os setores conservadores do Congresso Nacional e repercutiu peculiarmente na bancada ruralista no Congresso Nacional, fracionando-a e tornando-a instável.

Desta forma, como relata Edélcio Vigna de Oliveira, a aprovação das leis se deu em um período de crise do núcleo do Executivo, no qual este perdeu a capacidade de mando.

De acordo com o autor, “o projeto de lei agrária só foi aprovado devido à interação dos processos que compreenderam o *impeachment*, a perda de capacidade de mando do Executivo e a mobilização dos atores sociais.”<sup>9</sup>

Tal fato fez com que diversos atores políticos até então refratários à regulamentação da reforma agrária passassem a se sintonizar com as reivindicações democráticas da sociedade, permitindo, assim, o clima de “barganha política” e negociação que caracterizou todo o processo.

Convém deixar claro que, neste ambiente de barganha e busca do consenso, marcado pela flexibilidade das posturas, os setores mais radicais de todos os lados do espectro político não prevaleceram.

---

<sup>8</sup> Oliveira, 1996, op. cit., pág. 41.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 95.

Assim, o resultado final, ou seja, o conteúdo da lei nº 8.629/93 e da lei complementar nº 76/93, não pode ser considerado avançado por qualquer dos setores interessados, tendo em vista que consistiu naquilo que foi possível obter através da interação política das preferências dos diversos interessados em uma conjuntura bastante específica.

### **3.2.1**

#### **O processo de elaboração da lei nº 8.629/93**

O PL nº 11/91 foi apresentado pela deputada Luci Choinacki em 19/02/91, início do Governo Collor e época em que a bancada de apoio ao governo, apesar de heterogênea, era maioria expressiva do Congresso Nacional, razão pela qual havia uma certa incredulidade quanto à possibilidade de aprovação de um projeto sobre reforma agrária.

Após passar pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJ, o projeto encontrou grandes obstáculos e ficou paralisado na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara – CAPR, dominada por parlamentares conservadores da base de sustentação do governo.

Apesar da pressão exercida durante todo o tempo pelos parlamentares progressistas e por diversos movimentos sociais, o primeiro parecer do relator do projeto na CAPR foi dado somente em junho de 1992, dois dias após a instalação da então denominada “CPI do PC”.

Malgrado inúmeras manobras protelatórias que retardaram a sua tramitação, ainda assim o projeto de lei agrária apresentado na Câmara dos Deputados teve andamento mais ágil que o projeto de lei apresentado no Senado.

Após o relator do PL nº 11/91 ter apresentado diversas propostas sem que qualquer delas fosse votada na Comissão de Agricultura, os setores progressistas lograram a aprovação de um requerimento de urgência que levou o projeto da Comissão de Agricultura para a pauta do plenário da Câmara.

Assim, em 26/06/1992, após um longo processo de negociação política e barganha entre progressistas e conservadores e com diversas modificações inseridas pela conservadora Comissão de Agricultura da Câmara, foi aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado o PL nº 11/91.

O período de tramitação no Senado do projeto de lei aprovado na Câmara transcorreu paralelamente aos momentos mais críticos da base política do governo Collor, coincidindo com diversos acontecimentos fundamentais para o posterior *impeachment*, tais como os depoimentos do motorista Eriberto França e do secretário particular do Presidente da República, Cláudio Vieira, do “Domingo Negro” e da aprovação do relatório final da “CPI do PC”<sup>10</sup>.

O procedimento no Senado Federal caracterizou-se pela celeridade, demorando exatamente dois meses e dois dias. O relator, senador Alfredo Campos, acatou 22 emendas apresentadas majoritariamente pelos progressistas, modificando pontos que no entendimento de muitos configuravam obstáculos intransponíveis a qualquer reforma agrária no país<sup>11</sup>.

Edécio Vigna afirma que isto se deve muito ao fato de os parlamentares aliados às organizações ruralistas se encontrarem com as atenções voltadas para o processo de *impeachment*.<sup>12</sup>

Entre as principais modificações constantes do Substitutivo do Senado merece destaque a maior precisão quanto aos critérios de utilização da terra, pois o projeto que veio da Câmara era ambíguo neste sentido.

O substitutivo aprovado no Senado modificou o critério do cálculo do grau de eficiência na exploração, passando a utilizar como base a área aproveitável do imóvel rural e não a área utilizada, como constava no projeto aprovado inicialmente pela Câmara.

Quanto à exploração da pecuária, o substitutivo do Senado acrescentou a necessidade de observação do índice de lotação por zona pecuária a ser fixado pelo Poder Executivo, ao contrário do projeto aprovado pela Câmara que considerava a simples presença de pastagem como suficiente à caracterização da área como produtiva.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Os dois depoimentos comprometeram pessoalmente o Presidente Collor com o esquema de corrupção e “domingo negro” foi o nome dado pelos meios de comunicação ao dia (16/08/1992) em que, em resposta ao chamado feito pelo Presidente da República para que todos os brasileiros saíssem às ruas de verde e amarelo como uma forma de repúdio às investigações, houve diversas manifestações em várias partes do Brasil em que as pessoas vestiam negro.

<sup>11</sup> Abramovay, Ricardo; Carvalho Filho, José Juliano; Sampaio, Plínio de Arruda; Revista da Associação Brasileira de reforma agrária – ABRA, jan/abr de 1993, pág. 100.

<sup>12</sup> Oliveira, 1996, op. cit., pág. 53.

<sup>13</sup> Projeto de lei nº 11-F de 1991. Diário do Congresso Nacional (Seção I), 05 de setembro de 1992.

As vinte e duas emendas ao projeto foram aprovadas pelo Senado e, com o retorno do projeto à Câmara dos Deputados, quinze delas foram aprovadas e sete foram rejeitadas.

Deve ser ressaltado que as emendas aprovadas pelo Senado apresentavam um viés nitidamente progressista e isto desagradou à bancada ruralista na Câmara, razão pela qual a votação de tais emendas na Câmara gerou protestos de suas principais lideranças.<sup>14</sup>

Entre as sete emendas que foram rejeitadas pela Câmara, merece destaque a emenda nº 05, do Senador Pedro Simon, que determinava que o tamanho do imóvel rural seria calculado a partir da sua área total e não da sua área aproveitável.

Assim, em 27/01/1993, foi aprovada a redação final do PL nº 11/91 e, em 02/02/1993, este foi remetido à sanção presidencial.

Malgrado grande parte das emendas aprovadas pelo Senado e mantidas pela Câmara tenham sido conquistas dos setores comprometidos com a reforma agrária, o projeto remetido à sanção presidencial apresentava alguns dispositivos que consistiam em claros obstáculos às desapropriações, significando uma verdadeira proteção ao latifúndio improdutivo. Entre tais dispositivos, destacam-se os seguintes<sup>15</sup>:

1) Artigo 3º. Previa a possibilidade de a União desapropriar imóveis de propriedade dos Estados, Municípios e Distrito Federal bem como os de suas entidades de administração indireta, condicionando tais desapropriações à autorização do Congresso Nacional;

2) Artigo 14. Estabelecia que o “*o expropriado permanecerá na posse do imóvel objeto da desapropriação até o trânsito em julgado da sentença proferida nos autos da ação de desapropriação*”;

3) Artigo 15. Determinava serem insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária os imóveis que tenham sido adquiridos por via judicial, para

---

<sup>14</sup> O Dep. Ronaldo Caiado se pronunciou no seguinte sentido: “ *O que estamos querendo é manter aquilo que foi motivo de acordo nesta Casa em julho do ano passado. Não podemos nos curvar a uma argumentação que não é correta. Esse projeto foi modificado no Senado, descumprindo aquilo que havia sido acordado aqui. E, neste momento, querem colocar mais estas armadilhas, mais estas montagens em cima do setor produtivo primário*”. *Ibid.*, pág. 84.

<sup>15</sup> V. Projeto de lei nº 11-F de 1991, aprovado e encaminhado para a sanção do Presidente da República. Diário do Congresso Nacional (Seção I), 28 de janeiro de 1993.

pagamento de dívida do anterior proprietário devedor, e que esteja sob o domínio temporário do credor<sup>16</sup>;

4) Artigo 17. Embora determinasse em seu *caput* que o assentamento dos trabalhadores rurais se daria preferencialmente na região por eles habitada, o seu parágrafo único praticamente anulava tal disposição ao estabelecer uma ordem de prioridade para a desapropriação dos imóveis rurais em todo o território nacional que obedeceria ao grau de utilização de terras (GUT)<sup>17</sup>.

Assim, pela redação do parágrafo único do artigo 17, por exemplo, um imóvel localizado na região sul ou sudeste cujo GUT fosse 40% não poderia ser desapropriado enquanto houvesse, em qualquer parte do território nacional, outro imóvel rural com GUT entre 0 e 20%.

Após a aprovação do projeto pelo Congresso Nacional, as diversas entidades e instituições favoráveis à reforma agrária se mobilizaram com o intuito de pressionar o Presidente da República a vetar tais dispositivos.

Bernardo Mançano Fernandes relata a este respeito:

No início do mês de fevereiro a Coordenação Nacional do MST, composta por 22 dirigentes representando quase todos os estados onde o MST estava organizado, realizou uma audiência com o presidente. Nessa audiência, a Coordenação apresentou um documento contendo propostas de medidas emergenciais para a realização da reforma agrária e entre essas os vetos de artigos, incisos e parágrafos da Lei Agrária que impediriam a sua efetivação.<sup>18</sup>

Desta forma, o Presidente Itamar Franco vetou dez dispositivos<sup>19</sup> do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, entre os quais se encontravam todos aqueles requeridos pelas instituições e movimentos ligados à reforma agrária.

Além dos dispositivos mencionados, é digno de nota o veto do parágrafo 6º, do artigo 9º, que previa o confisco do imóvel rural caso fosse constatado

<sup>16</sup> Tal dispositivo, claramente, visava à proteção dos interesses dos bancos.

<sup>17</sup> Eis a redação na íntegra do artigo 17 do projeto enviado à sanção presidencial: “*O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser efetuado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada. §Único – A desapropriação de imóveis rurais em todo território nacional, que não atender a função social definida nesta lei, obedecerá a uma ordem de prioridade, segundo o Grau de Utilização de Terra – GUT, e de acordo com a seguinte escala: I – imóveis com GUT entre 0% e 20%; II – imóveis com GUT entre 20% e inferior ou igual a 40%; III – imóveis com GUT superior a 40% e inferior ou igual a 60%; IV – imóveis com GUT superior a 60% e inferior ou igual a 80%.*”

<sup>18</sup> Fernandes, Bernardo Mançano. O MST no contexto da formação camponesa no Brasil, in A Questão Agrária e a Justiça, 2000, pág. 44.

<sup>19</sup> Os dispositivos vetados foram: a) artigo 3º e seus parágrafos; b) alíneas “b” e “c” do inciso II e alínea “b” do inciso III, ambos do artigo 4º; c) parágrafo 6º do artigo 9º; d) artigo 14; e) artigo 15; f) parágrafo único do artigo 17.

inequivocamente o emprego de trabalho escravo, sob o argumento de que tal dispositivo não encontraria abrigo no texto constitucional, tendo em vista que a única hipótese de expropriação sem indenização prevista pela Constituição seria a do artigo 243.

O artigo 3º foi vetado por contrariar o interesse público, eis que a exigência de autorização legislativa poderia fazer com que imóveis que não cumpriam a sua função social não fossem desapropriados.

O artigo 14 foi vetado sob a justificativa de que o artigo 184, § 3º da Constituição de 1988 dispunha que o rito sumário seria definido por lei complementar, o artigo 15 foi vetado sob a alegação de que contrariava o artigo 185 da Constituição Federal e o parágrafo único do artigo 17 por contrariar a diretriz traçada pelo próprio *caput*.

Os vetos do Presidente da República geraram protestos dos setores ruralistas, entre os quais se destaca a manifestação do deputado federal Ronaldo Caiado, para quem o Presidente Itamar Franco seria um “*psicopata*”.<sup>20</sup>

### 3.2.2

#### O processo de elaboração da Lei Complementar nº 76/93

Apesar do advento da lei nº 8.629/93 ter sido um marco importante para a reforma agrária, ela não era capaz de, por si só, servir de base para a atuação do Poder Executivo na implantação de uma política de reforma agrária, pois ainda não havia a lei complementar prevista pelo artigo 184, parágrafo 3º da Constituição, incumbida de definir o rito das desapropriações.

O projeto de lei complementar definidora do rito sumário teve tramitação inicial na Câmara muito parecida com a do projeto de lei agrária, tendo sido aprovada no plenário da Câmara em 30/06/1992 e remetida ao Senado Federal em 03/07/1992.

Apesar de ter sido remetida ao Senado praticamente na mesma época que o projeto de lei agrária e de ter o mesmo relator, a tramitação do projeto de lei

---

<sup>20</sup> Ronaldo Caiado chegou a afirmar que “*o que o garoto-propaganda da Volkswagen fez foi uma provocação clara que vai produzir conflitos no campo em todo o país. Mas ele não perde por esperar.*”. V. Coletti, Claudinei. A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal, 2005, pág. 129.

complementar não teve tramitação tão rápida quanto a do primeiro, ficando paralisada até a aprovação e sanção da lei nº 8.629/93<sup>21</sup>.

No Senado Federal foi aprovado um substitutivo ao projeto enviado pela Câmara cujos pontos mais relevantes são os seguintes<sup>22</sup>:

1) O artigo 2º do projeto enviado pela Câmara dispunha que a desapropriação recairia sobre os imóveis suscetíveis de desapropriação que estivessem localizados em áreas prioritárias, já o artigo 2º do substitutivo aprovado pelo Senado não determina a definição prévia de áreas prioritárias;

2) Enquanto o projeto enviado pela Câmara autorizava expressamente o ingresso do órgão expropriante no imóvel após a publicação do Decreto expropriatório e exigia prévia autorização judicial apenas para a utilização de auxílio policial, o substitutivo aprovado pelo Senado não autorizava expressamente o ingresso do órgão expropriante no imóvel, mas apenas o legitima a postular em juízo a autorização para fazer a vistoria;

3) O projeto aprovado na Câmara, além de permitir que o Decreto revogado ou cujo prazo de dois anos tivesse decorrido *in albis* fosse renovado por uma vez, dispunha expressamente que o prazo de dois anos extintivo da validade do decreto seria suspenso caso houvesse medida judicial impeditiva do ajuizamento ou da tramitação da ação de desapropriação. Já o substitutivo aprovado pelo Senado dispunha apenas que o prazo para ajuizamento da desapropriação seria de dois anos contados da data da publicação do decreto, sem prever qualquer hipótese de renovação de decreto expropriatório ou de suspensão do prazo para ajuizamento;

4) O projeto aprovado inicialmente na Câmara sujeitava ao duplo grau de jurisdição a sentença que condenasse o expropriante em quantia igual ou superior a duas vezes aquela ofertada na inicial, já o substitutivo aprovado pelo Senado sujeitava ao duplo grau de jurisdição a sentença que condenasse o expropriante em quantia superior a cinquenta por cento do valor ofertado na inicial.

Uma vez encaminhado o substitutivo aprovado pelo Senado Federal para a apreciação da Câmara dos Deputados, poucas modificações foram feitas e, das efetuadas, não se encontra nenhuma de muita relevância.

---

<sup>21</sup> Enquanto a lei agrária chegou ao Senado em 30/06/92 e retornou à Casa de origem em 02/09/92, o projeto de lei complementar só foi devolvido à Casa de origem em 14/04/1993.

<sup>22</sup> V. Projeto de lei complementar nº 71- C, de 1989. Diário do Congresso Nacional (Seção I), 30 de abril de 1993.

O bloco conservador propôs a rejeição da expressão “excluída a apreciação quanto a interesse social declarado” constante do final do artigo 9º do Substitutivo do Senado<sup>23</sup>, a fim de ampliar a abrangência da contestação na ação de desapropriação.

Ademais, propôs excluir a expressão “e a indicação do assistente técnico do expropriante” constante do artigo 5º do substitutivo, a fim de que tal indicação não fosse obrigatória na petição inicial.

A bancada favorável à reforma agrária propôs a rejeição da expressão “ou naturais tratadas” constante do artigo 14 do substitutivo do Senado Federal, pretendendo excluir do valor indenizatório a ser pago em dinheiro aqueles referentes às pastagens naturais tratadas.

Ao final, o projeto foi aprovado em 1º/06/1993 com a supressão das expressões “e a indicação do assistente técnico do expropriante” constante do *caput* do artigo 5º do substitutivo e “ou naturais tratadas”, constante do artigo 14 do substitutivo.<sup>24</sup>

Contudo, não foi retirada a expressão “excluída a apreciação quanto a interesse social declarado” constante do final do artigo 9º do Substitutivo do Senado Federal.

Assim, uma vez encaminhada para sanção presidencial, a lei foi sancionada sem vetos pelo Presidente da República em julho de 1993.

### **3.3**

#### **A Lei nº 8.629/93 e a Lei Complementar nº 76/93**

##### **3.3.1**

##### **A lei nº 8.629/93**

Pela sistemática adotada na lei nº 8.629/93, a desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser precedida de procedimento administrativo no qual o INCRA fará uma vistoria e levantamento de dados e informações acerca do

---

<sup>23</sup> Artigo 9º - A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias se versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.

<sup>24</sup> Projeto de lei complementar nº 71- D, de 1989. Diário do Congresso Nacional (Seção I), 2 de junho de 1993.

cumprimento da função social do imóvel rural vistoriado e no qual deverão ser observados os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

### 3.3.2

#### Da prévia comunicação ao proprietário

O início do procedimento administrativo se dá com a comunicação ao proprietário da realização da vistoria.

A redação original da lei, em seu artigo 2º, parágrafo 2º, exigia que tal vistoria fosse precedida de prévia notificação. A Medida Provisória nº 2.183-56 tornou a exigência mais específica exigindo “*prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante*”.<sup>25</sup>

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.

O parágrafo 4º do artigo 2º, acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, determina que não deve ser considerada 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.

Vale ressaltar que tal dispositivo não fixa prazo de validade de laudo pericial e, tampouco, termo final para a edição do decreto expropriatório, dispondo apenas que as alterações efetivadas no intervalo de seis meses iniciado a partir da notificação não deverão ser consideradas.<sup>26</sup>

Tal dispositivo foi inserido pela Medida Provisória 2183-56/2001 devido ao fato de muitos proprietários, uma vez notificados da vistoria, terem adotado a estratégia de efetuar várias modificações no imóvel rural durante o período entre a vistoria e a edição do Decreto Expropriatório, tal como o desmembramento dos

---

<sup>25</sup> O STF no MS nº 22.613/ PE (Rel. Min. Maurício Correia, DJU de 07/05/99) não considerou como prévia a notificação entregue ao proprietário no mesmo dia da vistoria, pois não foi dado ao notificado qualquer possibilidade de preparar-se para acompanhar o ato administrativo. Com o advento da lei nº 9.784/99, em razão do seu artigo 26, § 2º, o intervalo entre a comunicação e a vistoria deverá ser de, ao menos, três dias úteis.

<sup>26</sup> V. MS nº 23598/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU de 27/10/2000.

imóveis rurais com o objetivo de transformá-los em pequenas e médias propriedades.

Deve ser ressaltado que o STF<sup>27</sup>, sob o argumento de que o início do processo de desapropriação não impedia o proprietário de praticar atos próprios do domínio, não considerou ilícitas tais modificações ocorridas anteriormente ao advento do parágrafo 4º inserido pela Medida Provisória.<sup>28</sup>

A notificação prévia prevista no artigo 2º da lei nº 8.629/93, no entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal<sup>29</sup>, é essencial para que se tenha respeitado o princípio constitucional do devido processo legal, importando a sua ausência em vício insuperável apto a se projetar por todas as fases subseqüentes da desapropriação.

Inicialmente, quando foram impetrados os primeiros mandados de segurança perante o STF, havia um entendimento distinto na Corte, no sentido de que tal notificação não abriria a possibilidade de defesa e que o contraditório e a ampla defesa seriam garantidos com a comunicação do resultado da vistoria, momento em que o proprietário poderia impugnar administrativamente o resultado alcançado pelo INCRA.

Contudo, prevaleceu no STF o entendimento de que esta notificação prévia assegura ao proprietário a possibilidade de se acautelar e acompanhar os procedimentos preliminares de levantamento de dados e informações relativas ao imóvel rural e a sua ausência ofende, ao mesmo tempo, os postulados constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.<sup>30</sup>

As alegações perante o Poder Judiciário de vícios na notificação prévia ao proprietário e de conseqüente ofensa ao devido processo legal são uma constante nos procedimentos expropriatórios patrocinados pelo INCRA e está entre as

---

<sup>27</sup> V. MS nº 23.194-6, Rel. Min. Marco Aurélio, DJU 15/12/2000 e MS nº 21.919/PE, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 06/06/1997.

<sup>28</sup> Na verdade, o STF decidiu que a alegação de que o desmembramento seria uma fraude ao processo de desapropriação não deveria ser abordada em sede de mandado de segurança por demandar dilação probatória.

<sup>29</sup> V. STF, MS nº 22.164-0/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 17/11/1995 e MS nº 22.193-3/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJU 29/11/1996.

<sup>30</sup> Em sentido contrário à posição do STF, Viviam J. P. Caminha sustenta: “Não se iguale aqui contraditório com devido processo legal, pois este, mais amplo, abrange aquele. A notificação pessoal do proprietário, por exemplo, constitui medida cuja exigibilidade se insere no amplo espectro do devido processo legal, mas não significa, de qualquer forma, a imposição, desde já, do exercício da ampla defesa, porque ainda não concretizada a ameaça de restrição a direito, mesmo que seja possível já pressentir a disposição da entidade governamental de ultimar os atos expropriatórios.” V. Caminha, Vivian Josete Pantaleão. A garantia do devido processo legal, in Paulsen, Leandro (org.), *Desapropriação e reforma agrária*, 1997, pág. 53.

principais causas de anulação de Decretos expropriatórios pelo STF, razão pela qual torna-se relevante apontar alguns posicionamentos da nossa Corte Maior a respeito desta formalidade.

A comunicação prévia só será válida quando feita diretamente na pessoa do proprietário ou de pessoa com poderes para representá-lo e, em caso de comunicação pelo correio, o aviso de recebimento deverá ser subscrito por tais pessoas, não se admitindo a presunção de conhecimento.<sup>31</sup>

Não é considerada válida a comunicação entregue ao filho do proprietário que não seja gerente ou administrador do imóvel expropriado.<sup>32</sup> Tem sido admitida a comunicação endereçada ao administrador do imóvel rural, por este ser considerado como preposto do proprietário.<sup>33</sup> Contudo, quando o imóvel é objeto de usufruto, apesar do artigo 718 do Código Civil conferir ao usufrutuário o direito à administração da coisa, não é admitida a notificação feita apenas ao usufrutuário, sendo necessária a notificação deste e do nu proprietário.<sup>34</sup>

Todavia, o STF admite, no caso de condomínio decorrente de sociedade conjugal, a comunicação prévia feita apenas a um dos cônjuges, sobretudo se for feita na pessoa daquele que administrar o imóvel.<sup>35</sup>

Quando o proprietário do imóvel for pessoa jurídica, apesar do entendimento de que é válida a notificação feita ao seu representante legal indicado no contrato social, em alguns casos, o STF vem adotando a teoria da aparência, admitindo como válida a notificação entregue no endereço da pessoa jurídica sem que haja comprovação de que esta tenha sido recebida por representante legal da empresa.<sup>36</sup>

Em relação à necessidade de notificação do proprietário acerca do julgamento da impugnação administrativa do laudo de vistoria, o STF não pacificou um entendimento.

A Corte já julgou no sentido de que, tendo sido feita regularmente a vistoria do imóvel, o não recebimento pelo proprietário da resposta à sua impugnação não configura vício capaz de anular o Decreto, uma vez que o debate relativo à

---

<sup>31</sup> V. MS nº 22.700/MS, Rel. Min. Moreira Alves, DJU de 08/09/2000.

<sup>32</sup> V. MS nº 22.638/PB, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 04/05/2001.

<sup>33</sup> V. MS nº 23.598/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU de 27/10/2000.

<sup>34</sup> V. MS nº 23.012/PR, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 24/08/2001.

<sup>35</sup> V. MS nº 23.311/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU de 25/02/2000.

<sup>36</sup> V. MS nº 23.031/AL, Rel. Min. Moreira Alves, DJU de 06/08/1999.

produtividade pode ser feito no bojo da ação de desapropriação.<sup>37</sup> Entretanto, recentemente, considerou que a ausência de resposta do INCRA à impugnação do laudo de vistoria que classificou o imóvel como improdutivo ofende ao princípio do devido processo legal.<sup>38</sup>

### 3.3.1.2

#### O imóvel objeto de conflitos possessórios

A Medida Provisória 2183-56/2001 inseriu ainda o polêmico parágrafo 6º ao artigo 2º, determinando:

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.

O texto da Medida Provisória também exclui do Programa de reforma agrária do Governo Federal quem 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 e quem for identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro 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.

Ademais, 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, sendo permitido ao Poder Público reter a transferência ou repasse dos recursos públicos que já tiverem sido autorizados para tais entidades.

---

<sup>37</sup> V. MS nº 24.484/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJU de 02/06/2006 e MS nº 23.135/PE, Rel. Min. Moreira Alves, DJU de 20/10/2000.

<sup>38</sup> V. MS nº 23.825/MS, Rel. Min. Néri da Silveira, DJU de 22/02/2002.

O conteúdo de tais dispositivos, as razões políticas da sua elaboração e a sua interpretação pelo Supremo Tribunal Federal serão abordadas posteriormente, no capítulo três desta dissertação.

### 3.3.1.3

#### O conceito de imóvel rural

O artigo 4º da lei conceitua o imóvel rural como “*o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial*”.

Assim, para fins de desapropriação-sanção, imóvel rural é prédio rústico e de área contínua. O sentido jurídico da “continuidade”, *in casu*, não está no seu aspecto físico, material, no sentido único de indivisibilidade do bem, mas sim na continuidade do empreendimento, da utilidade econômica extraída do bem e de seu aproveitamento.

Define ainda o artigo 4º como pequena propriedade o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais, média propriedade o de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais e grande propriedade, aquele acima de 15 módulos fiscais.

Como já ressaltado, durante o processo legislativo da lei nº 8.629/93, foi rejeitada pela Câmara uma emenda que dispunha ser o tamanho dos imóveis rurais calculado a partir de sua área total e não da sua área aproveitável.

Assim, o STF vem entendendo que ainda se aplicam o artigo 50, parágrafo 3º do Estatuto da Terra e o artigo 5º do Decreto nº 84.685/80, razão pela qual o número de módulos fiscais definidores da classificação do imóvel rural como grande, médio ou pequeno será alcançado a partir da sua área aproveitável.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> V. MS nº 22.579/PB, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU de 17/04/1998.

### 3.3.1.4

#### O cumprimento da função social

O artigo 9º da lei nº 8.629/93 especifica e detalha os requisitos para o cumprimento da função social do imóvel rural previstos no artigo 186 da Constituição.

O seu parágrafo 1º considera racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados no artigo 6º da lei.

A utilização dos recursos naturais disponíveis é considerada, no parágrafo 2º, adequada quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

O parágrafo 3º dispõe que o meio ambiente é considerado preservado quando são mantidas as 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.

A observância das disposições que regulam as relações de trabalho, de acordo com o parágrafo 4º, 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.

A redação do parágrafo 5º define que a exploração, para favorecer o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais deve objetivar o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observar as normas de segurança do trabalho e não provocar conflitos e tensões sociais no imóvel.

O artigo 6º, regulamentando o artigo 185, inciso II, da Constituição, considera *“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”*.

A constitucionalidade do *caput* do artigo 6º sempre é questionada perante o Supremo Tribunal Federal, sob o argumento de que os índices de produtividade devem ser definidos em lei e a delegação ao INCRA para a fixação de tais índices contraria o disposto no artigo 186 da Constituição.

Ao analisar a questão, o STF vem entendendo que, dadas as características de abstração e generalidade das leis, não é possível que uma lei preveja e especifique a média de produção de cada microrregião do território brasileiro, razão pela qual não há qualquer vício na delegação a um órgão da Administração Pública da atribuição de fixar os índices de rendimento das atividades agropecuárias a serem alcançados nas diferentes microrregiões do território brasileiro.<sup>40</sup>

O artigo 6º ainda dispõe em seus parágrafos que, a fim de considerar um imóvel produtivo, o grau de utilização da terra 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 e o grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), dispondo sobre a sistemática de cálculo de tais índices de produtividade<sup>41</sup>.

Em seu parágrafo 7º, o artigo 6º determina que 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.

O STF fixou entendimento no sentido de que a ocupação de imóvel rural por integrantes de movimentos sociais de luta pela terra consiste em força maior, apta a impedir a desapropriação do imóvel<sup>42</sup>, contudo, o tribunal não considera a simples ocupação do imóvel, por si só, como motivo de força maior, exigindo comprovação de que a ocupação operou no sentido de transfigurar o imóvel de produtivo em improdutivo.<sup>43</sup>

Já o parágrafo 8º garante os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, previstos no artigo 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

O artigo 7º estabelece uma exceção na qual o imóvel improdutivo não será passível de desapropriação, desde que comprove nele estar sendo implantado projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos: I – seja elaborado por

---

<sup>40</sup> V. MS nº 22.302-2/PR, Rel. Min. Otávio Gallotti, DJU de 19/12/1996.

<sup>41</sup> Como se verá adiante, tais requisitos são os mesmos exigidos para a caracterização da empresa rural pela sistemática do Estatuto da Terra.

<sup>42</sup> V. MS nº 22.193/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU de 29/11/1996 e MS nº 23.759-7/GO, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 22/08/2003.

<sup>43</sup> V. MS nº 23.054/PB, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU de 04/05/2001.

profissional legalmente habilitado e identificado; II – esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto; 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 parágrafos 2º e 3º do art. 2º.

Esta hipótese na qual o imóvel rural, mesmo improdutivo, torna-se imune à desapropriação é um claro obstáculo à reforma agrária inserido no corpo da lei nº 8.629/93 pela bancada ruralista e não incluído entre os vetos do Presidente Itamar Franco, pois permite ao proprietário, uma vez aprovado o projeto em, no mínimo, seis meses antes de notificado da vistoria, registrar um projeto fictício e torná-lo imune à desapropriação.

Ainda que a Medida Provisória nº 2183-56/2001 tenha restringido esta possibilidade e modificado a redação do inciso IV, do artigo 7º – que anteriormente exigia apenas o registro no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social –, passando a exigir que o registro se dê, no mínimo, 6 meses antes da notificação prevista no artigo 2º, mantém-se a possibilidade de o proprietário se utilizar de um projeto fictício para se livrar da desapropriação.

O artigo 8º considera como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural quando este esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

Contudo, para que assim sejam considerados, os imóveis devem apresentar, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável destinada a tais atividades e, se o imóvel for particular, estas devem ser aprovadas pelo Poder Público.

O artigo 10 informa quais as áreas serão consideradas não aproveitáveis para o cálculo do grau de utilização da terra e de eficiência na exploração. Os parâmetros de produtividade que auxiliarão a análise da produtividade dos imóveis rurais, de acordo com o artigo 11, deverão ser ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional.

### **3.3.1.5**

#### **A indenização**

O artigo 12 da lei nº 8.629/93, cuja redação foi modificada pela Medida Provisória nº 2.183/06, trata da indenização e dispõe que esta deve refletir o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras, acessões naturais, matas, florestas e benfeitorias indenizáveis.

O parágrafo 2º do artigo 12 dispõe expressamente que, apesar de integrarem o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, o preço apurado não poderá superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel.<sup>44</sup>

### **3.3.1.6**

#### **A destinação dos imóveis expropriados**

O artigo 13 determina que as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

O artigo 16 determina o prazo de três anos contados da data de registro do título translativo de domínio para, efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, destinar a área desapropriada aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

### **3.3.2**

#### **O rito sumário previsto pela Lei Complementar nº 76/93**

O procedimento judicial de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, de acordo com o artigo 1º da Lei

---

<sup>44</sup> Apesar do artigo 22 da lei nº 9.393/96, que regula a incidência do ITR, vincular o valor do depósito inicial da desapropriação para fins de reforma agrária ao valor declarado pelo proprietário para a incidência do ITR, tal dispositivo, que sempre foi repellido pela jurisprudência, não tem sido aplicado em razão da Medida Provisória nº 2183-56/2001, posterior, ter vinculado o valor indenizado ao preço de mercado.

Complementar nº 76/93, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário<sup>45</sup>. Pelo artigo 22, aplica-se o Código de Processo Civil subsidiariamente ao procedimento de rito sumário de desapropriação para fins de reforma agrária.

Embora a lei não mencione, ao contrário do sustentado por Leandro Paulsen<sup>46</sup>, parte da doutrina entende que permanece a incidência subsidiária do decreto-lei nº 3.365/41, uma vez que este é a Lei Geral das Desapropriações.<sup>47</sup>

Uma peculiaridade do rito sumário previsto pela LC nº 76/93 é o caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, previsto pelo artigo 18.

Assim, qualquer ação que tenha por objeto o bem desapropriado será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

A lei determina que o Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

### 3.3.2.1

#### Os efeitos do decreto expropriatório

A publicação do decreto expropriatório gera, em todas as modalidades de desapropriação, o efeito de fixar o estado físico atual da coisa a fim de propiciar a determinação do valor a ser indenizado.

O artigo 2º, parágrafo 2º da Lei Complementar nº 76/93 legitima o INCRA a postular em juízo autorização judicial para ingressar no imóvel e realizar a vistoria de avaliação do imóvel após a publicação do decreto expropriatório.

Tal dispositivo torna ainda mais moroso o procedimento expropriatório cujo rito deveria ser sumário pelo artigo 184, parágrafo 3º da Constituição e é uma exceção à auto-executoriedade dos atos administrativos e à regra prevista no artigo 7º da Lei Geral de Desapropriações (decreto-lei nº 3365/41), segundo a qual, uma vez publicado o decreto expropriatório, o ente expropriante está

---

<sup>45</sup> O artigo 25 revoga expressamente o Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969.

<sup>46</sup> Paulsen, Leandro. Desapropriação e reforma agrária (org.), 1997, pág. 142.

<sup>47</sup> Nobre Júnior, Edilson Pereira, *Desapropriação para fins de reforma agrária*, 206, pág. 154.

automaticamente autorizado a penetrar no imóvel expropriado sem a necessidade de autorização judicial<sup>48</sup>.

Vale ressaltar que esta outra vistoria não é obrigatória, tendo em vista que o STF entende que a avaliação dos imóveis rurais pode ser efetuada por ocasião da primeira vistoria de levantamento de dados<sup>49</sup>.

O artigo 3º da lei determina que a ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.

Convém lembrar que durante o processo legislativo da Lei Complementar nº 76/93, o Senado retirou dispositivo aprovado pela Câmara que permitia a renovação do decreto por uma vez<sup>50</sup>.

O Senado também retirou dispositivo constante no projeto inicial da Câmara que, expressamente, previa hipótese na qual o prazo de dois anos seria suspenso caso houvesse medida judicial impeditiva do ajuizamento ou da tramitação da ação de desapropriação.

Assim, na ausência de tal regra, este prazo é majoritariamente considerado como decadencial<sup>51</sup>, não admitindo suspensão ou interrupção. Frise-se ainda que o prazo de dois anos é inferior ao previsto pelo Decreto-Lei nº 3365/41 – cinco anos (artigo 10) – e idêntico ao previsto pela lei nº 4.132/62.

### 3.3.2.2

#### **Petição inicial, imissão na posse e citação**

O artigo 5º, cujos incisos V e VI foram inseridos pela Lei Complementar nº 88/96, trata dos requisitos a serem observados na elaboração da petição inicial. Além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, a peça deverá conter a oferta do preço e será instruída com: I - texto do decreto declaratório de interesse

---

<sup>48</sup> Vale ressaltar que, como já dito, a necessidade de autorização judicial não constava no projeto de lei complementar apresentado originalmente na Câmara dos Deputados, tendo sido inserida no substitutivo apresentado pelo Senado Federal que não foi retirado quando do retorno à Câmara.

<sup>49</sup> V. MS nº 23.744-9/MS, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU de 17/08/2001

<sup>50</sup> Apesar de não constar expressamente a possibilidade de renovação do Decreto após a sua caducidade, Edilson Pereira Nobre Júnior entende que esta é possível pela aplicação supletiva do artigo 10 do Decreto-Lei nº 3365/41. V. Nobre Júnior, 2006, op. cit., pág. 124.

<sup>51</sup> Wellington Militão dos Santos entende que o prazo é prescricional. V. Santos, Weliton Militão. Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente: aspectos substanciais e procedimentos reflexos no direito penal, 2001, pág. 183.

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<sup>52</sup>; 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.

O artigo 6º, com redação modificada pela Lei Complementar nº 88/96 determina que o juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas: I - mandará imitir o autor na posse do imóvel, podendo requisitar força policial para isto; II - determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser; III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

Ao determinar que o juiz mandará imitir o autor na posse do imóvel, o artigo 6º inova relativamente ao estatuído pelo decreto-lei nº 3.365/41, uma vez que a Lei Geral das Desapropriações condiciona a imissão provisória na posse à alegação de urgência feita pelo expropriante e ao depósito da quantia arbitrada nos termos do artigo 685 do Código de Processo Civil.

Na verdade, ao determinar a imissão na posse em, no máximo, 48 horas e exigir na instrução da petição inicial o comprovante do lançamento dos Títulos da Dívida Agrária e do depósito judicial do dinheiro relativo às benfeitorias, a Lei Complementar está presumindo a urgência social para a instalação do assentamento de reforma agrária no imóvel expropriado.

Em seus parágrafos, o artigo 6º ainda prevê a possibilidade de levantamento de oitenta por cento da indenização depositada e a realização de audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização.

Os artigos 7º e 8º fixam algumas regras específicas para a citação do expropriado. Esta será feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu

---

<sup>52</sup> O laudo deverá conter 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.

representante legal, obedecido o disposto no artigo 12 do Código de Processo Civil. Em se tratando de enfiteuse ou aforamento, serão citados tanto o titular do domínio útil quanto o do domínio direto, exceto quando um destes for a União.

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.

Serão intimados da ação os titulares de direitos reais sobre o imóvel desapropriando e, ademais, serão ainda citados os confrontantes que, na fase administrativa do procedimento expropriatório, tenham, fundamentadamente, contestado as divisas do imóvel expropriando.

### **3.3.2.3**

#### **A contestação**

Pelo disposto no artigo 9º, a contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, sendo excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.

O artigo 4º garante a possibilidade de se alegar em contestação o direito de extensão ao proprietário na hipótese de desapropriação parcial, quando a área remanescente ficar reduzida à superfície inferior à da pequena propriedade rural, for prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica ou no caso de seu valor se tornar inferior ao da parte desapropriada.

Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria e avaliação<sup>53</sup> e, simultaneamente, designará o perito do juízo, formulará os quesitos que julgar necessários, intimará o perito e os assistentes para prestar compromisso no prazo de cinco dias e intimará as partes para apresentar quesitos, no prazo de dez dias.

A redação do artigo 9º fez com que a maior parte da doutrina entendesse não ser cabível o questionamento na contestação da existência de interesse social ou da ocorrência de alguma das imunidades previstas pelo artigo 185 da

---

<sup>53</sup> A limitação da perícia aos pontos impugnados foi em sentido contrário do posicionamento jurisprudencial majoritário até então, consagrado no verbete 118 da Súmula do antigo Tribunal Federal de Recursos, no sentido de que não se aplicariam às desapropriações os efeitos da revelia (artigo 319 do CPC) e, ainda que o expropriado fosse revel, deveria ser realizada a perícia.

Constituição, apresentando a ação de desapropriação cognição limitada ao valor da indenização.

Assim, a fim de garantir proteção judicial a imóveis insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, a maior parte da doutrina se posicionou no sentido de que tal debate deveria ser travado em ação autônoma, de rito ordinário<sup>54</sup>, na qual se pudesse alegar todos os argumentos possíveis e através da utilização de todos os meios de prova admitidos, a fim de que o direito de propriedade fosse protegido contra investidas ilícitas do Poder Público<sup>55</sup>.

Este entendimento encontra eco na jurisprudência do STJ, tendo em vista o acórdão proferido no julgamento do recurso especial nº 789.062/MG:

“Processual civil e administrativo. Incompetência do juízo. Preliminar afastada. reforma agrária. Desapropriação por interesse social. Ação cautelar. Produção antecipada de prova cumulada com pedido de suspensão do procedimento administrativo. Cabimento.

(...)

7. A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária assenta-se em decreto presidencial que, como todo ato administrativo, goza de presunção de legitimidade e executoriedade. Assim, não é dado ao réu contrapor-se à força executiva do decreto e ao "interesse social" nele declarado nos autos da própria ação, até porque o processo se desenvolve sob o rito especial sumário, nos termos da LC 76/93.

8. Em razão do princípio da inafastabilidade do controle dos atos jurídicos pelo Judiciário, pode o expropriado discutir a improdutividade do imóvel, fundamento que embasa o decreto presidencial, em ação própria, declaratória ou desconstitutiva.

9. Nada impede que essa ação seja precedida de medida cautelar para suspender o processo administrativo prévio à desapropriação, desde que preenchidos seus pressupostos específicos e efetivamente demonstrada a plausibilidade do direito e a urgência do provimento.

10. Se a prova da produtividade do imóvel ficasse restrita à fase judicial da desapropriação, estaria o réu irremediavelmente lesado, já que a conclusão da perícia se daria somente após a imissão provisória do expropriante na posse, suportando o expropriado todos os prejuízos decorrentes da perda antecipada da propriedade.

11. Recurso especial conhecido em parte e improvido.”( STJ – 2ª Turma, REsp 789.062/MG, rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ 11.12.2006)

Todavia, além do parágrafo 3º do artigo 184 da Constituição prever expressamente um procedimento contraditório especial para a ação de desapropriação, a Lei Complementar nº 76/93 não apresenta dispositivos semelhantes aos arts. 20 e 35 do decreto-lei nº 3.365/41 ou ao artigo 14 do

<sup>54</sup> Caso haja risco de dano irreversível decorrente do rito sumário da ação de desapropriação, seria cabível uma ação cautelar inominada para impedir a imissão do INCRA na posse.

<sup>55</sup> V. Paulsen, 1997, op. cit., págs. 192/195 e Nobre, 2006, op. cit., pág. 164.

decreto-lei nº 554/69, que não só limitavam expressamente a contestação às alegações de vício do processo judicial e ao valor da indenização, como definiam que, uma vez incorporados os bens expropriados à Fazenda Pública, qualquer ação movida pelo expropriado julgada procedente resolver-se-ia em perdas e danos.

Assim, tendo tais fatos em vista, em sentido contrário, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o artigo 9º da LC nº 76/93 conferiu à ação de desapropriação para fins de reforma agrária amplo caráter cognitivo.

Tal entendimento, que se pacificou na jurisprudência do STF, surgiu no julgamento do Mandado de segurança nº 22.698/MG, no qual a Corte, por unanimidade, julgou pela impossibilidade de medida cautelar de antecipação de prova pericial suspender os efeitos do Decreto expropriatório.<sup>56</sup>

Do voto do relator do Mandado de segurança nº 22.698/MG, Min. Ilmar Galvão, vale transcrever os seguintes trechos:

“... Veja-se que se trata de prova que deverá ser produzida no bojo da própria ação expropriatória que, nos termos da LC nº 76/93, é de cognoscibilidade ampla, posto que limitada apenas quanto ao interesse social declarado (artigo 9º), aspecto esse obviamente condicionado ao pressuposto de tratar-se de imóvel expropriável ... A menos que tenham em mente os impetrantes oferecer a aludida prova em ação autônoma, hipótese em que soaria mais absurdo o pedido, posto ser inadmissível que se condicione a consumação da expropriação, medida de caráter emergencial, à conclusão de feito desta espécie, o que valeria pela quase absoluta inviabilização do instrumento posto pela Constituição à disposição do Estado, para o fim de assegurar a distribuição racional da terra.”

### 3.3.2.4

#### A audiência de conciliação

A possibilidade de designação de audiência de conciliação no curso da ação de desapropriação, na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público, é prevista no parágrafo 3º, do artigo 6º da LC nº 76/93, tendo esta o

<sup>56</sup> Eis a ementa do MS nº 22.698/MG, DJU de 15/08/1997: “Reforma agrária. Imóvel rural para esse fim declarado de interesse social. Mandado de segurança por meio do qual se postula seja conferido efeito suspensivo à medida de produção antecipada de prova pericial, destinada à demonstração de que se trata de imóvel produtivo, imune à desapropriação. Manifesto despropósito da pretensão, posto que a prova obtida pelo meio indicado deverá ser oferecida, ou mesmo produzida, no bojo da própria ação de desapropriação, hoje de amplo caráter cognitivo, como previsto no artigo 9º. da LC nº 76/93. Mandado de segurança indeferido”.

objetivo de fixar a prévia e justa indenização. A audiência de conciliação não suspende o curso da ação.

Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação e, havendo acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais.

Uma vez integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subseqüentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante.

### **3.3.2.5**

#### **A fixação da indenização**

Ao tratar da indenização, o artigo 12 dispõe que o juiz considerará, além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive a pesquisa de mercado. O juiz individualizará o valor do imóvel, de suas benfeitorias e dos demais componentes do valor da indenização.

O parágrafo 2º do artigo 12 determina ainda que 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.

Questão de suma importância é a referente ao cabimento dos juros compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária. Tais juros servem ao ressarcimento dos prejuízos causados pela perda da posse do bem e a súmula 618 do STF estipulou o seu montante em 12% ao ano, sendo estes devidos a partir da imissão provisória na posse.

Tendo em vista que a incidência de juros compensatórios, aliada aos juros moratórios e ao longo tempo de tramitação das ações de desapropriação, contribui para que as indenizações se tornem cada vez mais onerosas ao erário, a Medida Provisória 2183-56/01 inseriu na Lei Geral de Desapropriações (decreto-lei nº 3.365/41) os artigos 15-A e 15-B.

O artigo 15-A limitava os juros compensatórios em até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada entre o preço ofertado inicialmente e o valor do bem, a contar da imissão na posse, sendo vedado o cálculo de juros compostos.

Ademais, o dispositivo dispunha que os juros compensatórios destinar-se-iam a compensar somente a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário e que não seriam devidos quando o imóvel possuísse graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero.

Já o artigo 15-B determina que os juros moratórios somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do artigo 100 da Constituição.

Tais alterações levaram à propositura da ação direta de inconstitucionalidade nº 2.332/DF, na qual, apesar de ter sido mantida a vedação aos juros compostos e à limitação dos juros moratórios em até seis por cento ao ano, o STF deferiu medida cautelar e suspendeu a eficácia da limitação dos juros compensatórios em até seis por cento ao ano, em face do enunciado da súmula 618 do STF.<sup>57</sup>

Da mesma forma, sob o fundamento de ofensa ao princípio constitucional da justa indenização, foram considerados inconstitucionais os dispositivos que determinavam não serem devidos juros compensatórios quando o imóvel possuísse graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero e que os mesmos estariam restritos apenas às perdas comprovadamente sofridas pelo proprietário.

Em sentido contrário a este entendimento do STF e da maior parte da doutrina e jurisprudência pátrias, Fábio Konder Comparato entende não ser cabível a incidência de juros compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária, uma vez que esta consiste em sanção aplicada ao proprietário de imóvel rural que não lhe deu a adequada destinação social, não havendo razão de indenizá-lo pelos frutos que deixou de perceber ou poderia vir a receber quando há elementos comprobatórios de que o imóvel não era explorado economicamente de forma adequada<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Até fevereiro de 2007, não havia julgamento definitivo da ADIN nº 2.232. No deferimento da cautelar, ficaram vencidos os Ministros Moreira Alves, Ellen Gracie, Nelson Jobim e Celso de Mello que não viram qualquer óbice à fixação de novos percentuais instituídos por Medida Provisória, detentora de força de lei.

<sup>58</sup> “*Ora, essa espécie de desapropriação não representa o sacrifício de um direito individual às exigências de necessidade e utilidade público-patrimonial. Ela constitui, na verdade, a imposição administrativa de uma sanção, pelo descumprimento do dever, que incumbe a todo proprietário, de dar a certos e determinados bens uma destinação social. Por isso mesmo, é antijurídico atribuir ao expropriado, em tal caso, uma indenização completa, correspondente ao valor venal do bem mais juros compensatórios, como se não tivesse havido abuso do direito de propriedade.*”

No mesmo sentido, Fernando da Costa Tourinho Neto sustenta que é uma contradição pagar uma verba indenizatória quando não existe prejuízo e que tal pagamento viola o princípio da proibição do enriquecimento sem causa.<sup>59</sup>

Vale ressaltar que, na esteira desta crítica doutrinária, surgiram algumas manifestações jurisprudenciais no sentido de que não são devidos os juros compensatórios quando se tratar de desapropriação para fins de reforma agrária de imóvel improdutivo.<sup>60</sup>

### 3.3.2.6

#### A sentença e os recursos

O artigo 13 define que, 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.

A sentença que condenar o expropriante, em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita ao duplo grau de jurisdição<sup>61</sup> e, no julgamento dos recursos decorrentes da ação de desapropriação, não haverá revisor.

O artigo 14 determina que 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 e, pelo teor do artigo 15, em caso de reforma de sentença e aumento do valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de quinze dias.

O artigo 16 permite que, a pedido do expropriado e após o trânsito em julgado da sentença, seja 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.

---

V. Comparato, Fábio Konder. Direitos e deveres em matéria de propriedade, in: A questão agrária e a justiça, 2000, pág. 144.

<sup>59</sup>Tourinho Neto, Fernando da Costa. A indenização nas desapropriações de áreas rurais, in Direito Agrário Brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero, 1999, pág. 776.

<sup>60</sup>V. STJ, Resp. 228.481/MA, Rel. Min. José Delgado.

<sup>61</sup>O Decreto-Lei nº 3.365/41, em seu artigo 28, parágrafo 1º, sujeitava ao duplo grau obrigatório de jurisdição a sentença que condenasse a Fazenda Pública à quantia superior ao dobro da oferecida.

Os artigos 14 e 15 foram impugnados pela ação direta de inconstitucionalidade nº 1.187-1/DF, onde se requereu a suspensão da expressão “em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais” constante no artigo 14 e, quanto ao artigo 15, se pretendeu impor a interpretação de que este só seria aplicado à indenização em títulos da dívida agrária.

O argumento sustentado na ação e acatado pelo STF em medida cautelar foi o de que os dispositivos feriam o artigo 100 da Constituição, que exige pagamento condicionado à expedição de precatório.

Todavia, o STF terminou por extinguir o processo sem julgamento de mérito em razão de um vício formal, eis que entendeu que o artigo 16 da Lei Complementar também deveria ser atacado, por apresentar nexos lógicos com os artigos cuja constitucionalidade foi questionada.

De qualquer forma, apesar de não ter havido decisão definitiva na ação direta de inconstitucionalidade, este entendimento vem sendo repetido pelo STF em sede de controle incidental de constitucionalidade<sup>62</sup>.

O artigo 17 determina que 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.

A interpretação de tal dispositivo deve ser conforme o artigo 184 da Constituição, que condiciona a desapropriação ao pagamento de prévia indenização<sup>63</sup>.

O artigo 19 dispõe que 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.

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 (artigo 20).

---

<sup>62</sup> V. RE 247.866-1/CE, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 24/11/2000.

<sup>63</sup> O pagamento em Títulos da Dívida Agrária é considerado como *pro soluto*, ou seja, a quitação opera-se no momento da entrega do título e não no recebimento efetivo do dinheiro.

O artigo 21, repetindo o artigo 35 do decreto lei nº 3.365/41, impede que os imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante, sejam objeto de ação reivindicatória.

### **3.4**

#### **A atual disciplina normativa da desapropriação para fins de reforma agrária em comparação com o modelo anterior**

##### **3.4.1**

#### **A Constituição Anterior**

A Constituição de 1967, de acordo com a redação estabelecida pela Emenda Constitucional nº 01/69<sup>64</sup>, consagrava a função social da propriedade como um dos princípios norteadores da ordem econômica e social em seu artigo 160.

No seu artigo 161, previa a possibilidade de desapropriação mediante indenização justa, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

A indenização em títulos era feita apenas quando se tratasse de latifúndio, cujo conceito era dado pelo Estatuto da Terra, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, sempre pagas em dinheiro.

A desapropriação, tal como é hoje, era de competência exclusiva da União, contudo, limitava-se às áreas incluídas em zonas prioritárias, cuja declaração era privativa do Presidente da República.

---

<sup>64</sup> A Emenda Constitucional nº 01/69 repetiu o disposto pelo Ato Institucional nº 09/69.

### 3.4.2

#### O Estatuto da Terra

A doutrina da função social da propriedade, consagrada no artigo 12 do Estatuto, segundo a qual esta possui uma finalidade social e econômica, foi o principal fundamento do Estatuto da Terra<sup>65</sup>.

O Estatuto, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, conceitua reforma agrária como 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<sup>66</sup>.

O artigo 2º exigia, para o cumprimento da função social, a presença de requisitos praticamente idênticos aos atualmente exigidos pelo artigo 186 da Constituição de 1988: a) favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) manter níveis satisfatórios de produtividade<sup>67</sup>; c) assegurar a conservação dos recursos naturais; d) observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O Estatuto definia imóvel rural de forma idêntica à definição constante no artigo 4º da lei nº 8.629/93<sup>68</sup>, todavia, os classificava de forma distinta: minifúndio, latifúndio por extensão, latifúndio por exploração e empresa rural.

Minifúndio era definido como o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar que, por sua vez, era definida como o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorvesse toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico.

Latifúndio por extensão era o imóvel rural que excedesse 600 módulos rurais e latifúndio por exploração era aquele que, não sendo minifúndio ou

<sup>65</sup> V. Sodero, Fernando Pereira, *Curso de Direito Agrário: O Estatuto da Terra*, 1982, pág. 25.

<sup>66</sup> Neste compasso, o artigo 16 dispunha: “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.”

<sup>67</sup> O artigo 186 da atual Constituição, ao invés de “níveis satisfatórios de produtividade”, fala em “aproveitamento racional e adequado”.

<sup>68</sup> O artigo 4º do Estatuto definia imóvel rural como “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.”

latifúndio por extensão, fosse mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural.

A Empresa Rural era definida pelo Estatuto como o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente o imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situava e que explorasse área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo.

Tais padrões de exploração do imóvel foram fixados inicialmente pelo Decreto nº 72.106/73<sup>69</sup> e, posteriormente, pelo Decreto nº 84.685/80 que, em seu artigo 22, definia empresa rural como o empreendimento que explorasse econômica e racionalmente o imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social e, simultaneamente, apresentasse: a) grau de utilização da terra igual ou superior a 80%; b) grau de eficiência na exploração igual ou superior na 100%; c) cumprimento integral da legislação que rege as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra.

Como se percebe, a lei nº 8.629/93, para caracterizar o imóvel rural como produtivo, praticamente repetiu os critérios fixados pelo artigo 22 do Decreto nº 84.685/80 para a caracterização da empresa rural.

A implantação da reforma agrária em terras particulares, pelo artigo 15, seria feita em caráter prioritário, quando se tratassem de zonas críticas ou de tensão social e o artigo 20 dispunha que as desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público nas áreas prioritárias recairiam sobre os minifúndios e latifúndios.

O parágrafo único do artigo 1º do Decreto-Lei nº 582/69 fixava critérios para a definição das áreas críticas e prioritárias para a execução de projetos de reforma agrária: a) existência de inversões públicas em projetos de desenvolvimento, tais como obras de irrigação, de eletrificação rural, de estradas e outras; b) existência de latifúndios por exploração ou por extensão; c) manifesta

---

<sup>69</sup> A classificação do imóvel como empresa rural era definida pelo art. 44 do Decreto nº 72.106/73, que determinava que o imóvel rural seria classificado como "empresa rural" quando sua exploração satisfizesse as seguintes exigências: I - que a área utilizada nas várias explorações representasse percentagem superior a 70% (setenta por cento) de sua área agricultável; II - que obtivesse coeficiente de condições sociais e de produtividade igual ou inferior a 1 (hum).

tensão social; d) concentração de minifúndios; e) elevada incidência de não proprietários; f) áreas mal exploradas, próximas aos centros consumidores.

Vale ressaltar que, pela sistemática do Estatuto, o imóvel rural acima de 600 módulos, independentemente da produtividade apresentada, não cumpria a sua função social, razão pela qual, ao contrário do atual marco normativo, ao dispor que os latifúndios – por exploração ou por extensão – estavam sujeitos à desapropriação, o Estatuto permitia que determinado imóvel rural fosse desapropriado unicamente em razão da sua extensão.

O artigo 17 do Estatuto da Terra determinava que a distribuição ou a redistribuição das terras deveria se dar mediante a execução das seguintes medidas: a) desapropriação por interesse social; b) doação; c) compra e venda; d) arrecadação dos bens vagos; e) reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros; f) herança ou legado.

Apesar de a redação do Estatuto da Terra estabelecer uma clara prioridade à desapropriação como instrumento para a reforma agrária, como já relatado no capítulo um, a desapropriação sempre ficou relegada a segundo plano pelos governos militares.

O preterimento da desapropriação como instrumento de reforma agrária é verificado pelo teor das normas que regulamentaram o Estatuto da Terra, uma vez que estas, refletindo a opção governamental, priorizaram a tributação como instrumento de política fundiária<sup>70</sup>.

O artigo 19 do Estatuto, em seu parágrafo 3º, isentava de desapropriação os imóveis rurais que não excedessem de três vezes o módulo rural, os imóveis que satisfizessem os requisitos pertinentes à empresa rural e os imóveis que, embora não fossem empresas rurais, se situados fora da área prioritária de reforma agrária, tivessem aprovados e em execução projetos que os elevassem àquela categoria.

Esta hipótese de imunidade à desapropriação em razão de projeto que visasse à elevação da propriedade à condição de empresa rural é outra semelhança entre o Estatuto e a atual regulamentação, tendo em vista que o artigo 7º da lei nº 8.629/93 protege da desapropriação o imóvel improdutivo que esteja sendo objeto de projeto técnico de exploração.

---

<sup>70</sup> V. artigo 2º do Decreto nº 55.891/1965.

Todavia, deve ser ressaltado que a norma atual é mais permissiva que o Estatuto da Terra, que não livrava da desapropriação o imóvel objeto de projeto técnico que estivesse localizado em área declarada prioritária.

O Estatuto não só tornava as empresas rurais imunes à desapropriação como as priorizava, impondo ao Poder Público, pelo seu artigo 14, que facilitasse e prestigiasse a sua criação e a expansão.

A classificação dos imóveis rurais, de fundamental importância para que se soubesse se o imóvel era ou não suscetível à desapropriação era feita com base nas informações fornecidas pelos detentores dos imóveis, constantes no Sistema Nacional de Cadastro Rural.

O cadastro dos imóveis rurais, previsto no artigo 46 do Estatuto da Terra, era composto unicamente por dados declarados pelos proprietários ou possuidores dos imóveis rurais e continha informações relativas à caracterização geral dos imóveis rurais, às condições das vias de acesso e, sobretudo, às condições de exploração e uso da terra.

As informações constantes no cadastro tinham como finalidades primordiais, entre outras, o conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do País, com o objetivo de fornecer elementos que orientassem a elaboração da Política Agrícola, a formulação e execução dos planos nacional e regional de reforma agrária e os lançamentos fiscais atribuídos ao INCRA.

Destarte, este cadastro era de fundamental importância para a execução da política de reforma agrária, uma vez que, além da classificação do imóvel rural entre uma das modalidades previstas no artigo 4º do Estatuto ser feita a partir dele, a arrecadação do Imposto Territorial Rural e a definição da progressividade ou regressividade de sua alíquota do imposto também o era.

O parágrafo 2º do artigo 49 do Estatuto da Terra determinava que *“o órgão responsável pelo lançamento do imposto poderá efetuar o levantamento e a revisão das declarações prestadas pelos proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores, a qualquer título, de imóveis rurais, procedendo-se a verificações ‘in loco’ se necessário”*.

Todavia, tais verificações *“in loco”* eram raríssimas, permitindo uma série de fraudes por parte dos proprietários. Carlos Minc relata que, em 1983 e 1984, o setor de cadastro do INCRA resolveu escolher ao acaso 100 imóveis classificados

como empresa rural para realizar uma vistoria comprobatória e foi verificado que 67 destes eram, na verdade, latifúndios.<sup>71</sup>

Por fim, José Eli da Veiga<sup>72</sup> relata que os modelos de declaração cadastral do INCRA focalizavam apenas as declarações do detentor do imóvel referentes à produção existente na propriedade, desprezando as demais condicionantes da função social, como a conservação dos recursos naturais, o respeito à legislação trabalhista e o favorecimento do bem-estar.

Esta é outra semelhança com a realidade atual, pois, como se verificará no capítulo seguinte, a atuação do INCRA na fiscalização do cumprimento da função social dos imóveis rurais restringe-se à análise da produtividade, ignorando as outras condicionantes previstas no artigo 186 da Constituição de 1988.

### 3.4.3

#### O rito da desapropriação previsto no decreto-lei nº 554/69

Como relatado no capítulo dois, a edição do Ato Institucional nº 9 e dos Decretos-Leis nº 554 e 582 ampliaram o poder estatal na realização das desapropriações e limitaram a apreciação do Poder Judiciário nos processos de desapropriação.

Apesar da redação determinada pela Emenda Constitucional nº 10 e mantida pelo texto original da Carta de 1967 ter sido um avanço em relação à disciplina normativa anterior ao golpe militar de 1964, os militares, que haviam elevado a reforma agrária ao *status* de política de segurança nacional, sentiram a necessidade de reduzir a margem de atuação do Poder Judiciário nas ações de desapropriação.

As principais modificações introduzidas pelo Ato Institucional nº 09<sup>73</sup> foram a retirada da exigência de indenização prévia e a transferência da propriedade imediatamente após o ajuizamento da ação de desapropriação.

Assim, apesar de ter sido mantida a imunidade às desapropriações dos imóveis classificados como empresas rurais, a indenização passou a ser simplesmente justa de acordo com os critérios definidos em lei e, uma vez

---

<sup>71</sup>V. Minc, 1985, op. cit., pág. 84.

<sup>72</sup>Veiga, 1990, op. cit., pág. 86.

<sup>73</sup>Que não foi modificado pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

ajuizada a ação de desapropriação, o INCRA passou a ser imitado definitivamente na posse, passando a ser o titular do seu domínio.

Fernando Pereira Sodero afirmava que tais medidas visavam a impedir o *“grave inconveniente do processo desapropriatório moroso, que levava anos para ser solucionado, impedindo a Administração Pública de efetivar a reforma agrária ou a venda de parcelas, com preço certo e determinado”*<sup>74</sup>.

Desta forma, o decreto-lei nº 554/69, em seu artigo 6º, determinava que, na petição inicial, o expropriante requereria que o depósito fosse convertido em pagamento do preço e fossem ordenadas, em seu favor, a imissão na posse do bem e a respectiva transcrição no registro de imóveis.

Recebida a inicial, o artigo 7º determinava que, de plano, ou no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, o juiz deferiria a inicial e, declarando efetuado o pagamento do preço, determinaria a expedição, dentro de 24 (vinte e quatro) horas, dos competentes mandados em nome do expropriante. A transcrição da propriedade no registro de imóveis se fazia no prazo improrrogável de 3 dias, contados da data da apresentação do mandado.

Frise-se que este conjunto de alterações – perda do caráter prévio da indenização, transferência de domínio imediatamente após o ajuizamento e imissão definitiva da posse –, além de conferir maior celeridade ao processo, teria um outro efeito relevante: impedir a incidência dos juros compensatórios.

O pagamento de juros compensatórios serve como ressarcimento ao proprietário pela perda antecipada da posse do imóvel decorrente da imissão provisória do ente expropriante na posse, sendo devidos a partir da data em que o apossamento se verifica até o efetivo pagamento.

O seu pressuposto sempre foi o fato do proprietário só perder o domínio do imóvel após o efetivo pagamento da indenização. Assim, haja vista a garantia da justa indenização, se paga ao expropriado o correspondente àquilo que ele teria auferido no ínterim entre a perda da posse e a efetiva transferência do domínio.

De acordo com a regulamentação decorrente do decreto-lei nº 554/69, portanto, não haveria razão para a incidência dos juros compensatórios, pois a transferência de domínio seria imediata e a imissão seria definitiva.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Sodero, 1982, op. cit., pág. 66.

<sup>75</sup> *“Desta forma, não há como falar na incidência de juros compensatórios. Compensar o que, se o bem expropriado integra já, e definitivamente, por decisão judicial, o patrimônio público, que*

Todavia, esta não foi a interpretação do Tribunal Federal de Recursos, que, mesmo depois do advento do decreto-lei nº 554/69, continuou aplicando os juros compensatórios nas desapropriações para fins de reforma agrária.<sup>76</sup>

Quanto à contestação, o decreto-lei nº 554/69 só permitia versar sobre o valor depositado pelo expropriante ou sobre vício do processo judicial, como expressamente determinado pelo artigo 9º. Ademais, uma vez contestada a ação, a causa seguia o rito ordinário (artigo 10).

O artigo 12 vedava expressamente ao Poder Judiciário analisar a existência ou não de interesse social.

O artigo 3º do Decreto-Lei nº 554/69 dispunha que a justa indenização a ser paga seria fixada com base no valor fixado por acordo entre o expropriante e o expropriado e, na falta de acordo, com base no valor da propriedade declarado pelo seu titular para fins de pagamento do imposto territorial rural. Caso tal valor declarado não fosse aceito pelo expropriante, seria levado em conta o valor apurado em avaliação, levada a efeito pelo expropriante.

Pelo artigo 11, caso a sentença viesse a modificar o valor depositado na inicial, o valor declarado pelo proprietário para efeito de pagamento do imposto territorial rural funcionaria como limite máximo à condenação.

Esta limitação da indenização ao valor declarado para fins tributários sempre foi questionada quanto à sua constitucionalidade, gerando decisões conflitantes no antigo Tribunal Federal de Recursos<sup>77</sup> e sendo considerada inconstitucional pelo entendimento que se consolidou no Supremo Tribunal Federal<sup>78</sup>, sob a

---

*dele pode usar, com todos os atributos próprios de quem seja proprietário?'*. V. Santos, Athur Pio dos. Curso de Direito Agrário: desapropriação, 1982, pág. 115.

<sup>76</sup>“*Administrativo. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Indenização com base do laudo oficial. Correção monetária sobre a oferta inicial. juros compensatórios. I- Confirma-se a sentença monocrática que fixou a indenização a ser paga pelo INCRA, com fundamento no bem elaborado e criterioso laudo do perito oficial, por entender que, na hipótese dos autos, o valor adotado reflete o ideal do justo preço indenizatório. II- em desapropriação, a correção monetária, que incide sobre o valor da oferta depositada na CEF, pertence ao expropriado, devendo tal valor ser deduzido, de forma simples, da indenização fixada na sentença. precedente do TFR. III- os juros compensatórios, na desapropriação por utilidade pública ou interesse social, representam a justa compensação do capital empatado que o valor do bem substancia, não interferindo na aplicação de tais juros o fato da imissão ser provisória ou definitiva na posse do bem expropriado. No caso sob julgamento, os juros compensatórios deverão ser pagos de acordo com as sumulas n.s 74 e 110 do TFR. IV- apelação desprovida. Sentença confirmada.*” (TFR, Apelação nº 97.305/AC, DJ de 16/05/85).

<sup>77</sup> Rocha, 1992, op. cit., pág. 116.

<sup>78</sup> V. RE 99.849/PE, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 11/11/1983. Vale ressaltar a posição minoritária adotada pelo ministro Francisco Rezek no julgamento do RE nº 97.574/PB, DJ de 30/09/1983.

justificativa de que contrariava o artigo 161 da Constituição, garantidor da justa indenização.

A comprovação de erros ou vícios processuais não poderia trancar a ação, pois o artigo 14 determinava que, uma vez transcritos em nome do expropriante, os imóveis desapropriados não poderiam ser objeto de reivindicação ainda que fundada na nulidade da desapropriação e que, qualquer ação movida pelo proprietário julgada procedente, resolver-se-ia em perdas e danos.

Por fim, ao contrário da Lei Complementar nº 76/93, que não prevê qualquer punição ao juiz que não defere a imissão do INCRA na posse do imóvel em 48 horas, o artigo 15 do Decreto Lei nº 554/69 expressamente dispunha que o juiz que descumprisse os prazos estabelecidos incorreria na sanção prevista no artigo 24 do Código de Processo Civil, aplicada mediante representação de uma das partes ao Conselho da Justiça Federal.<sup>79</sup>

#### 3.4.4

#### **A perda de capacidade expropriatória do Poder Executivo**

Ao se fazer uma comparação entre o atual marco regulatório das desapropriações para fins de reforma agrária e o anterior, apesar de algumas conquistas advindas com a Constituição de 1988, torna-se clara a diminuição do poder expropriatório do Executivo.

De acordo com José Gomes da Silva e Luís Édson Fachin, a Constituição de 1988, relativamente à função social do imóvel rural e à desapropriação para fins de reforma agrária, “*avançou na forma e recuou no conteúdo*”.<sup>80</sup>

A fim de tornar mais claro tal recuo, serão utilizados três critérios aferidores da capacidade do Estado de desapropriar : 1) requisitos para tornarem os imóveis suscetíveis à desapropriação; 2) forma da indenização ao expropriado; 3) rito da desapropriação.

<sup>79</sup> Assim dispunha o artigo 24 do CPC de 1939: “*Findos os respectivos prazos, os juizes, os órgãos do Ministério Público e os representantes da Fazenda Pública, responsáveis pelo retardamento, perderão tantos dias de vencimentos quantos forem os excedidos. Na contagem do tempo de serviço, para o efeito de promoção e aposentadoria, a perda será do dobro dos dias excedidos*”.

<sup>80</sup> V. Fachin, Luis Édson e Silva, José Gomes da. Comentários à Constituição Federal, pág. 03. *Apud*, Maniglia, 2005, op. cit., pág. 27.

#### **3.4.4.1**

#### **Quanto aos requisitos que tornam os imóveis suscetíveis à desapropriação**

A Constituição de 1988 inovou em relação à anterior, pois a exigência de cumprimento da função social da propriedade, embora condicionada por requisitos muito parecidos com aqueles previstos no Estatuto da Terra, passou a ser consagrada, ao mesmo tempo, no rol dos direitos e garantias fundamentais (artigo 5º, inciso XXIII) e entre os princípios norteadores da ordem econômica (artigo 170, inciso III).

A atual Constituição, contudo, além de ter vedado a desapropriação dos pequenos e médios imóveis rurais, extinguiu a possibilidade de desapropriação dos latifúndios unicamente em razão de sua grande extensão e tornou insuscetível de desapropriação o imóvel produtivo, cuja definição dada pela lei nº 8.629/93 é similar à de empresa rural fornecida pelo Estatuto da Terra.

#### **3.4.4.2**

#### **Quanto à indenização**

O artigo 184 da Constituição de 1988, embora tenha mantido a indenização da terra nua em títulos da dívida agrária e das benfeitorias em dinheiro, ao contrário da Constituição anterior, exige que a indenização seja prévia.

Assim, passou a ser exigido constitucionalmente que a indenização seja prévia e justa, não mais apenas justa. Esta necessidade de indenização prévia, além de permitir a incidência de juros compensatórios sobre os valores pagos nas desapropriações, dificulta sobremaneira a transferência imediata e a imissão do Poder Público na posse.<sup>81</sup>

No modelo atual, o limite máximo ao valor da indenização é o valor de mercado do imóvel rural em sua totalidade – aí incluídas as terras e acessões naturais, matas, florestas e as benfeitorias indenizáveis –, ao contrário do disposto nos arts. 3º e 11 do Decreto-Lei nº 554/69, onde se fixava o valor da propriedade

---

<sup>81</sup> Storel Filho et al. A legislação e os impasses da política agrária, *in* Revista da Associação Brasileira de reforma agrária, Vol. 32, nº 01, ago/dez de 2005, pág. 72.

declarado pelo seu titular para fins de pagamento do imposto territorial rural como limite máximo da indenização.<sup>82</sup>

### 3.4.4.3

#### Quanto ao rito expropriatório

Atualmente, a classificação de um imóvel como grande propriedade improdutiva é obrigatoriamente precedida de procedimento administrativo sujeito ao contraditório e à ampla defesa, que se inicia com uma vistoria no imóvel rural.

Pelo sistema do Estatuto da Terra, apesar da possibilidade de vistoria '*in loco*' prevista pelo parágrafo 2º do artigo 49, ao revés do que ocorre hoje, não havia obrigatoriedade de que esta se submetesse aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Ademais, deve ser frisado que, atualmente, o procedimento administrativo não se restringe unicamente à vistoria, pois, em atenção aos já mencionados princípios do contraditório e ampla defesa, é facultada ao proprietário ampla possibilidade de impugnar e recorrer administrativamente da classificação do imóvel rural efetuada pelo INCRA, o que diminui a celeridade do processo expropriatório.<sup>83</sup>

Pelo rito estabelecido no Decreto-Lei nº 554/69, uma vez ajuizada a ação de desapropriação, o domínio do imóvel era imediatamente transferido para o expropriante. No rito estabelecido pela Lei Complementar nº 76/93, a transferência do domínio se dá somente após o pagamento integral da indenização, sendo o INCRA apenas imitado provisoriamente na posse do imóvel no prazo máximo de 48 horas após o despacho da petição inicial.

No modelo anterior, a contestação só poderia versar sobre o valor depositado pelo expropriante ou sobre vício do processo judicial, não sendo cabível ao Judiciário analisar a existência ou não de interesse social. Ademais, uma vez transcritos em nome do expropriante, qualquer ação movida pelo proprietário julgada procedente, resolver-se-ia em perdas e danos.

---

<sup>82</sup> Vale ressaltar que o STF considerou tal mandamento inconstitucional no RE 99.849/PE, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 11/11/1983.

<sup>83</sup> Atualmente, os procedimentos administrativos de obtenção de recursos fundiários são regulados pela Norma de Execução INCRA nº 35/2004 que, em seu artigo 5º, faculta ao proprietário três recursos administrativos para que a classificação do imóvel rural seja modificada.

Atualmente, embora o artigo 9º da Lei Complementar nº 76/93 disponha não ser possível o questionamento quanto à existência do interesse social, há intensa divergência doutrinária e jurisprudencial acerca do alcance da contestação.

Embora o Supremo Tribunal Federal entenda que a ação de desapropriação possui ampla cognição – devendo toda a alegação de defesa do expropriado ser apresentada em seu bojo –, parte considerável da doutrina e o Superior Tribunal de Justiça vêm entendendo não ser cabível o questionamento na contestação da desapropriação acerca da existência de alguma ilegalidade, apresentando a ação de desapropriação cognição limitada ao valor da indenização.

De qualquer forma, mesmo aqueles que consideram limitadas as alegações a serem feitas em sede de contestação de desapropriação, entendem possível a alegação de qualquer ilegalidade por meio de ação de rito ordinário.

Sendo assim, como restará evidenciado no capítulo posterior, esta ampla possibilidade de a decisão final declarar o imóvel como insuscetível de desapropriação, na prática, atrasa sobremaneira a instalação dos projetos de assentamento do INCRA.

Os juízes, mesmo quando aplicam a lei e deferem a imissão de posse, por não haver qualquer dispositivo semelhante ao artigo 15 do Decreto Lei nº 554/69, não o fazem no tempo previsto legalmente – 48 horas – e, uma vez imitado o INCRA na posse do imóvel, há casos em que as imissões de posse são revertidas com os assentamentos já instalados.