

Publicações da Escola da AGU

Lei Complementar 76/93 Comentada pela PFE/INCRA

Publicações da Escola da AGU	Brasília	n. 20	p. 1- 172	ago. 2012
---------------------------------	----------	-------	-----------	-----------

Publicações da Escola da AGU

Escola da Advocacia-Geral da União

SIG - Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 06, lote 800
CEP 70610-460 – Brasília – DF Telefones (61) 2026-7368 e 2026-7370
e-mail: escoladaagu@agu.gov.br

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ministro Luís Inácio Lucena Adams

DIREÇÃO GERAL DA AGU

Fernando Luiz Albuquerque Faria	Substituto do Advogado-Geral da União
Marcelo de Siqueira Freitas	Procurador-Geral Federal
Hélia Maria de Oliveira Bettero	Procuradora-Geral da União
Adriana Queiroz de Carvalho	Procuradora-Geral da Fazenda Nacional
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy	Consultor-Geral da União
Ademar Passos Veiga	Corregedor-Geral da AGU
Grace Maria Fernandes Mendonça	Secretaria-Geral de Contencioso

ESCOLA DA AGU

Juliana Sahione Mayrink Neiva	Diretora
Filipo Bruno Silva Amorim	Vice-Diretor
Nélida Maria de Brito Araújo	Coordenadora-Geral

EDITOR RESPONSÁVEL

Juliana Sahione Mayrink Neiva

COORDENADORES DA PUBLICAÇÃO

Juliana Sahione Mayrink Neiva
Filipo Bruno Silva Amorim

ORGANIZADORES

Sérgio de Britto Cunha Filho; Júnior Divino Fideles; Renata Almeida D'Ávila

AUTORES DA PUBLICAÇÃO

Bruno Rodrigues Arruda e Silva	Gilda Diniz dos Santos	Michel François Drizul Havrenne
Daniel Martins Felzemburg	Josué Tomazi de Carvalho	Mauro Sérgio dos Santos
Danielle Cabral de Lucena	Juliana Fernandes Chacpe	Rodrigo Aprígio Chaves
Dayseanne Moreira Santos	Júnior Divino Fideles	Valdez Adriani Farias
Eduardo P. dos Santos Vasconcelos	Maíra Esteves Braga	

Apoio Institucional: Escola da AGU

Diagramação/Capa: Niuza Lima e Glaucia Pereira

Os conceitos, as informações, as indicações de legislações e as opiniões expressas no conteúdo publicado, são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Publicações da Escola da AGU: Lei Complementar 76/93 Comentada pela PFE/INCRA - Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal - Ano IV, n. 20 (ago./2012)- Brasília: EAGU - mensal.

A partir do ano III, n. 8 passou a ser periódico Bimestral. e a partir do ano IV, nº 14 periodicidade mensal

ISSN 2236-4374

1. Direito Público – Brasil I. Título. II. Série

CDD 340.5
CDU 34(05)

SUMÁRIO

Artigo 1º	7
Artigo 2º	13
Parágrafo 1º	20
Parágrafo 2º	23
Artigo 3º	26
Artigo 4º, incisos I e II	33
Artigo 5º	36
Inciso I	37
Inciso II	38
Incisos III e IV	39
Inciso V	40
Inciso VI	41
Artigo 6º, incisos I a III	41
Parágrafo 1º	45
Parágrafos 2º a 7º	46
Artigos 7º e 8º	59
Artigo 9º	69
Artigo 10	84
Artigo 11	87
Artigo 12	89
Artigo 13	102
Artigo 14	107
Artigo 15	112
Artigos 16 e 17	124
Artigo 18	133
Artigo 19	147
Artigo 20	154
Artigo 21	155
Artigo 22	156
Artigo 23	158
Artigo 24	160
Artigo 25	163
Referências	166

EDITORIAL

Esta publicação pretende comentar a Lei Complementar nº 76/93. Tal lei decorre diretamente do art. 184, § 3º da Constituição de 1988, que dispõe caber à “lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação”.

Portanto, não há como tratar da Lei Complementar nº 76/93 sem abordar a Constituição de 1988, que trata da política agrícola e fundiária e da reforma agrária em seu capítulo III, do título VII.

A elaboração do referido capítulo foi o mais conturbado de toda a Assembleia Nacional Constituinte e aquele no qual se assistiu ao mais alto nível de antagonismo entre as forças políticas.

O resultado final foi um texto constitucional contraditório e ambíguo, claramente desfavorável à efetivação da reforma agrária, significando um retrocesso se comparado ao texto constitucional anterior.

Nas palavras de José Gomes da Silva, a “Constituição de 1988 foi madrastra para a reforma agrária. Se ela foi cidadã – como a chamou o velho Ulisses – apadrinhou apenas os urbanos, esquecendo-se, pior, penalizando os sem-terra”.

Contudo, após a definição do novo texto constitucional, não cessou a batalha política relativa à reforma agrária, passando esta a se concentrar sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais.

Durante um período de quase cinco anos, os adversários da reforma agrária lograram impedir a regulamentação dos dispositivos constitucionais e, conseqüentemente, paralisar a atividade expropriatória do governo federal.

A aprovação da lei agrária e da lei do rito sumário se deu em momento político conturbado, concomitantemente ao processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, o que, de certa forma, favoreceu a tramitação do processo legislativo.

A crise do núcleo do Executivo e a sua conseqüente perda de capacidade de mando, aliada à mobilização dos atores sociais favoráveis à reforma agrária – que, ao contrário do ocorrido na Assembleia Nacional Constituinte, não radicalizaram em suas propostas –, propiciaram a aprovação da Lei nº 8.629/93 e da Lei Complementar nº 76/93.

Por ser conseqüência de um processo de elaboração marcado por negociações e barganhas entre grupos políticos rivais no qual nenhum deles detinha poder suficiente para afastar por completo as pretensões do outro, as leis sancionadas, de forma similar à Constituição por elas regulamentada, são destituídas de uma coerência interna, apresentam dispositivos elaborados com o propósito explícito de obstar as desapropriações e apresentam-se fortemente marcadas por ambiguidades e contradições.

A principal conseqüência do atual marco normativo referente às desapropriações para fins de reforma agrária – formado pela Constituição

de 1988, Lei nº 8.629/93 e Lei Complementar nº 76/93 – foi a diminuição da capacidade expropriatória do Poder Executivo.

De forma geral, é possível dizer que o atual marco regulatório das desapropriações para fins de reforma agrária tornou o êxito das desapropriações incerto, o seu ritmo mais lento e o seu custo excessivamente caro.

Especificamente em relação à Lei Complementar nº 76/93, os maiores retrocessos surgiram no Senado Federal. Como exemplo, vale citar que o projeto aprovado pela Câmara autorizava expressamente o ingresso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra no imóvel, sem autorização judicial, após a publicação do Decreto expropriatório, permitia que o Decreto revogado ou cujo prazo de dois anos tivesse decorrido *in albis* fosse renovado por uma vez e dispunha expressamente que o prazo de dois anos extintivo da validade do decreto seria suspenso caso houvesse medida judicial impeditiva do ajuizamento.

Já o texto final apenas legitima o Incra a postular em juízo a autorização para fazer a vistoria e não prevê qualquer hipótese de renovação de decreto expropriatório ou de suspensão do prazo para ajuizamento.

Como resultado da Constituição e das duas leis que a regulamentam, restou um rito muito distante de qualquer ideia de sumariedade, ficando esta reduzida a uma mera declaração constitucional destituída de efeitos práticos mais significativos.

O presente trabalho reflete o esforço coletivo dos Procuradores Federais que atuam junto ao Incra na sua luta diária de tentar aquilo que, por vezes, parece impossível, ou seja, utilizar a Lei Complementar nº 76/93 para conseguir tirar do papel o objetivo declarado pelo legislador constitucional de fazer uma verdadeira reforma agrária no Brasil.

Este livro é apenas uma abordagem inicial sobre a lei que trata do rito de desapropriação para reforma agrária. Tal lei, junto com a lei nº 8.629/93, merece uma reflexão mais profunda para que as pessoas comprometidas com a causa agrária alcancem o significado exato da sua importância, de seus poucos méritos e das inúmeras dificuldades por ela impostas.

Todos que contribuíram para a presente obra têm a consciência de que o trabalho não se esgotou com a sua publicação, tendo em vista a necessidade de que este seja constantemente desenvolvido e, para isto, será de grande importância a colaboração de todos os colegas atuantes na matéria agrária para atualizar e melhor desenvolver os temas e seus desdobramentos para uma futura 2ª edição.

De qualquer forma, o leitor terá à sua disposição uma análise rica e criteriosa das principais questões jurídicas relativas à ação de desapropriação para fins de reforma agrária, devidamente acompanhada dos entendimentos mais relevantes dos tribunais do país.

Sem qualquer dúvida, o presente trabalho é uma valiosa contribuição da Procuradoria Federal Especial junto ao Incra a todos os advogados públicos que atuam nas lides agrárias e a todos os que militam pela causa da reforma agrária.

Sérgio de Britto Cunha Filho
Procurador Chefe da PFE-INCRA

LEI COMPLEMENTAR Nº 76 DE 6 DE JULHO DE 1993

Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Art. 1º O procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, previsto nesta lei Complementar.

A disposição em tela anuncia o propósito da Lei Complementar. A Constituição de 1988, quando estabeleceu, no *caput* do art. 184, que “*compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, [...]*”, fez constar também no § 3º que cabe “*à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação*”. A Lei Complementar nº 76/93, dessa forma, regulamenta o art. 184, § 3º, da CF/88, estabelecendo o processo judicial da desapropriação para fins de reforma agrária e especificando o *procedimento contraditório especial, de*

rito sumário. Juntamente com a Lei nº 8.629/93, compõe o conjunto de leis agrárias promulgadas para regulamentar os dispositivos constitucionais que tratam da política de reforma agrária. Enquanto a Lei nº 8.629/93 disciplina a fase administrativa da desapropriação (levantamento de dados de informações do imóvel rural), sendo também conhecida como a Lei material da reforma agrária, a Lei Complementar em análise cuida da fase judicial, sendo por isso denominada a Lei agrária processual. A LC nº 76/93 sofreu ainda alterações pela LC nº 88/96, que introduziu disposições importantes, como a previsão de audiência de conciliação e a possibilidade de comprovação do depósito no ato de ajuizamento da ação.

Em breves linhas, pode-se inferir inicialmente que a Carta Magna conferiu um tratamento especial à reforma agrária, senão vejamos:

- 1) Insculpuiu um capítulo específico para disciplinar a reforma agrária, diferentemente das Constituições anteriores;
- 2) Estabeleceu uma modalidade de desapropriação punitiva para os imóveis rurais descumpridores da função social, com pagamento em títulos da dívida agrária resgatáveis em até vinte anos;
- 3) Determinou que esse procedimento teria um rito sumário, com contraditório especial, dado o caráter urgente da implantação da reforma agrária;
- 4) Estipulou ainda que esse processo deveria estar disciplinado em lei complementar, o que lhe garantiria uma maior proteção contra pressões políticas, além de apontar para uma maior robustez constitucional.

A Carta Constitucional, ao fazer referência a um procedimento contraditório especial, de rito sumário, demonstrou o desejo de imprimir celeridade ao principal instrumento de realização da reforma agrária. A desapropriação não pode ser submetida às regras gerais do processo ordinário, marcado por uma tramitação lenta e muitas vezes burocrática. A referência ao “contraditório especial, de rito sumário” deixa claro que não se pode pretender aplicar as regras do procedimento ordinário à desapropriação. O contraditório e a ampla defesa não foram suprimidos, mas deverão observar contornos específicos próprios desse procedimento especial, com vistas a garantir a tramitação célere da desapropriação.

Neste aspecto em particular, é inegável que houve uma intenção de priorizar o interesse coletivo na realização da reforma agrária. O rito deve ser sumário para garantir que os imóveis descumpridores da função social sejam imediatamente postos à disposição da coletividade. O contraditório será especial porque não vai ser exercido da mesma forma que é estabelecido no processo ordinário, mas de acordo com as peculiaridades de um procedimento que o constituinte remeteu à disciplina da lei complementar. Por outro lado, é de se ver que o devido processo legal já teve início no âmbito da fase administrativa da desapropriação, na qual o proprietário é intimado e participa de todos os atos, podendo contestar e interpor recursos contra a classificação fundiária promovida pelo Incra, Autarquia federal executora do programa reforma agrária.

As principais medidas para garantir a sumariedade da desapropriação foram a previsão de imissão de posse do Incra já no início da demanda, mediante depósito da oferta, a estipulação do caráter preferencial e prejudicial da desapropriação frente a outras ações, a previsão de tramitação durante as férias forenses, a possibilidade de acordo sobre o preço e a aplicação subsidiária do CPC, apenas no que for compatível com a Lei Complementar.

Não obstante as ponderações lançadas, que vão servir de norte para a interpretação e aplicação das disposições da LC nº 76/93 frente às regras do processo ordinário, é necessário fazer algumas digressões sobre o tratamento constitucional da reforma agrária. As conclusões lançadas acima, aliadas às inovações trazidas pela Carta em vigor no que toca à consagração da função social da propriedade como direito e dever fundamental no art. 5º, XXIII (inovação em relação às Cartas anteriores), além das referências à função social como componente da ordem econômica (art. 170, III), ao detalhamento de seus elementos quanto à propriedade rural (art. 186) e à propriedade urbana (art. 182), sem esquecer as demais menções concernentes ao respeito aos direitos difusos de proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da garantia da propriedade indígena e quilombola, além de toda a carga principiológica do Texto constitucional que a consagrou como a Carta Cidadã, tudo isso poderia parecer suficiente para se afirmar o papel inovador e progressista da Constituição de 1988 em relação à reforma agrária.

Uma análise isolada nossa Lei Maior poderia conduzir a essa conclusão. Poderia. Uma leitura histórica da evolução da reforma agrária nas ordens constitucionais pretéritas, especialmente no que toca à utilização da desapropriação, revela, no entanto, que a Carta

atual, em muitos aspectos, foi mais conservadora que as anteriores. O texto constitucional em vigor foi resultado de um intenso processo de luta política travada na Assembléia Constituinte, no qual as forças conservadoras ligadas aos ruralistas (eufemismo para latifundiários) conseguiram inserir menções que contribuem até hoje para atrasar o processo de reforma agrária. Enquanto os movimentos populares, de uma forma geral, celebraram as conquistas obtidas por meio de princípios e declarações gerais, quase sempre como normas programáticas que dependeriam de uma atuação do Executivo ou de regulamentação legislativa, a bancada ruralista inseriu disposições pontuais que, aliadas a interpretações conservadoras pelo Poder Judiciário, dificultaram a execução da reforma agrária e estabeleceram imunidades que nem as Cartas militares conceberam.

Neste sentido, Carlos Frederico Marés aponta:

Como não podiam desaprovar claramente o texto cidadão, ardisosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei é sempre contra. [...].

A primeira providência dos latifundiários, chamados de ruralistas, foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei, inferior) que estabeleça 'graus e exigências', com isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução.¹

A primeira consequência do "vírus de ineficácia" referido por Marés foi a paralisação da reforma agrária por mais de cinco anos. Com a Constituição promulgada em outubro de 1988 e as leis regulamentadoras (Lei nº 8.629 e LC nº 76) sendo editadas somente em julho de 1993, houve um hiato no qual praticamente não se efetuou qualquer desapropriação. A jurisprudência, capitaneada pelo STF, entendeu que o DL nº 554/69, o qual dispunha sobre a desapropriação para fins de reforma agrária, não havia sido recepcionado pela nova Constituição, e, portanto, tal modalidade de expropriação dependeria da promulgação das leis reclamadas pelo texto constitucional. O fundamento para tal entendimento é que seria indispensável a promulgação de lei

1 MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003. p. 118.

complementar tratando do procedimento de rito sumário, além de lei definidora dos conceitos de média e pequena propriedade e dos critérios de aferição da produtividade. O Excelso Pretório entendeu, inclusive, que os decretos presidenciais editados após o advento da Constituição e antes que surgisse lei regulamentando os dispositivos constitucionais, eram desprovidos da validade. É o entendimento consagrado no julgamento do MS 21.348 (Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 08.10.1993).

A exigência de lei complementar para disciplinar o procedimento da desapropriação-sanção, ao invés de buscar garantir uma estabilidade maior ao processo, aparentemente atribuindo-lhe um *status* constitucional superior, veio, na realidade, a dificultar a aprovação da lei regulamentadora, tornando inoperante a previsão da Lei Maior. Os ruralistas lograram obstar a aprovação das leis agrárias por mais de meia década. A sua aprovação só foi possível no contexto histórico bastante improvável do *pós-impeachment* do presidente Fernando Collor, quando as forças conservadoras estavam debilitadas e os movimentos populares, com apoio da sociedade civil amplamente mobilizada, lograram finalmente aprovar a legislação necessária.²

Da mesma forma, é importante verificar que a CF/88 manteve uma previsão introduzida pela primeira vez na Emenda Constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964, a qual, alterando o art. 147 da Constituição de 1946, passou a prever a competência exclusiva da União para promoção da desapropriação de propriedade rural para fins de reforma agrária. Novamente o “senão” mencionado por Marés. Enquanto os defensores da reforma agrária celebravam que essa emenda passou a prever a indenização por títulos da dívida pública (antes o pagamento era em dinheiro), a Emenda Constitucional referenciada inovou também ao concentrar no Poder Central a competência para a desapropriação-sanção. Os Estados e Municípios não poderiam mais lançar mão desse instrumento e a reforma agrária passou a ser uma política controlada pelo Executivo federal. O caráter político da medida é evidente, já que restringiu sobremaneira as possibilidades de promoção das políticas de redistribuição de terras. A reforma agrária seria controlada de perto pelos militares, em um contexto histórico no qual os movimentos camponeses habitavam o centro da arena política. Essa concentração da competência na União foi mantida nas Cartas de 67 e de 88 e representa

2 Para uma visão mais abrangente do processo de regulamentação da reforma agrária, conferir OLIVEIRA, Edélio Vigna. Um janela histórica: regulamentação da Reforma Agrária. In: MOLINA, Mônica Castagna; JUNIOR, José Geraldo; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. (Org.) *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 167-175.

inequivocamente uma medida política conservadora que dificulta a execução da reforma agrária.

Por fim, o mais importante e pesado vírus de ineficácia do Constituinte de 88 veio na previsão do art. 185, II, o qual estabeleceu a impossibilidade de desapropriação-sanção da propriedade produtiva. Essa disposição, inserida na Carta Magna por manobra política da bancada ruralista, procurou fazer tábula rasa de todas as outras previsões relativas à função social da propriedade, cujos quatro elementos (econômico, ambiental, trabalhista e bem-estar social) foram qualificados no art. 186 como de atendimento necessário e simultâneo. O Poder do Latifúndio, contando com uma interpretação literal e conservadora dos aplicadores do Direito, apostou nessa disposição para esvaziar a desapropriação-sanção. A reforma agrária, a partir de então, poderia recair apenas sobre imóveis improdutivos do ponto de vista economicista, o que gerou situações odiosas nas quais propriedades com trabalho escravo e violações a direitos humanos e ambientais, mas com índices econômicos favoráveis, não poderiam mais ser desapropriadas com pagamento em TDAs. A interpretação literal do texto constitucional infelizmente ainda tem encontrado ressonância em alguns Tribunais, muito embora o próprio STF³ já tenha consagrado expressamente o reconhecimento das quatro condicionantes da função social da propriedade rural. Importa registrar que o regime anterior à CF/88 não estabelecia essa restrição. Pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) o imóvel, para ser excluído da desapropriação, teria que se caracterizar como empresa rural cumprindo os quatro elementos da função social. A legislação não vedava a desapropriação de imóveis “produtivos”. Pelo contrário, o Estatuto da Terra autorizava inclusive a desapropriação de latifúndios por extensão (art. 4º, V, *a*), isto é, de imóveis que, mesmo produtivos do ponto de vista economicista, excedessem o limite máximo de 600 vezes o módulo rural ou 600 vezes a área média de imóveis rurais (art. 46, § 1º, *b*) em áreas consideradas prioritárias para a reforma agrária. A Constituição atual, caminhando para trás, substituiu os conceitos de latifúndio e minifúndios, que continham evidente carga valorativa, pelas referências impessoais à pequena, média e grande propriedade, deixando de fazer menção à limitação das áreas de imóveis rurais. Mais do que isso, imunizou da desapropriação a pequena e média propriedade e a propriedade produtiva. Mais uma vez o povo ficou com a declaração geral de princípios e as elites rurais com a força concreta da Lei.

3 V. MS 22.164/SP, ADI-MC 2.213/DF.

Cabe ao intérprete escapar da sedução causada por uma fácil, mas claramente insuficiente interpretação literal, adotando, em todos os processos hermenêuticos, uma interpretação sistemática que prime pela concretização dos valores constitucionais estabelecidos como fundamentos e objetivos da República (arts. 1º e 3º da CF/88) e pela máxima efetividade dos direitos fundamentais intimamente relacionados à dignidade da pessoa humana, tal como a função social da propriedade.

Art. 2º A desapropriação de que trata esta lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é de competência privativa da União, na dicção do art. 184 da Constituição Federal, repisada no art. 2º da presente Lei.

O art. 2º, *caput*, trata da competência declaratória. É oportuno rememorar que a desapropriação, por ser um procedimento administrativo complexo, possui competências distintas, a depender da fase em que se encontra: são as competências legislativa, declaratória e executória.

A competência legislativa, como o próprio nome indica, refere-se a quem detém o poder de legislar sobre desapropriação. Assim, dispõe o art. 22, II, da CF/88, que compete privativamente à União legislar sobre desapropriação. Em se tratando de competência privativa, é possível à União, por meio de lei complementar (art. 22, parágrafo único, da CF/88), delegar aos Estados e ao Distrito Federal parte dessa competência, para que possam legislar sobre temas regionais específicos relacionados à matéria.

A competência declaratória diz respeito à prerrogativa de declarar a utilidade (ou necessidade) pública ou o interesse social. Esta competência, em princípio, pertence aos quatro entes políticos ou federativos: União, Estados, DF e Municípios. Trata-se de competência concorrente, o que significa que todos os quatro entes federativos necessitam constantemente adquirir bens particulares a fim de atender aos anseios da coletividade.

Diz-se a expressão “em princípio”, haja vista a existência de um único caso em que a competência foi conferida com exclusividade à União: a desapropriação por interesse social, para fins de reforma

agrária, conforme prescreve o art. 184 da Constituição Federal de 1988⁴.

Tem-se também a competência executória, que é a prerrogativa de promover, isto é, de executar efetivamente a desapropriação. Também se trata de competência concorrente, apresentando um rol bem mais amplo que o anterior, pois não abrange apenas as pessoas federativas.

Assim, possuem competência executória, além dos quatro entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), as entidades de suas respectivas Administrações Indiretas (autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas) e ainda as empresas privadas que sejam concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. As entidades da Administração indireta necessitam de lei autorizativa para propor a desapropriação, ao passo que as concessionárias e permissionárias prescindem de autorização por contrato.⁵

O art. 2º, § 1º, trata da competência executória do órgão executor da reforma agrária para propor a desapropriação.

O art. 16, parágrafo único, da Lei nº 4.504/64, trata da delegação ao então Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) da atribuição de promover e coordenar a execução da reforma agrária no país. Posteriormente, o Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Autarquia federal que passou a absorver as atribuições do antigo IBRA, tendo como missões prioritárias realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União.

Não obstante a lei estabeleça expressamente que apenas a ação de desapropriação para fins de reforma agrária é de competência da respectiva

4 Sobre a competência declaratória concorrente, conforme bem lembra o professor Mauro Sérgio dos Santos, “embora a competência declaratória pertença aos quatro entes políticos, o art. 10 da Lei nº 9.074/95, modificado pela Lei nº 9.648/98, atribuiu à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, autarquia federal, igual prerrogativa, mas apenas no que pertine à desapropriação necessária aos concessionários e permissionários de energia elétrica no que se refere à implantação de suas instalações. Outra exceção à regra é o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, autarquia federal, que também possui competência declaratória, apenas no que tange à sua atuação finalística (art. 82, IX, da Lei nº 10.233/01). A competência declaratória, neste caso, não se materializa através de decreto – que é ato de competência exclusiva dos chefes do Poder Executivo –, mas por meio de portaria.” (*Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 786).

5 Vide art. 3º do DL nº 3.365/41.

autarquia federal, a esta também é possível a propositura de desapropriação por interesse social genérico, com fulcro no art. 2º, III, da Lei nº 4.132/62.⁶

O interesse social geralmente está relacionado ao descumprimento da função social da propriedade, mas também pode ser declarado quando o Estado tiver por objetivo a redução das desigualdades sociais. Por meio desta modalidade de desapropriação, o Poder Público incorpora ao seu patrimônio bens particulares para, em seguida, repassá-los aos administrados, com o objetivo de reduzir a escala de pobreza no País, ou simplesmente promover a inclusão de pessoas que vivem marginalizadas socialmente.

Na lição do professor Mauro Sérgio Santos,

A desapropriação genérica, devido ao seu amplo alcance, pode ser melhor compreendida a partir de seu viés residual. Em outras palavras, não sendo o caso de desapropriação para fins de reforma agrária, desapropriação urbanística, desapropriação quilombola e desapropriação confiscatória, será, por exclusão, desapropriação genérica.⁷

O rol de legitimados que possuem competência para executar a desapropriação por interesse social ou por utilidade (necessidade) pública abrange as quatro pessoas políticas (União, Estados, DF e Municípios), as pessoas administrativas (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) e também as pessoas privadas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, sendo que as entidades administrativas e as empresas privadas deverão estar autorizadas, respectivamente, por lei ou por contrato, conforme já dito acima.

Nesse contexto, o tema sobre a possibilidade de o Incra promover a desapropriação para fins de estabelecimento e manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, prevista no art. 2º, III, da Lei nº 4.132/62, foi objeto de apreciação pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, no MS nº 26.192/PB, julgado em 11/5/2011, tendo como relator o Min. Joaquim Barbosa, oportunidade em que se *afastou a alegada incompetência do Incra para promover desapropriação com amparo no dispositivo da Lei nº 4.132/62*.⁸

6 Art. 2º Considera-se de interesse social: [...]

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

7 *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 786.

8 Na seara federal, a competência para desapropriação com vistas à regularização fundiária de comunidades quilombolas é do Incra, que deverá depositar, em dinheiro, o valor total da indenização, tendo em vista que, no caso em tela, não se perquire sobre eventual descumprimento de função social do imóvel pretendido.

O caso concreto envolvia uma média propriedade produtiva, de modo que o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça local entendera pela incompetência do Incra em desapropriar o imóvel. Contudo, o Min. Celso de Mello lembrou que não se tratava de hipótese de desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, “cuja indenização é feita por meio do depósito de Títulos da Dívida Agrária resgatáveis em até 20 anos”. Tratava-se de desapropriação por interesse social genérico, prevista na Lei nº 4.132/62. Enfatizou que a hipótese dos autos dizia respeito à desapropriação para assentamento de colonos em observância a interesse social, não havendo caráter sancionatório, razão pela qual a indenização ocorreria em espécie e não estava vinculada à produtividade ou às dimensões da área desapropriada.

O Min. Joaquim Barbosa, por sua vez, acrescentou que o interesse social residiria na necessidade de apaziguamento dos iminentes conflitos fundiários na região, e por isso, estaria justificada a interferência da União, por intermédio do Incra. Acresceu o Min. Ayres Britto que não competiria à Autarquia atuar apenas em questões de reforma agrária, mas também naquelas de interesse social diverso.

Afirmou ainda o acórdão que, por se tratar de desapropriação com fulcro no interesse social genérico, previsto no art. 2º, III, da Lei nº 4.132/62, dispensado estaria o procedimento da exigência de notificação prévia prevista no art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93. É válido conferir:

CONSTITUCIONAL. DESAPROPRIAÇÃO. IMÓVEL RURAL. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO PRESIDENCIAL DE 06.07.2006.

1. Mandado de segurança impetrado contra decreto presidencial que declarou de interesse social, para fins de estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento de trabalho agrícola, o imóvel conhecido como “Fazenda Tambauzinho” (arts. 5º, XXIV e 84, IV da Constituição e art. 2º, III da Lei 4.132/1962). Intervenção estatal para garantir as expectativas de moradores locais julgadas legítimas pela União. Quadro de potencial conflito social.
2. Alegada violação de decisão transitada em julgado, prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que teria firmado a impossibilidade de desapropriação, para fins de interesse social, da propriedade imóvel (MS 999.2005.000282-6/001 – TJ/PE).

Assim, como não se trata de desapropriação-sanção, deve ser executada nos moldes do art. 5º, XXIV, da CF/88, tendo ainda como normas de regência a Lei nº 4.132/62 e o Decreto nº 4.887/93.

Alegação inconsistente, na medida em que o paradigma versou sobre a incompetência de estado-membro para desapropriar bem imóvel para fins de reforma agrária (desapropriação-sanção, art. 184 da Constituição), e ato tido por coator foi praticado pelo Chefe do Executivo federal. 3. Suposto desvio de finalidade, na medida em que o decreto presidencial teria por real objetivo realizar reforma agrária cuja viabilidade já fora rechaçada pelo Judiciário local. Argumentação improcedente, pois a desapropriação para fins de reforma agrária não esgota os instrumentos de que dispõe a União para promover o “estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”. Com efeito, a desapropriação por interesse, necessidade ou utilidade pública dissociada de eventual violação da função social da propriedade rural pode ser utilizada no âmbito fundiário. 4. Falta de identidade entre a área declarada de interesse social para fins de desapropriação e a área onde residem as famílias que seriam beneficiadas com o assentamento. Por não se tratar de usucapião, a falta de identidade entre a área onde residem as famílias que seriam beneficiadas pela intervenção do Estado e a área desapropriada não impede a iniciativa estatal. 5. *Incompetência do INCRA para promover desapropriação de imóvel com objetivo diverso de reforma agrária. Linha rejeitada, porquanto o INCRA pode atuar em nome da União para resolver questões fundiárias, sem recorrer diretamente aos institutos próprios da reforma agrária (desapropriação-sanção, nos termos do art. 184 da Constituição).* 6. Ausência de vistoria prévia, nos termos do art. 2º, § 2º da Lei 8.629/1993. Por se tratar de desapropriação por interesse, necessidade ou utilidade públicos, não se aplica o art. 2º, § 2º da Lei 8.629/1993 ao quadro. Segurança denegada. (MS 26192 / PB – PARAÍBA, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 11/5/2011, DJU de 23/8/2011)

Ainda sobre o tema da competência executória para promover desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, é importante noticiar algumas manifestações do STF sobre a competência dos Estados. Em setembro do ano de 2003, o então presidente Min. Maurício Corrêa manteve decisão liminar que possibilitou a permanência de famílias em área desapropriada pelo Governo do Rio Grande do Sul, para fins de reforma agrária. A decisão foi proferida em sede de julgamento de pedido de Suspensão de Segurança (SS 2.217), protocolizado a fim de suspender a decisão do STJ proferida em Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, na qual se afirmara que o Estado-membro não teria competência para proceder à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, visto que tal matéria estaria reservada pela Constituição Federal à União.

Segundo o então Presidente da Suprema Corte, Min. Maurício Corrêa, “o decreto expropriatório fundou-se na previsão dos artigos 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal e 2º, inciso II, da Lei 4132, de 10 de setembro de 1962, visando à declaração de interesse social, para fins de desapropriação, de área rural para o estabelecimento de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”.

Consignou que tal decreto é diferente da desapropriação de competência exclusiva da União fixada no art. 184 da Constituição Federal, que teria um teor de “desapropriação-sanção”, onde só é permitida quando o imóvel rural não cumpre sua função social.

Naquele caso, o relator reconheceu a plausibilidade jurídica do pedido e a possibilidade de danos irreparáveis ao interesse público, concedendo o pedido. Levou em consideração que a retirada das famílias já assentadas poderia causar sérias implicações sociais, uma vez que a ocupação das terras havia sido autorizada por decreto do governo estadual.

O Superior Tribunal de Justiça, após a decisão do Min. Maurício Corrêa, proferiu pelo menos dois julgados no sentido da legitimidade ativa do Estado-membro: RMS 16627/RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, DJ de 28/11/2005 e RMS 13959/RS, Rel. Min. João Otávio Noronha, 2ª Turma, DJ de 3/10/2005.

Ocorre que, na contramão do entendimento do Min. Maurício Corrêa, em decisões mais recentes, o STF manifestou-se no sentido de que os Estados-membros não possuem competência para efetuar desapropriações para reforma agrária, por se tratar de matéria situada na competência privativa da União. Nesse sentido foram os seguintes precedentes: RE 482.452, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 24.5.2011; RE 496.861, rel. Min. Celso de Mello, DJe 4.8.2010; e RE 417.992, rel. Min. Celso de Mello, DJe 16.12.2009, no qual ficou consignado que

É por tal motivo que não se mostra viável a utilização, pelo Estado-membro, do instituto da desapropriação comum ou ordinária, fundada no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, para efeito de execução de programa de reforma agrária, pois, como se sabe, o imóvel rural produtivo tanto quanto a pequena e a média propriedades rurais são objetivamente imunes à execução, neles, de qualquer projeto que se ajuste às finalidades inerentes à reforma agrária, notadamente aquelas ações referidas no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64, art. 1º, § 1º) e na Lei nº 4.132/62 (art. 2º, III),

tais como a implantação de colônias agrícolas e o estabelecimento de assentamentos rurais, voltados, de modo especial, àqueles que ainda não tiveram acesso à terra.

Atualmente, encontra-se em trâmite no STF o julgamento de agravo regimental na Ação Cautelar 2.910,⁹ na qual novamente se discute a competência dos Estados para impulsionar esta modalidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Na sessão plenária do dia 4/8/2011, a Min. Ellen Gracie, ao iniciar o julgamento do agravo regimental, referendou a liminar que havia concedido e manteve o entendimento de que os Estados-membros não possuem competência para efetuar desapropriações para fins de reforma agrária.

O Min. Dias Toffoli posicionou-se pela manutenção do acórdão que reconheceu a legitimidade ativa do Estado do Rio Grande do Sul para propor a desapropriação para manutenção de colônias de trabalho agrícola. O Min. Luiz Fux acompanhou o voto da Min. Relatora e atualmente o processo encontra-se suspenso em razão de pedido de vista da Min. Carmen Lúcia Antunes Rocha.

Importante salientar que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul reconheceu a legitimidade do Estado para promover a desapropriação por interesse social, para o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, com fundamento na Lei nº 4.132/62, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Considerou que a norma foi recepcionada pela Constituição de 1988, em razão do disposto em seu art. 5º, XXIV.

Conclui-se assim que o Estado não está promovendo a desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, esta sim de competência exclusiva da União, na forma do art. 184 da Constituição Federal, cuja característica diferenciadora da espécie de desapropriação genérica é a indenização na forma de Títulos da Dívida Agrária, dado o caráter sancionatório da intervenção na propriedade privada.

O estado do Rio Grande do Sul utilizou-se da competência concorrente para propor a desapropriação por interesse social genérico, com fulcro no art. 2º, III, da Lei nº 4.132/62, cuja avaliação sobre o

9 Notícias extraídas do sítio eletrônico do STF de 29 de fevereiro de 2012 e 20 de outubro de 2011.

seu cabimento insere-se no juízo discricionário do administrador, de modo que a lei autoriza-lhe esse exercício, assim como consente aos demais entes políticos, pessoas administrativas e pessoas privadas da Administração Pública, conforme mencionado alhures. Agindo assim, o Estado não está malferindo a imunidade constitucional das propriedades rurais cumpridoras da função social plena. No entanto, mesmo estas, pouco importando a sua dimensão, estão sujeitas, como qualquer imóvel, ao decreto do Estado quando este entende que determinada propriedade deverá servir ao interesse público com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais e promover a inclusão de pessoas marginalizadas, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, o que exclui o caráter sancionatório da medida.

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

Dispõe o § 1º do art. 2º que a ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

Primeiramente, afirma-se a competência do juiz federal em razão do art. 109, I, da Constituição Federal, o qual menciona:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Sobre o foro de competência para ajuizamento da ação, impende destacar a redação do § 1º, do art. 109, que diz: “As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte.”

Sob a ótica do processo civil, considera-se que as ações de desapropriação para fins de reforma agrária são ações fundadas em direito real, haja vista que constitui intervenção do Estado na propriedade privada para fins de aquisição e incorporação ao patrimônio público.

Desse modo, em se tratando de ação fundada em direito real e versando sobre direito de propriedade, a competência territorial é

absoluta, haja vista a dicção do art. 95 do Código de Processo Civil, que assim dispõe:

Art. 95. Nas ações fundadas em direito real sobre imóveis é competente o foro da situação da coisa. Pode o autor, entretanto, optar pelo foro do domicílio ou de eleição, não recaindo o litígio sobre direito de propriedade, vizinhança, servidão, posse, divisão e demarcação de terras e nunciação de obra nova.

Ocorre que, na lição de Fredie Didier Jr., o art. 109, § 1º, da CF/88, trata de foro exclusivo que prevalece sobre qualquer competência territorial prevista no CPC.¹⁰

Com efeito, a lei preconiza que a ação de desapropriação para fins de reforma agrária será processada e julgada pela Justiça Federal. Portanto, a regra do art. 109, § 1º, é que o ajuizamento ocorra perante a Vara Federal da Seção/Subseção judiciária do município onde se tenha domicílio a outra parte.

Contudo, o dispositivo fala apenas em “União”, não sendo expresso em mencionar suas respectivas entidades autárquicas, razão pela qual entende-se pela sua não incidência na hipótese de ajuizamento da ação pelo Incra, na condição de delegatário por expressa previsão legal. Assim, quando o legislador constituinte quis mencionar “entidades autárquicas”, ele o fez no inciso I do art. 109. Não o fazendo no § 1º do mesmo artigo, não cabe ao intérprete substituí-lo.

Portanto, volta-se à regra do art. 95 do CPC, que trata da competência territorial absoluta do foro da situação da coisa, por versar a ação sobre direito de propriedade, insuscetível de opção pelo foro do domicílio ou de eleição.

Assim, nas seções judiciárias em que houver varas federais instaladas apenas nas Capitais, todo o estado estará sob a competência dessas varas. Isso significa dizer que se o imóvel objeto da desapropriação para reforma agrária estiver situado no interior do Estado, a ação deverá ser ajuizada na capital do respectivo Estado, o que não significará desrespeito ao comando do art. 95 do CPC que elege o foro da situação da coisa.

10 *Curso de Direito Processual Civil*. 13. ed., Salvador: *Jus Podivm*, 2011. p. 191.

Contudo, exsurge a seguinte indagação: e se após a propositura da ação perante a vara federal da capital do Estado especializada em razão da matéria (vara federal agrária, por exemplo), for criada uma vara federal no município onde se situa o imóvel? Aplica-se a regra da perpetuação da jurisdição prevista no art. 87 do CPC¹¹ ou a regra da competência territorial absoluta do art. 95? Melhor dizendo: a ação continua a tramitar na vara onde foi ajuizada ou deverá ocorrer o deslocamento da competência para a vara da situação do imóvel?

A matéria já foi objeto de análise no Superior Tribunal de Justiça, que sedimentou entendimento no sentido de que deve ser seguida a regra de competência absoluta do art. 95 do CPC. Isto é, a competência territorial é absoluta como sendo a do lugar do imóvel, de modo que, criada uma vara federal com jurisdição sobre o município onde se situa a propriedade, ainda que a ação já tenha sido ajuizada perante uma vara federal especializada na capital do respectivo Estado, deverá haver o deslocamento da competência. Em outras palavras, a ação deverá ser distribuída à vara federal da situação do imóvel. Se não for coincidente com o município, deve-se buscar de acordo com o normativo interno dos Tribunais Regionais Federais, a seção ou subseção judiciária correspondente que abranja aquele determinado município. Somente deverão ser ajuizadas na capital do Estado aquelas ações referentes a imóveis nela situados ou em municípios que integram a jurisdição da seção judiciária da capital correspondente.

A propósito, confira-se o julgamento do EREsp 1028117/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ de 22/10/2009, pelo qual a matéria restou definitivamente pacificada no âmbito da Primeira Seção do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO PROPOSTA PELO INCRA EM VARA LOCALIZADA NA CAPITAL DO ESTADO. POSTERIOR CRIAÇÃO DE VARA FEDERAL COM JURISDIÇÃO SOBRE O MUNICÍPIO DE LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL, OBJETO DA AÇÃO. DESLOCAMENTO DA COMPETÊNCIA. POSSIBILIDADE.

1. Conforme precedentes de ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção do STJ, a redistribuição do processo para a Vara Federal que tenha jurisdição sobre o Município onde se localiza o

11 Art. 87. Determina-se a competência no momento em que a ação é proposta. São irrelevantes as modificações do estado de fato ou de direito ocorridas posteriormente, salvo quando suprimirem o órgão judiciário ou alterarem a competência em razão da matéria ou da hierarquia.

imóvel que é objeto de Ação de Desapropriação atende à regra de competência absoluta prevista no art. 95 do CPC.

2. Embargos de Divergência providos.

Assim sendo, a seguir a jurisprudência do STJ, Tribunal competente para uniformização da legislação federal infraconstitucional, deverá o Incra, quando do ajuizamento da ação de desapropriação por interesse social para reforma agrária, priorizar o local onde se situa o imóvel, ainda que a vara situada na capital do Estado seja especializada em matéria agrária.

Dispõe ainda o § 1º que a ação tramitará durante as férias forenses. Essa parte final do dispositivo vem ao encontro das demais medidas previstas na Lei Complementar que justificam a sumariiedade do processo, como a previsão de imissão de posse, estipulação do caráter preferencial e prejudicial da desapropriação, possibilidade de acordo sobre o preço e aplicação subsidiária do CPC apenas no que for compatível com a Lei Complementar. Conforme já suficientemente elucidado nos comentários ao art. 1º, o rito deve ser sumário para garantir que os imóveis descumpridores da função social sejam imediatamente postos à disposição da coletividade. Daí a razão de ser de sua tramitação mesmo nas férias forenses.

§ 2º Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Nos termos do § 2º, após o decreto que declara o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, os servidores competentes do Incra estão legitimados para ingressar na área para promover a vistoria de avaliação, a qual será válida e produzirá seus regulares efeitos independentemente de notificação prévia, a qual não é exigida para o ato.

É importante ressaltar que os servidores competentes do Incra não precisam de autorização ou mesmo de proceder a qualquer tipo de comunicação ao proprietário para ingressar em um imóvel rural em atividade fiscalizatória, com base no poder de polícia. Esta é a regra, prevista expressamente no art. 2º, § 5º, da Lei nº 8.269/93.

A única exceção é para o caso do trabalho de campo servir de base para a aferição formal da produtividade (um dos aspectos da

função social da terra), hipótese em que a validade do laudo agrônômico decorrente depende de “prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante”, nos termos do art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.629/93, conferindo-lhe a oportunidade de, querendo, acompanhar o levantamento de dados e informações.

Conforme antes já bem ponderou Valdez Adriani Farias,

[...] para efeitos de fiscalizar a produtividade, mesmo que essa atividade decorra de poder de polícia, a lei exige a comunicação prévia do proprietário, e sobre este aspecto já comentamos anteriormente que a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de sua imprescindibilidade sob pena de nulidade processual. Mas para proceder à fiscalização dos demais aspectos da função social da propriedade, como por exemplo, a função ambiental, trabalhista e bem-estar, a lei dispensa a comunicação, justamente porque é imprescindível que para o êxito dessa fiscalização a Administração conte com o elemento surpresa. Efetivamente, se o proprietário que estiver explorando trabalho escravo, por exemplo, for comunicado previamente à fiscalização, a verificação poderia ficar inviabilizada com a retirada dos trabalhadores.¹²

Este é, inclusive, o entendimento registrado pela Min. Ellen Gracie ao prolatar voto no MS 24.547/DF.

Reposicionando o foco no dispositivo da lei instrumental, é oportuno salientar que a declaração expropriatória não possui o condão de subtrair do expropriado a propriedade, nem mesmo a posse. Todavia, segundo Edílson Pereira Nobre Júnior:

Apesar de aquele continuar proprietário, pode-se afirmar que sua propriedade não é mais plena, vigorando sob a condição resolutiva do Poder Público consumir o exproprioamento.¹³

O ingresso no imóvel deverá ocorrer sem o cometimento de excessos, que deverão atuar nos estritos limites da finalidade do ato administrativo, sob pena de responsabilização civil e penal como o dispositivo prevê.

¹² *Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/Incrá para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília, Incra, 2011. p. 43.

¹³ *Desapropriação para fins de reforma agrária*, 3. ed. Curitiba: Juruá. p. 122.

Via de regra, a realização dos trabalhos de vistoria de fiscalização para fins de aferição da produtividade do imóvel ocorre em momento diferente dos trabalhos de vistoria para fins de avaliação e fixação do montante a ser indenizado ao proprietário. Comumente a primeira vistoria ocorre antes da publicação do decreto presidencial, enquanto que a segunda ocorre já no momento que antecede ao ajuizamento da ação expropriatória. Mas nada obsta que ambas ocorram conjuntamente, de modo que a vistoria seja para fins de fiscalização e avaliação ao mesmo tempo, o que ocorre de maneira eventual.

Nesse contexto, foi editada no âmbito interno do Incra, a Resolução/INCRA/CD nº 05, de 29 de março de 2012, a qual altera substancialmente o fluxo para os procedimentos de obtenção de terras. Assim, o art. 1º, II, da citada Resolução, dispõe o que se segue:

Art. 1º Estabelecer as seguintes diretrizes e o correspondente fluxo para os procedimentos de obtenção de terras:

[...]

II – Proceder a vistoria de fiscalização concomitante à vistoria de avaliação, elaborando os seguintes documentos: (i) Laudo Agrônomico de Fiscalização – LAF; (ii) Laudo de Vistoria e Avaliação – LVA; (iii) Estudo acerca da Capacidade de Geração de Renda do Imóvel, tendo como parâmetro as atividades tradicionais da agricultura familiar regional, que permita inferir a capacidade de assentamento mais adequada para o futuro projeto e (iv) Anteprojeto de Assentamento que contenha proposta de especialização dos lotes e demais áreas produtivas, ambientais e agrovilas.

Sabe-se que o objetivo geral da Resolução é a antecipação da análise de aspectos mais abrangentes da proposta de declaração do imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária, de modo que a avaliação do bem, a capacidade de assentamento e o custo por família já serão antevistos previamente à publicação do decreto. Assim, o Administrador, em seu juízo discricionário de conveniência e oportunidade, poderá optar por não dar seguimento à proposta cujo custo/benefício não corresponda às expectativas e à previsibilidade orçamentária da União.

Desse modo, as propostas de declaração de imóveis formuladas a partir de 29/3/2012 serão instruídas com o Laudo Agrônomico de Fiscalização e o Laudo de Avaliação feitos de forma conjunta, sendo o

trabalho de campo que os baseou será objeto de notificação prévia ao proprietário, uma vez que o LAF via de regra contém o levantamento da produtividade do imóvel. Mesmo assim, o teor do § 2º em comento ainda poderá ser aplicado aos casos de impossibilidade da vistoria de avaliação ser feita antes do decreto ou nos casos em que vistoria complementar para fins de atualização do preço de mercado seja necessária após o decreto e antes do ajuizamento da ação.

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

O dispositivo legal ora comentado materializa um direito potestativo em favor do Poder Público e fixa o lapso temporal de dois anos para o seu exercício. Direito potestativo, na lição de Chiovenda, é aquele que se faz presente quando “[...] a lei concede a alguém o poder de influir, com sua manifestação de vontade, sobre a condição jurídica de outro, sem o concurso da vontade deste.”¹⁴

O direito potestativo impõe um estado de sujeição a que se submete a parte passiva da relação jurídica em favor do titular desse direito, sem a possibilidade de oposição de resistência daquela em relação a este. Essa prerrogativa de influir sobre a condição jurídica alheia, no entanto, normalmente nasce com um prazo previamente estipulado para o seu exercício. O lapso temporal estipulado por lei ou contrato para o exercício de um direito potestativo possui natureza de prazo decadencial.

Relacionando os direitos potestativos aos prazos decadenciais, Agnello Amorim afirma o seguinte:

Os potestativos são os únicos direitos que podem estar subordinados a prazos de decadência, uma vez que o objetivo e efeito desta é, precisamente, a extinção dos direitos não exercitados dentro dos prazos fixados. A conclusão imediata é, igualmente, inevitável: as únicas ações cuja não propositura implica na decadência do direito que lhes corresponde são as ações constitutivas, que têm prazo especial de exercício fixado em lei, e apenas essas, pois - insista-se - a

14 CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Tradução de J. G. Menegale. São Paulo: Saraiva, 1969. p. 15.

lei não fixa prazos gerais para o exercício de tais ações, a exemplo do que ocorre com as condenatórias.¹⁵

Embora a ação de desapropriação seja compreendida majoritariamente como sendo uma demanda de natureza constitutiva, vinculada, por isso, a prazo decadencial para sua propositura, é importante registrar que há entendimento no sentido de reconhecer natureza preponderantemente declaratória à referida ação, hipótese em não haveria que se falar em prazo decadencial para o seu ajuizamento.¹⁶

Não obstante esse entendimento minoritário no sentido de considerar a ação de desapropriação predominantemente declaratória, forçoso reconhecer que a tese que defende a natureza constitutiva desta ação tem encontrado maior receptividade na doutrina e na jurisprudência. Com isso, permite-se afirmar mais uma vez que o prazo de dois anos concedido pela Lei para a propositura da ação de desapropriação para fins de reforma agrária é de natureza decadencial.

A decadência atinge diretamente o direito em razão da inércia do titular em exercê-lo durante certo lapso temporal. Quando esse direito se manifesta por meio do ajuizamento de determinada demanda judicial, tem-se que a decadência leva à extinção do direito material, atingindo por via reflexa também a ação que o tutela.

Nesse contexto, publicado o decreto presidencial declarando determinado imóvel rural de interesse social, para fins de reforma agrária, nasce para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, autarquia federal, o direito de ajuizar a respectiva ação de desapropriação. Contudo, essa faculdade nasce condicionada ao seu exercício no prazo de dois anos, sob pena de perecimento do direito de desapropriar e, conseqüentemente, da ação que o resguarda.

Sendo a desapropriação um direito potestativo, cujo prazo para exercício é de natureza peremptória, tem-se que caso tal prerrogativa não seja exercitada dentro do prazo legal em razão de desídia, não mais poderá o Incra fazê-lo legitimamente. Em outras palavras, via de regra,

15 FILHO, Agnelo Amorim. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, v. 744. p. 740.

16 v. NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 01/2009.

os prazos de natureza decadencial não sofrem suspensão ou interrupção, diferentemente do que ocorre com os prazos prescricionais.

Nesse sentido, prescreve o art. 207 do CC/2002 que, “Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição”. Portanto, não custa repetir, em regra os prazos decadenciais não se interrompem nem se suspendem.

Sobre o tema, Carlos Roberto Gonçalves leciona que

A inserção da expressão ‘salvo disposição legal em contrário’ no aludido dispositivo (art. 207) tem a finalidade de definir que tal regra não é absoluta, bem como de esclarecer que não são revogados os casos em que um dispositivo legal, atualmente em vigor (como o art. 26, § 2º, do CDC, p. ex.), determine, para atender a hipótese especialíssima, a interrupção ou suspensão de prazo de decadência. Tal ressalva tem também o condão de acentuar que a regra do art. 207 é de caráter geral, só admitindo exceções por lei, e não pela simples vontade das partes quando a lei não lhes dá tal faculdade.¹⁷

Portanto, havendo desídia do Incra em exercitar o direito que lhe assiste dentro do lapso temporal fixado pela lei, evidentemente que tal omissão acarretará a decadência, caso em que a autarquia agrária somente poderá intentar a ação de desapropriação depois da publicação de novo decreto presidencial, observado o prazo mínimo de um ano para que se proceda à nova decretação.¹⁸

No entanto, uma coisa é o não exercício do direito potestativo pela inércia; outra completamente diferente é a autarquia agrária não conseguir exercitar seu direito, por fatores extraordinários que a impedem de fazê-lo. Em outras palavras, só se concebe falar em prazo decadencial fatal e peremptório quando o titular de um direito pode exercê-lo, mas não o faz, provocando com sua desídia a perda do direito e, conseqüentemente, da ação que o sustenta. Diferentemente, se o Incra pretende exercitar seu direito dentro do prazo estabelecido, mas se vê obstaculizado por motivos que lhe são estranhos, além de inevitáveis, por certo que não poderá a autarquia ser sacrificada em sua prerrogativa

17 GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*, v. I, São Paulo: Saraiva, 2011. p. 87.

18 A interpretação conjunta do art. 5º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, com o art. 10 do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, leva à conclusão segundo a qual somente decorrido o prazo de um ano da decadência do decreto poderá o mesmo imóvel rural ser objeto de nova decretação.

legal, sob pena de negar-se a própria existência e natureza do direito potestativo.

Desse modo, é possível ao Incra propor ação de desapropriação ainda que transcorrido o prazo de dois anos da publicação do decreto presidencial, quando comprovadamente existirem eventos alheios a impedirem a Autarquia de exercitar seu direito.

O caso que melhor ilustra o não exercício do direito de desapropriar por fato impeditivo, de natureza extraordinária, é a concessão de medidas liminares em ações de mandado de segurança ou de medidas antecipatórias que obstaculizam o ajuizamento da ação de desapropriação por parte do Incra. Exemplificando, é possível que entre a data da concessão de medida antecipatória em ação declaratória de produtividade e a de sua revogação tenha decorrido o prazo decadencial de dois anos para o ajuizamento da ação de desapropriação. Em casos assim, declarar a decadência do direito de desapropriar pelo simples decurso do prazo revelaria grave e inaceitável ofensa à ordem jurídica vigente.

O Incra, ao cumprir uma medida liminar ou antecipatória, evidentemente que não poderá ser prejudicado em seu direito potestativo, sob pena de a um só tempo ferir os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, e ainda o princípio processual de não-prejuízo àquele que cumpriu uma medida de natureza provisória emanada do Poder Judiciário. Por isso, tão logo a decisão impeditiva ao exercício do direito de ação deixe de vigorar, o prazo decadencial deverá voltar a correr, com a exclusão de todo o período em que a autarquia agrária viu-se impossibilitada de exercer seu direito potestativo.

Não se pode simplesmente partir da premissa – falsa, diga-se – de que prazos decadenciais não estão sujeitos a suspensão ou interrupção. O prazo decadencial não se interrompe nem se suspende quando, conforme antes mencionado, seu titular pode exercê-lo e não o faz; se, ao contrário, o titular do direito quer exercê-lo, mas, por fatos alheios, não consegue, não há que se falar em decadência.

Assim, se o Incra estiver impossibilitado de ajuizar a ação expropriatória no prazo previsto no dispositivo ora comentado, em virtude de decisão judicial proferida em ação declaratória de produtividade ou em qualquer outra demanda, ou ainda por outro fato extraordinário, não haverá a autarquia de ser prejudicada por eventual transcurso do

prazo legal antes mencionado, porquanto não concorreu culposa ou dolosamente para sua inobservância.

Sabe-se que tanto a prescrição quanto a decadência são institutos criados pelo direito, a fim de proporcionar segurança jurídica à sociedade. Nesse contexto, o prazo legal de dois anos concedido ao Incra para a propositura da ação de desapropriação tem por objetivo evitar a surpresa do expropriando, pois este saberá de antemão que o Poder Público está autorizado a promover a desapropriação apenas no espaço de tempo acima referido. No entanto, quando o Incra quer exercer seu constitucional direito de ação e é impedido por alguma decisão judicial temporária, oriunda de ação proposta justamente pelo expropriando, por certo que perdurando por dois ou três anos a demanda judicial por este proposta, não haverá nenhuma surpresa de sua parte se, após o trânsito em julgado da sentença e havendo sucumbência deste, o Incra, vencedor, ajuizar a competente ação de desapropriação.

Assim, vê-se que o espírito da lei ao fixar o prazo de dois anos para ajuizamento da ação de desapropriação teve como objetivos, primeiro, dar cumprimento ao princípio da segurança jurídica, evitando que o Poder Público pudesse a qualquer momento “ameaçar o direito de propriedade” dos administrados e, também, que, publicado o decreto presidencial, refletisse aquele ato declaratório num poder-dever do administrador de agir com celeridade e eficiência para dar cumprimento ao programa de reforma agrária, possibilitando inclusive a apuração de eventual responsabilidade das autoridades pela demora em promover essa política pública.

Desse modo, haveria grave violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade atribuir ao Incra o ônus de não realizar a política pública da reforma agrária nos casos de reconhecimento de eventual decadência em virtude de causas extraordinárias, alheias à vontade da autarquia.

Nos casos em que existe decisão judicial provisória obstaculizando a propositura da ação expropriatória pelo Incra, há inúmeros precedentes judiciais sinalizando a possibilidade de a autarquia ajuizar as mencionadas ações, ainda que passados mais de dois anos. Veja-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO DA PRÁTICA DE ATOS EXPROPRIATÓRIOS POR FORÇA DE LIMINAR. CORRESPONDENTE SUSTAÇÃO DO CURSO DO PRAZO

PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO DESAPROPRIATÓRIA DO ART. 3º DA LC 76/93.

1. Na vigência de liminar impedindo a prática de atos tendentes a efetivar a desapropriação, inclusive a propositura da correspondente ação, não ocorre a situação de decadência do decreto expropriatório. É que a liminar, que atua inclusive no plano da incidência da norma, inibiu não apenas o exercício do direito de propor a ação como o próprio início do correspondente prazo. Com a revogação da liminar, houve reposição integral da situação jurídica de quem ficou submetido ao seu comando, inclusive no que se refere aos prazos para exercício dos direitos, das ações e das pretensões. 2. Recurso especial provido. (STJ, REsp nº 1.085.795 – PE, Relator : Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI) (o grifo não consta do original)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. DECADÊNCIA. DIVISÃO E VENDA DO IMÓVEL, EM PARTES, APÓS A PUBLICAÇÃO DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. PERMANÊNCIA DE GRANDE PROPRIEDADE RURAL.

I - Não há que se falar em decadência se o procedimento administrativo relativo à desapropriação foi suspenso por força de decisão judicial e, portanto, a ação expropriatória não foi proposta no prazo estipulado pelo art. 3º da LC 76/93 por circunstância alheia à vontade do Instituto.

II - A divisão e venda do imóvel, em partes, após a publicação do decreto expropriatório, não tira a sua qualidade de grande propriedade rural.

III - Agravo de instrumento desprovido.

(TRF1, AG 2008.01.00.018281-2/MA; Desembargados Federal Cândido Ribeiro. Juiz Federal Lino Osvaldo Serra Sousa (Conv.). Terceira Turma. Publicação: 12/12/2008 e-DJF1 p.108.) (o grifo não consta do original)

PROCESSUAL CIVIL - DECADÊNCIA - AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO - DEMORA NA EFETIVAÇÃO DA CITAÇÃO - INEXISTÊNCIA DE CULPA DO EXPROPRIANTE.

1. Se a demora na realização da citação não é atribuída com exclusividade ao expropriante, se para ela concorreram o precário funcionamento da Justiça Federal recém instalada e as dificuldades naturais da região, merece reforma a sentença que acolheu a preliminar de decadência e decretou a extinção do feito. 2. Apelação provida.

(TRF1, AC 93.01.17120-1/AP; APELAÇÃO CIVIL JUÍZA SELENE MARIA DE ALMEIDA 17/12/1998 DJ p.331)

Além dos casos em que há decisão judicial impedindo o exercício do direito conferido por lei ao Incra, tem-se que havendo circunstâncias outras a obstaculizar o direito potestativo da autarquia, por certo que o prazo em princípio fatal e peremptório deverá, igualmente, ser suspenso.

Com efeito, a melhor interpretação da norma ora comentada é aquela que se funda nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Nesse sentido, não só quando houver decisão do Poder Judiciário impedindo o Incra de exercer seu direito de ação haverá a suspensão do prazo decadencial de dois anos; tal suspensão também ocorrerá quando houver qualquer outro fato extraordinário, alheio à gestão da autarquia, que a impeça de propor a ação de desapropriação no prazo legal.

Em outras palavras, na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito que impeça o Incra de exercer seu direito potestativo no prazo de dois anos, não há dúvidas de que o aludido prazo deverá ser suspenso durante o período em que persistir o obstáculo.

Força maior, vale lembrar, é a ocorrência externa, assim entendida por ser alheia à vontade do ser humano e, por consequência, não imputável ao Poder Público. Ainda que previsíveis em alguns casos, tratam-se de situações irresistíveis, insuperáveis, normalmente relacionadas às forças da natureza; diversamente da força maior, o caso fortuito se apresenta como um evento interno, isto é, relacionado direta ou indiretamente com a conduta humana, mas que, tal qual a força maior, revela-se intransponível.

Portanto, não havendo condições fáticas a possibilitar o exercício da faculdade concedida por lei à autarquia, ante a ocorrência de fato estranho, não imputável ao próprio Incra, forçoso reconhecer que não haverá a incidência do prazo de dois anos, se tal ainda não tiver começado a correr, ou, caso o termo legal já tenha se iniciado, a sua suspensão, enquanto permanecer a circunstância alheia impeditiva ao exercício do direito por parte da autarquia agrária. Exemplificando, imagine-se que foi publicado decreto presidencial autorizando a propositura de ação de desapropriação pelo Incra, mas o Poder Legislativo não aprova o projeto de lei orçamentária no prazo legal, inviabilizando várias políticas públicas, dentre as quais a reforma agrária, devido à ausência de recursos para o ajuizamento das ações de desapropriação. Neste exemplo, caso ocorra o transcurso do lapso temporal de dois anos, ainda assim a ação de desapropriação deve ser proposta, tendo em vista que durante

o período em que existiu o obstáculo, que, diga-se, não foi criado pela autarquia e nem possuía com ela nenhuma relação de causalidade, o prazo decadencial deve ser suspenso.

Em síntese, havendo motivo de força maior, caso fortuito ou qualquer outra circunstância que revele a impossibilidade jurídica ou material de ajuizamento da ação de desapropriação no prazo de dois anos, caso haja a comprovação desse fato e, pois, da inexistência de nexo de causalidade entre ele e a conduta do Incra, o prazo deverá ser devolvido ao ente expropriante, para que este possa exercer seu legítimo direito de ação, previsto constitucionalmente.¹⁹

Art. 4º Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar:

I - reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou
II - prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada.

O referido dispositivo alude ao direito de extensão, que consiste na possibilidade de o expropriado requerer a desapropriação total e a indenização completa do imóvel, nos casos em que a parte remanescente se tornar inútil economicamente. Este direito vincula-se, de forma nítida, com a função social da propriedade, na medida em que um imóvel de ínfimas dimensões não dificulta o exercício racional e proveitoso da terra.

Duas situações são previstas no dispositivo, quais sejam: a) a parte restante do imóvel fica com uma dimensão inferior à da pequena propriedade rural; b) a área remanescente torna-se insuscetível de exploração econômica. A primeira hipótese legal é a do imóvel rural com dimensão abaixo de 1 módulo fiscal.

¹⁹ Aqui importa registrar o entendimento da AGU em relação à desapropriação comum, por interesse social, para fins de regularização de territórios quilombolas: “O dever-poder do Estado de outorgar às comunidades remanescentes dos quilombos os títulos correspondentes às terras que ocupam (art. 68 do ADCT) não pode se sujeitar a prazo, vez que o interesse social na desapropriação dos imóveis contidos nelas é permanente” (Parecer nº 024/2012/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 0888, de 19 de junho de 2012).

O art. 5º, XXVI, da CF/88, refere-se à “pequena propriedade rural, assim definida em lei”. Já o art. 4º, II, “a”, da Lei nº 8.629/93, dispõe que a pequena propriedade rural possui dimensão entre 1 e 4 módulos fiscais. Logo, o imóvel rural com superfície menor à da pequena propriedade rural será aquele com dimensão inferior a um módulo fiscal.

A segunda hipótese, mais abrangente do que a acima examinada, atrela-se à situação em que a parte restante do imóvel torna-se insuscetível de exploração econômica, ou seja, consiste na inviabilidade de aproveitamento razoável do remanescente. Um dos elementos da função social da propriedade é o seu aproveitamento racional e adequado (CF/88, art. 186).²⁰ Em se tratando de propriedade com área insignificante, mesmo que utilizada para a produção, em tese não será capaz de promover o progresso social e o bem estar de seus proprietários. Tem-se um imóvel rural que pode não ser capaz de propiciar a subsistência de seus titulares, vindo a se tornar, pois, descumpridor da função social.

A doutrina administrativista, ao tratar da desapropriação comum (utilidade pública), aborda esta inviabilidade de uso racional do imóvel sob dois aspectos, quais sejam: a) a parte do imóvel não resguarda valor econômico apreciável ao ser separada do todo; b) deixa-se uma área ínfima para o expropriado.²¹

Sob o primeiro viés, sustenta-se que a falta de indenização da sobra do imóvel torna-o imprestável. Em outros termos, seria como se a Administração promovesse a desapropriação do todo, mas com o pagamento parcial do imóvel. Não há utilização econômica plausível para a parte restante da área, motivo pelo qual a Administração deve complementar o valor, desapropriando o imóvel de forma global.

Pela segunda ótica, gera-se uma situação similar ao abuso do direito. Esta conduta configura-se como violadora da boa-fé e da função social da propriedade, na medida em que deixa com o expropriado uma área sem qualquer utilidade. Diga-se que, pela teoria do abuso do direito,

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

21 CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*, 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 816.

não se requer a intenção de prejudicar terceiro, bastando uma ação que extrapole os limites da função social e da boa-fé.²²

Tal abordagem pode merecer certa contemporização quando se trata de imóvel rural tal como aqueles que normalmente estão sujeitos à desapropriação para fins de reforma agrária (via de regra, latifúndios), contudo, servem para principiar o raciocínio.

Analizando-se os fundamentos do direito de extensão, verifica-se que o art. 12 do longínquo Dec. nº 4.956/1903 já conferia os contornos deste instituto. No entanto, o seu foco fincava-se na desapropriação por necessidade ou utilidade pública.²³

Nota-se, ainda, que as hipóteses nele previstas eram bastante abrangentes, em especial quanto ao tamanho da parte remanescente do imóvel. Isto decorre do fato de que o Decreto possibilitava o exercício do direito de extensão quando da redução da área em mais da metade do total. Bastava, portanto, a mera diminuição em proporção superior a cinquenta por cento.

Não obstante, o DL nº 3.365/41 não repetiu a alusão ao direito de extensão, o que levou alguns doutrinadores a defenderem a inexistência deste nos casos de necessidade e utilidade pública.

Por outro lado, constata-se que não houve qualquer revogação expressa do Dec. nº 4.956/1903 pelo DL nº 3.365/41, motivo pelo qual outros consideram que ele permanece vigente.²⁴

Para fins de reforma agrária, tanto a Lei nº 4.504/64²⁵ e a LC nº 76/93 dispuseram expressamente sobre o direito de extensão, contudo,

22 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil – parte geral*, 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.492.

23 Art. 12. Os terrenos ou predios, que houverem de ser desapropriados, sómente em parte, si ficarem reduzidos a menos de metade de sua extensão, ou privados das serventias necessárias para uso o gozo dos não compreendidos na desapropriação, ou ficarem muito desmerecidos da seu valor pela privação de obras e bemfeitorias importantes, serão desapropriados e indenizados no seu todo, si assim requererem os seus proprietários [...] [sic].

24 Cf. CARVALHO FILHO, *op. cit.* p. 817.

25 Art. 19. A desapropriação far-se-á na forma prevista na Constituição Federal, obedecidas as normas constantes da presente Lei.

§ 1º Se for intentada desapropriação parcial, o proprietário poderá optar pela desapropriação de todo o imóvel que lhe pertence, quando a área agricultável remanescente, inferior a cinquenta por cento da área original, ficar: a) reduzida a superfície inferior a três vezes a dimensão do módulo de propriedade; ou

aquela previsão antecedente foi sucedida pela disposição mais recente da Lei Complementar.

Por fim, dois são os momentos considerados adequados para o pedido de complementação da área pelo expropriado no tocante à desapropriação direta: a) durante a fase administrativa; b) na contestação, como indicado no *caput* do art. 4º da LC nº 76/93.

Na desapropriação indireta, o direito de extensão deverá ser requerido na petição inicial da ação de indenização pelo expropriado.²⁶

Frise-se que, ultrapassadas referidas fases, o expropriado perde a oportunidade de reclamar o direito de extensão, incidindo a renúncia dele. De mais a mais, não cabe ao expropriado requerer o direito de extensão em procedimento próprio, fora da desapropriação,²⁷ seja direta ou indireta.

Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:

A par dos requisitos gerais da inicial, cuja referência ao Código de Processo Civil nos remete à leitura dos seus arts. 282 (requisitos de elaboração da petição inicial) e 283 (requisitos de instrução da petição inicial), o presente dispositivo traz os requisitos especiais da inicial da ação de desapropriação aqui tratada.

Na elaboração da petição inicial, o dispositivo especifica como obrigação do ente expropriante, no caso o Incra, a “oferta do preço”, ou seja, o oferecimento do valor com que pretende indenizar ao expropriado a perda do bem.

É a própria Constituição Federal que, no seu art. 184, condiciona a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, à prévia e justa indenização do expropriado.

Esta oferta de preço, incluída como requisito de elaboração da petição inicial, também encontra seu respectivo requisito de instrução,

b) prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada. [...]

²⁶ *Ibidem* p. 818.

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 596.

consistente no laudo de vistoria e avaliação administrativa tratado no inciso IV do presente dispositivo legal.

I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União;

Com efeito, dentre os requisitos instrutórios próprios da referida ação, a norma legal menciona em primeiro lugar a juntada do texto do decreto declaratório de interesse social.

O § 2º do art. 184 da Constituição Federal diz que “o decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação”.

Referido decreto é um ato administrativo de efeito concreto, editado pelo Presidente da República no exercício do Poder Executivo, conforme previsão do art. 76 da Constituição Federal.

Como ato administrativo que é, depende de escorreita motivação legal. Neste caso a motivação legal se extrai do próprio art. 184, *caput*, da Constituição Federal, qual seja “o descumprimento da função social do imóvel rural”.

O descumprimento da função social, que vem a motivar a edição do decreto presidencial declarando o interesse social sobre o imóvel para fins de reforma agrária, é aferido mediante procedimento administrativo conduzido pelo Incra, enquanto Autarquia federal responsável pela execução da política de reforma agrária.

No referido procedimento se instrumentaliza a aferição da produtividade, o cumprimento aos ditames da legislação ambiental, trabalhista e do bem-estar de proprietários e trabalhadores rurais, além de aspectos ínsitos à viabilidade técnica e econômica do imóvel para destinação a assentamentos de reforma agrária, culminando na sua reclassificação junto ao cadastro rural gerido pelo Incra.

Portanto, mediante procedimento administrativo específico, a Administração identifica o imóvel rural vocacionado à reforma agrária, partindo daí a motivação ou razão legal específica para a declaração do interesse social do imóvel para fins de reforma agrária.

O decreto declaratório de interesse social deverá identificar o imóvel rural objeto da futura desapropriação, indicando sua dimensão

(com a discriminação das áreas registrada, medida e visada), bem como todas as matrículas relativas ao imóvel.

II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;

Como segundo requisito de instrução da ação expropriatória aqui tratada a lei indica a juntada de certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel.

Referida documentação é essencial para aferição da legitimidade passiva para a ação, bem assim para identificar eventual existência do interesse de terceiros.

A lei, claramente, utiliza o conceito de domínio como equivalente do conceito de propriedade, de modo que deve figurar no pólo passivo da ação, justamente, o seu proprietário ou senhor.

Embora, segundo o art. 1.225 do Código Civil, a propriedade também se trate de direito real, há nela preeminência em relação aos demais direitos reais, os quais dela inclusive decorrem.

É, portanto, ao detentor deste direito que se confere a legitimidade para responder aos termos da ação de desapropriação, conforme se verá no comentário ao art. 7º.

O proprietário se qualifica como legitimado passivo na ação de desapropriação por ser o detentor do *jus abutendi* ou *disponendi*, a quem, portanto, assiste o direito de dispor da coisa ou poder de aliená-la a título oneroso (venda) ou gratuito (doação), abrangendo o poder de gravá-la de ônus (hipoteca, compromisso de venda, concessão de uso, etc.).

Embora para instrução da ação expropriatória seja necessária apenas a certidão atualizada do imóvel, o que se faz pela juntada da denominada certidão de inteiro teor da matrícula ou matrículas que compõem o imóvel expropriando, é de se destacar que o Incra, na fase administrativa da desapropriação, busca realizar uma análise completa de toda a história dominial do imóvel, até chegar ao ato revelador do regular destaque do patrimônio público para o privado.

Ao intentar a ação de desapropriação, instruída apenas com a certidão atual do imóvel, não havendo qualquer ressalva por parte

do Incra, há que se pressupor que na análise da cadeia dominial não se detectaram falhas indicativas de que o assento imobiliário atual merecesse ser desconstituído por um defeito qualquer.

III - documento cadastral do imóvel;

O documento cadastral do imóvel expropriado é denominado espelho do imóvel, tratando-se de um extrato resumido dos dados extraídos do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), gerido pelo Incra.

O SNCR é alimentado e atualizado na fase administrativa da desapropriação a partir do levantamento de dados e informações sobre o imóvel, que ocorre por meio da vistoria de fiscalização, a qual propicia a elaboração do respectivo Laudo Agrônomo de Fiscalização – LAF.

O LAF – Laudo Agrônomo de Fiscalização expressa os diversos aspectos diagnosticados pelo Engenheiro Agrônomo do Incra, pertencente à carreira de Perito Federal Agrário, tendo por objetivo precípuo apurar a produtividade e fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade.

Outrossim, no referido laudo será delimitado e caracterizado escoreitamente o imóvel, identificado seu proprietário e informada a existência ou não de tensões ou conflitos sociais.

Por fim, anote-se que no LAF devem ser relacionadas, quantificadas e dimensionadas as benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, bem como aferida a potencialidade agropecuária do imóvel e sua viabilidade técnica e ambiental para exploração no programa de reforma agrária, inclusive com a inserção dos dados e informações necessárias ao requerimento de licença prévia ambiental.

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, 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.*

O laudo de vistoria e avaliação administrativa – LVA, de responsabilidade também do Engenheiro Agrônomo pertencente aos quadros de pessoal do Incra, componente da Carreira de Perito Federal Agrário, é elaborado sob a respectiva anotação de responsabilidade técnica.

Após a coleta de dados e informações sobre o imóvel, indicada a viabilidade de sua obtenção para fins de reforma agrária, passa-se ao objetivo de determinar tecnicamente o valor de mercado do imóvel como um todo, ou seja, a terra e suas acessões naturais e as benfeitorias indenizáveis, conforme previsto no art. 12 da Lei nº 8.629/93.

O dispositivo ora comentado exige em suas alíneas ‘a’ e ‘b’ que o LVA seja instruído com peças técnicas indicativas da descrição, delimitação e identificação do imóvel bem como de suas benfeitorias, além dos semoventes.

Na verdade, porém, os dados exigidos são próprios de se obter a partir do Laudo Agrônômico de Fiscalização e não do Laudo de Vistoria e Avaliação.

Normalmente, portanto, junta-se ao processo tanto o Laudo Agrônômico de Fiscalização – LAF quanto o Laudo de Vistoria e Avaliação – LVA, os quais, em conjunto, melhor satisfazem as exigências instrutórias legais, devendo-se registrar, aliás, que não raras vezes os referidos laudos são elaborados em perícias concomitantes ou conjuntas.

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua;

Em sintonia com o valor apurado no laudo de vistoria e avaliação – LVA para a terra nua e acessões naturais (art. 184, *caput*, da Constituição Federal), o Incra solicita o lançamento de Títulos da Dívida Agrária - TDA à Coordenação-Geral de Administração da Dívida Pública – CODIP, órgão da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Os TDAs são lançados pela CODIP junto à Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos - CETIP, mediante registro escritural dos respectivos direitos creditórios, em sistema centralizado.

O que a CODIP apresenta ao Incra, portanto, como documento a ser juntado aos autos da desapropriação, trata-se apenas de um

demonstrativo do lançamento, contendo a expressa denominação “Título da Dívida Agrária”; a quantidade de títulos; a data do lançamento; a data do vencimento; e o valor nominal em reais.

A base legal para o lançamento de TDAs é o Decreto nº 578/92 e a Instrução Normativa Conjunta STN/Incra nº 01, de 07/07/1995, sendo interessante anotar que até meados de 1992, quando então sobreveio a edição do Decreto nº 578/92, o Incra emitia os Títulos da Dívida Agrária sob a forma física (cártulas).

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.

Discriminando-se, conforme exigência legal (art. 184, § 1º da Constituição Federal), as benfeitorias úteis e necessárias como benfeitorias indenizáveis em dinheiro, o LVA respalda o Incra na promoção do respectivo depósito bancário.

Para a indenização das benfeitorias é necessário o prévio empenho dos recursos públicos específicos e seu posterior depósito em conta vinculada ao juízo da desapropriação, sendo a juntada do comprovante do respectivo depósito o último requisito de instrução declinado na lei como essencial ao conhecimento e regular desenvolvimento da ação.

Art. 6º 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;

II - determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser; (Redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

Dispõe o *caput* do artigo ora comentado que uma vez atendidos os requisitos processuais, nos termos da presente Lei Complementar e do Código de Processo Civil, ao juiz federal somente resta despachar a inicial, no prazo de quarenta e oito horas.

A priori chama a atenção o prazo de quarenta e oito horas, em face da sua exiguidade, contudo, tal brevidade dialoga perfeitamente com o objetivo da lei de dar celeridade ao processo judicial de desapropriação, revelando também neste aspecto o seu caráter sumário. Também indica o contexto político de criação da lei, que naquela ocasião, situação que persiste até hoje, tinha como um dos objetivos o cumprimento de metas em relação ao Plano Nacional de Reforma Agrária, bem assim o apaziguamento da conflituosa situação vivenciada no meio rural brasileiro.

Ao despachar a petição inicial, o Juiz Federal deverá, de plano, deferir a imissão de posse. Perceba-se que, segundo a lei, o deferimento da imissão de posse ocorre antes mesmo da citação do proprietário do imóvel rural, bastando que estejam presentes os requisitos objetivos. Esta previsão representa uma medida *incontinenti*, imposta *ex lege*, que muitas vezes é incompreendida pelos operadores do direito que não estão familiarizados com as particularidades do processo de desapropriação.²⁸

Com efeito, ao propor a ação de desapropriação, a Autarquia Fundiária já concluiu as etapas do processo administrativo de desapropriação, previstas na Lei nº 8.629/93 e em normativos internos, a exemplo da Norma de Execução/DT/INCRA nº 95, de 27.08.2010 (Diário Oficial da União de 30.08.2010). Nestas previsões, relativas à etapa administrativa, está a principal – e inaugural –, que é a notificação²⁹ ao interessado para acompanhar a vistoria que será feita no imóvel, bem como todas as demais fases processuais, em perfeita observância do princípio do devido processo legal.

Assim, ao ser notificado quanto à vistoria inicial ou do seu resultado³⁰ o interessado já saberá que poderá haver intervenção do

28 Importa registrar que na lei geral das desapropriações não se presume a urgência, devendo esta ser alegada nos autos pelo ente expropriante, conforme dispõe o art. 15 do DL nº 3.365/41: “Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens”.

29 Art. 5º O ingresso no imóvel rural de propriedade particular para o levantamento de dados e informações visando a elaboração do Laudo Agrônômico de Fiscalização – LAF, de acordo com o previsto nos §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, far-se-à mediante prévia comunicação ao proprietário, preposto ou seu representante legal:

I – pessoalmente, provada pela assinatura do proprietário, preposto ou representante legal, devidamente identificado, e pela data do recebimento da comunicação, ou:

II – por via postal, com aviso de recebimento em mãos próprias – ARMP, ou:

III – por via extrajudicial, por meio do Tabelionato de Notas.

30 Art. 12. Procedida a atualização cadastral será encaminhada comunicação, ao proprietário, preposto ou representante legal, na forma do art. 5º desta Norma, informando a atual classificação fundiária do imóvel

Estado na sua propriedade, de modo que comprovado o não cumprimento da função social e sendo expedido o correspondente decreto de interesse social para fins de reforma agrária pelo Chefe do Executivo, a consequência natural é a propositura da ação judicial de desapropriação.

Então, na verdade, sendo ajuizada a ação de desapropriação, o titular do domínio da área rural declarada de interesse social não será surpreendido pela imissão de posse deferida ao Incra.

É que a lei estabeleceu uma presunção legal de urgência, caracterizando a imissão prévia na posse como uma medida liminar, decorrente da própria lei, ou seja, não carece de demonstração dos requisitos que as demais medidas de urgência necessitam. O cumprimento da imissão de posse, que se caracteriza pela transferência da posse do titular do domínio e atual possuidor ao Incra, poderá ser realizada pelo oficial de justiça da justiça federal ou o juiz federal poderá deprecicar a ordem ao juiz de direito da comarca na qual se localiza o imóvel.

Note-se que também na Lei Geral de Desapropriação (DL nº 3.365/41) há menção ao requisito da urgência para deferimento da imissão provisória na posse. Naquele normativo a urgência deveria ser alegada pelo Poder Público (art. 15). Na LC nº 76/93, a urgência, como dito, é presumida. O exercício da posse será transferido ao Incra que, a partir daí, poderá criar o projeto de assentamento e consequentemente destinar o imóvel às famílias de trabalhadores rurais, pré-selecionadas.³¹ Quando estritamente necessário, poderá ocorrer pedido de prazo pelo proprietário para que efetivamente desocupe o imóvel rural. Nestes casos o proprietário poderá fazer o requerimento diretamente ao Incra, através da Superintendência Regional, para que esta estabeleça um prazo para saída do imóvel, desde que tal providência atenda ao interesse público.

Raramente o Judiciário tem dificuldades em cumprir a imissão de posse, todavia, em casos que seja necessário, o juiz requisitará força policial para tal cumprimento. O pedido ao Juiz Federal será feito pelo próprio Incra, ao ver-se inibido de exercer a posse deferida.

O ato de imissão de posse deve ser acompanhado por um preposto da Autarquia. Devem ser conferidas as condições do imóvel, solicitando-

rural e sobre o cumprimento da função social da propriedade.

31 Sob a perspectiva formal, o projeto de assentamento é instituído por portaria editada pela correspondente superintendência regional da Autarquia.

se ao oficial de justiça, quando necessário, descrição pormenorizada. O representante do Incra, no acompanhamento do cumprimento do mandado, deverá observar se as acessões e as benfeitorias avaliadas administrativamente não foram alteradas, modificadas ou retiradas pelo proprietário, hipótese em que tais fatos devem ser levados a conhecimento do juízo do feito, a fim de que os valores de avaliação correspondentes sejam bloqueados e posteriormente restituídos à Autarquia. Sobre eventuais custos que o proprietário possa ter para transferência de seus móveis e semoventes há previsão no art.19, posteriormente comentado. Contudo, mesmo o requerimento e o arbitramento das despesas pelo juiz, não podem ser impeditivos para a imissão, uma vez que a norma não estabelece outros requisitos para a imissão de posse, além dos descritos na atual Lei Complementar.

Concomitantemente ao deferimento da imissão de posse, será determinada a citação do proprietário para, querendo, contestar a ação e indicar assistente técnico.

Considerando o amplo caráter cognitivo da ação de desapropriação para fins de reforma agrária, em contraposição à maior restrição prevista na Lei Geral de Desapropriações (ver comentário ao art. 9º), tem-se que é possível contestar não somente o valor da indenização como também os dados que foram levantados durante a fase de vistoria e classificação, ou seja, contestar a conclusão de que o imóvel não cumpre a função social, indicada pelo Incra. Poderá o proprietário, apresentando a contestação, indicar assistente técnico, o qual deverá acompanhar a perícia judicial, caso seja deferida pelo Juiz Federal.

A terceira ordem direta prevista no art. 6º é para que Cartório de Registro de Imóveis, onde o imóvel esteja registrado, averbe a existência da ação de desapropriação, para que terceiros tenham conhecimento da existência da pretensão desapropriatória do Estado. A realização de um ato registral, averbação, no caso, gera publicidade e, conseqüentemente, a ideia do conhecimento por todos – garantia de oponibilidade *erga omnes*.

Um dos princípios mais relevantes da Lei de Registro Públicos (Lei nº 6.015/73), é o da publicidade dos atos praticados pelo registrador público. Assim, qualquer interessado em imóvel rural, seja na transferência total, parcial, arrendamento, ou mesmo no recebimento como garantia para empréstimos, poderá consultar o registro dominial para certificar-se quanto à existência de eventuais impedimentos ou restrições relativos ao bem.

§ 1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias. (Renumerado do § 2º pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

O proprietário, desde que não tenha nenhum impedimento ou restrição quanto ao seu direito de domínio, seja direto ou indireto, poderá requerer o levantamento de 80% do valor depositado pelo Incra. Havendo disputas, sejam decorrentes de relações pessoais ou reais, as mesmas serão dirimidas em ação própria, afastando da ação de desapropriação qualquer discussão que não seja vinculada diretamente ao ato expropriatório (vide comentários ao art. 9º, onde a questão é abordada com mais detalhes). Isso faz todo o sentido à medida que eventuais interesses particulares não podem trazer prejuízo ao interesse público (princípio da supremacia do interesse público) – no caso, procura-se evitar um atraso desnecessário no processo judicial, do qual depende a realização do interesse público.

Um terceiro que se considere proprietário do imóvel (por exemplo, aquele que considera que usucapiu a coisa), deverá levar tal discussão para ação própria, em face do expropriado. Contudo, se a discussão dominial for prejudicial ao próprio pagamento ao particular, o que não raras vezes se dá quando o domínio é da própria união e o título ostentado pelo expropriado deriva de cadeia dominial nula (destaque original nulo), a jurisprudência do STJ atualmente é pacificada no sentido de permitir a discussão nos próprios autos da desapropriação. (REsp 710.628/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/12/2009, DJe 02/02/2010), permanecendo os valores depositados bloqueados até a solução definitiva da questão.

Deverá o proprietário ainda, para o levantamento de 80% da oferta depositada, demonstrar documentalmete, por meio de certidões negativas, a inexistência de “tributos e multas incidentes sobre o imóvel exigíveis até a data de imissão de posse”. Nesse sentido, o dispositivo merece interpretação sistemática, que deverá ser conjugada com o art. 16. De qualquer forma, não estão compreendidas aí obrigações meramente pessoais (nesse sentido, vide comentários ao art. 16).

Se houver registro de ônus sobre o imóvel, o Incra, na petição inicial, já solicita a intimação do credor para habilitar-se no crédito correspondente ao registro, não sendo permitido a este credor qualquer discussão sobre o *quantum* indenizatório oferecido pela Autarquia. Vale lembrar que o bem expropriado ingressa no domínio público livre de ônus ou gravames que porventura o atinjam à medida que a desapropriação é um modo de aquisição originária, ou seja, com a desapropriação, os ônus reais são extintos.³²

§ 2º O juiz poderá, para a efetivação da imissão na posse, requisitar força policial. (Renumerado do § 3º pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

Raramente o judiciário tem dificuldades em cumprir a imissão de posse, todavia, em casos que seja necessário, o juiz requisitará força policial para tal cumprimento. O pedido ao Juiz Federal será feito pelo próprio Incra, ao ver-se inibido de exercer a posse deferida.

§ 3º No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996)

§ 4º Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

§ 5º Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

§ 6º Integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subseqüentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

§ 7º A audiência de conciliação não suspende o curso da ação. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

A resolução amigável de um litígio tem sido cada vez mais buscada no processo civil contemporâneo,³³ como forma de obter, antecipadamente,

³² Vide, por exemplo, o art. 1.409 e o art. 1.425, V – ambos do Código Civil.

³³ Como bem lembrado por Fredie Didier Junior (*Direito Processual Civil: Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 6. ed. Salvador: JusPODIUM, 2006. p. 445): “Seguindo tendência mundial, foram acrescentados ao CPC, nas últimas reformas das leis processuais, dois dispositivos, que somados ao art. 447 do CPC (que já previa uma tentativa de conciliação no início da audiência de instrução), compõem o tripé normativo em favor da conciliação (da solução do litígio por autocomposição): o inciso IV do art. 125,

a pacificação social, sem ter que esperar o término da longa disputa judicial.³⁴

No processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social para fins de reforma agrária, não poderia ser diferente. Desde o advento da LC nº 88/96, que incluiu no art. 6º da LC nº 76/93 os §§ 3º a 6º, sagrou-se expresso na legislação o incentivo aos acordos judiciais em ações desapropriatórias como forma de garantir a aquisição do imóvel em menor tempo e, assim, conferir maior eficácia aos mandamentos constitucionais.

Sobre a importância da conciliação no processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, destaca William Paiva Marques Júnior:³⁵

A possibilidade de conciliação ainda é vista por parte da doutrina como uma possibilidade de desafogar o Poder Judiciário, tendo-se em mente que a negociação extrajudicial é comprovadamente a melhor forma de se efetivar a reforma agrária democrática, posto que se poderiam priorizar as conciliações em câmaras dentro do próprio Poder Executivo, onde equipes técnicas profissionais e treinadas proporiam acordos e insistiriam em tal tentativa, evitando-se as delongas judiciais, que comprovadamente elevam o valor da terra nua em padrões por vezes irreais, em razão dos acréscimos advindos dos juros de mora e compensatórios (além dos consectários legais). Melhor seria adequar tal procedimento à realidade brasileira e mundial, priorizando a conciliação e somente recorrendo o Poder Judiciário, quando esgotadas as medidas de solução extrajudicial de conflito. Poder-se-ia, ainda, solicitar a digna presença do Ministério Público Federal, como mediador, nas causas de maior divergência ideológica e de valores – prática esta que vem sendo bastante satisfatória no resguardo do interesse público. É a saída mais consentânea em relação às diretrizes

IV e o art. 331. O inciso IV do art. 125 estabelece o dever do magistrado conciliar as partes a qualquer tempo; o art. 331 introduz no procedimento ordinário uma audiência preliminar à fase de instrução probatória, cujo objetivo principal é ensejar uma tentativa de conciliação das partes.”

34 Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart (*Manual do processo de conhecimento: a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 286), destacam a importância da solução do litígio por autocomposição, ao “[...] lembrar que a conciliação permite que as causas mais agudas do conflito sejam consideradas e temperadas, viabilizando a eliminação do litígio não apenas na forma jurídica, mas também no plano sociológico, o que é muito importante para a efetiva pacificação social.”

35 MARQUES JÚNIOR, William Paiva. *Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 127.

traçadas pelo STF e pelo CNJ que buscam extinguir muitas demandas em campanhas a favor da conciliação como uma decorrência (sic) do direito fundamental à paz (classificado como de quinta dimensão).

Assim, prevê o § 3º do art. 6º da LC nº 76/93, com redação dada pela LC nº 88/96, que:

No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público.

Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação (§ 4º do art. 6º da LC nº 73/96). Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais (§ 5º do art. 6º da LC nº 73/96).

Cabe destacar que a composição amigável também foi prevista na Lei nº 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, prevendo a redução do prazo de resgate dos Títulos da Dívida Agrária quando feito o acordo, nos termos do art. 5º, §§ 4º a 6º, com redação dada pela MP nº 2.183-56/2001.³⁶

Nesse contexto, é de se destacar a importância de o Incra buscar consensos e encerrar demandas expropriatórias logo no início, por meio de acordos. Segundo a Instrução Normativa INCRA

³⁶ § 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária - TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições:

I - imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos;

II - imóveis com área superior a três mil hectares:

a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos;

b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos;

c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em quinze anos; e

d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos.

§ 5º Os prazos previstos no § 4º, quando iguais ou superiores a dez anos, poderão ser reduzidos em cinco anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias integralmente em TDA.

§ 6º Aceito pelo proprietário o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em TDA, os prazos de resgates dos respectivos títulos serão fixados mantendo-se a mesma proporcionalidade estabelecida para aqueles relativos ao valor da terra e suas acessões naturais.

nº 34/2006 e a Instrução Normativa INCRA nº 62/2010, atos normativos que regulam a celebração dos acordos judiciais em ações de desapropriação, estes devem pautar-se no campo de arbítrio da avaliação imobiliária administrativa (ou algo bem próximo deste) e jamais poderão ensejar o pagamento de juros ou honorários. A experiência tem demonstrado – mercê dessas disposições – que as indenizações decorrentes de acordos judiciais resultam menos onerosas ao erário que indenizações fixadas pelo Poder Judiciário, em processos contenciosos, as quais se acrescem juros compensatórios e outras despesas acessórias.³⁷

Conforme citado acima, a operacionalização do acordo deve seguir as disposições das Instruções Normativas/INCRA nº 34 de 23 de maio de 2006 (a qual estabelece o procedimento de acordo judicial em ações de obtenção de terras para a Reforma Agrária) e nº 62 de 21 de junho de 2010 (que fixa os limites de alçada decisória dos órgãos colegiados da autarquia).

O art. 5º da IN/INCRA nº 34/2006 dispõe que *“Para a celebração da transação ou acordo deverá ser observada a competência e os limites de alçada fixados no Anexo I da Instrução Normativa/INCRA/nº 33, de 23 de maio de 2006”*. A referida IN nº 33/2006 foi revogada pela vigente IN nº 62/2010, que prevê como órgãos deliberativos o Conselho Diretor – CD e os Comitês de Decisão Regional – CDR (art. 3º, incisos I e II), cujas composições e competências estão previstas no Regimento Interno da autarquia agrária (arts. 10 a 13).

O Conselho Diretor – CD é composto de servidores lotados na sede da autarquia, ao passo que os Comitês de Decisão Regional – CDR são órgãos descentralizados constituídos em cada uma das 30 (trinta) Superintendências Regionais do Incra por servidores nelas lotados.

A competência e os limites de alçada para celebração de acordo em ações de desapropriação de interesse social para fins de reforma agrária recai sobre o Comitê de Decisão Regional – CDR nas hipóteses discriminadas taxativamente nos itens 1 e 2 da alínea “n” do inciso IV do Anexo I da IN nº 62/2010. Já a competência do Conselho Diretor – CD pode ser considerada *residual*,³⁸ ou seja, será competente para

37 Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p. 86.

38 Segundo José Afonso da Silva (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 482), a competência residual “[...] consiste no eventual resíduo que reste após enumerar a competência

deliberar sobre acordos “*acima dos limites fixados para o CDR*” (alínea “o” do inciso IV do Anexo I da IN nº 62/2010).

Assim, por exemplo, seria da competência do Conselho Diretor – CD deliberar sobre qualquer proposta de acordo que vise a *complementação* do depósito inicial da indenização feito pelo Incra e também a *redução* dos prazos de resgate dos Títulos da Dívida Agrária – TDA, uma vez que, da leitura conjugada dos itens 1 e 2 da alínea “n”, inciso IV, do Anexo I da citada IN nº 62/2010, não pode o Comitê de Decisão Regional – CDR autorizar a celebração da avença nestes termos.

Contudo, recentemente foi publicada a RESOLUÇÃO/INCRA/CD/Nº 01, de 29 de março de 2012, pela qual o Conselho Diretor da autarquia, com o propósito de conferir maior celeridade às obtenções de imóveis rurais destinados a assentamento de trabalhadores rurais, autorizou o Superintendente Regional, assistido pelo Chefe da Procuradoria Regional do INCRA nas Superintendências Regionais, celebrar acordos que prevejam, simultaneamente: I – a complementação do valor proposto na inicial até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), respeitado o campo de arbítrio da avaliação administrativa; e II – a redução do prazo de resgate dos Títulos da Dívida Agrária na forma dos §§ 4º e 5º do artigo 5º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

Mas mesmo nos casos em que não possa deliberar, cabe ressaltar que o Comitê de Decisão Regional sempre deverá realizar uma análise prévia das condições da proposta do acordo antes de submetê-la ao Conselho Diretor, consoante prevê o art. 12 da IN nº 34/2006, *in litteris*:

Art. 12. Ultrapassada a alçada atribuída ao Comitê de Decisão Regional - CDR, na forma do Anexo I da Instrução Normativa/ INCRN nº 33, de 23 de maio de 2006, antes da homologação judicial, e *após deliberação do CDR*, conforme o disposto no art. 9º deverá a Superintendência Regional submeter a proposta à deliberação do Conselho Diretor - CD. (destaques nossos).

Tal previsão é salutar, pois considerando que as desapropriações são efetivadas pelas Superintendências Regionais do Incra, dispõem elas de mais subsídios para avaliar a pertinência da proposta, levando em consideração o trâmite da ação judicial, os valores praticados no mercado, a qualidade da terra que está sendo desapropriada, etc.

Cabe destacar, ainda, que as alçadas decisórias dos órgãos colegiados “*são fixadas em função do ato em questão, considerando o valor, o grau de complexidade, a repercussão e outros fatores relevantes*” (art. 5º da IN nº 62/2010).

Em consonância com tal dispositivo, veja-se que a IN nº 62/2010 fixa a competência do órgão superior (Conselho Diretor) para propostas que se distanciam do ordinário, ao passo que a competência do CDR se restringe aos casos em que o desapropriado aceita o valor da oferta na contrapartida de reduzir os prazos de resgate dos Títulos da Dívida Agrária – TDA (item 1 da alínea “n” do inciso IV do Anexo I da IN nº 62/2010), ou mesmo quando este postula o aumento do valor ofertado, mas limitado ao campo superior de arbítrio da avaliação administrativa e sem obter a vantagem da redução do prazo de resgate dos títulos (item 2 da alínea “n” do inciso IV do Anexo I da IN nº 62/2010).

Por fim, ainda sobre os limites de alçada decisória dos órgãos colegiados da autarquia fixados pela IN nº 62/2010, cumpre destacar que qualquer acordo formalizado sem a chancela desses órgãos é nulo, por ausência de manifestação do agente capaz para celebrar tal negócio jurídico (art. 104, inciso I, do Código Civil).³⁹

Embora o acordo se concretize com a homologação judicial, a operacionalização da avença pode ser comparada com um ato administrativo composto, tendo em vista que do ponto de vista da Administração, requer, primeiramente, a manifestação de vontade emanada do representante judicial da autarquia presente à audiência – ato principal, que somente possui eficácia caso seja praticado o segundo ato – ato acessório, consistente na manifestação favorável por parte dos órgãos colegiados que possuem competência para a aprovação da proposta de acordo ou transação judicial, nos termos do art. 5º e Anexo I da IN nº 62/2010.

Feito o devido exame dos limites de alçada decisória dos órgãos colegiados da autarquia fixados pela IN nº 62/2010, cabe agora tratar sobre o procedimento para celebração de acordo judicial em ações de obtenção de terras para a Reforma Agrária, tema este abordado, notadamente, pela Instrução Normativa/INCRA nº 34/2006.

³⁹ Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:

I - agente capaz;

Dentro dos atos normativos da PFE/INCRA, destaca-se também o Memorando Circular PFE/INCRA/Nº 23/2010, que apresenta orientações sobre procedimentos e parâmetros mínimos na realização de acordo judicial visando pôr fim a ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, e o Manual da Coordenação-Geral Agrária da autarquia, que dedica um capítulo específico para tratar do acordo na ação de desapropriação (3.1).

Um ponto importante abordado no citado Memorando Circular PFE/Incra/Nº 23 de 17 de novembro de 2010, diz respeito à competência delegada dos agentes públicos envolvidos na celebração do acordo.

Com efeito, a IN/Incra nº 34/2006, editada antes da implementação do projeto de reestruturação da Procuradoria Geral Federal – PGF,⁴⁰ refere-se em seu artigo 7º aos “Chefes das Procuradorias Regionais”, como pessoas autorizadas a celebrar o acordo em audiência, vez que a representação judicial da autarquia agrária, à época, cabia às unidades jurídicas por eles chefiadas.

Todavia, com a assunção da representação judicial do Incra por diversos órgãos da PGF, os atos judiciais, entre eles a audiência de conciliação, passam a ser da competência do procurador federal em exercício no órgão da PGF responsável pelo processo judicial correspondente. Em razão disso, essa referência à Chefia da Procuradoria Regional deve ser interpretada em consonância com a nova realidade da PGF, sendo possível a celebração de acordo por qualquer procurador federal que esteja presente na audiência de conciliação na condição de representante judicial do Incra.

Por outro lado, ainda segundo o citado Memorando Circular PFE/INCRA/Nº 23/2010, no âmbito da Advocacia-Geral da União, a Portaria nº 990, de 16 de julho de 2009, delega competências ao Procurador-Geral Federal, para, no âmbito de suas atribuições, autorizar a celebração de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio.

A Portaria/AGU nº 915, de 16 de setembro de 2009, por sua vez, subdelega as competências para a celebração de acordos a várias autoridades, utilizando como critérios os valores envolvidos no litígio.

40 A partir do primeiro semestre de 2007, foi iniciado processo de reestruturação da PGF com o fito de transferir ao Órgão Central, às Procuradorias Regionais Federais e às Procuradorias Federais nos Estados a representação judicial das autarquias e fundações, ficando com as Procuradorias junto a essas entidades as atividades de consultoria e assessoramento jurídico.

Essa mesma Portaria, contudo, em seu § 7º do art. 1º, ressalva as competências específicas eventualmente existentes na legislação em vigor em relação às autarquias federais, tal como ocorre com o Presidente do Incra, que possui competência delegada, conferida por meio da Portaria Conjunta nº 1, de 12 de março de 2009, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Advocacia-Geral da União, para autorizar acordos ou transações judiciais de interesse da autarquia agrária nos processos de desapropriação para fins de reforma agrária.

Por fim, ainda no âmbito da autarquia, cabe destacar que foi publicada a Portaria/INCRA/P/nº 75, de 18 de março de 2009, que subdelegou a competência para aprovação de acordos e transações em juízo ao Comitê de Decisão Regional – CDR e ao Conselho Diretor – CD, já visto alhures.

Outra questão intrigante diz respeito à possibilidade jurídica de celebrar acordo extrajudicial, temática que vem à tona, ante a previsão contida no § 1º do art. 8º da IN/INCRA nº 34/2006, que dispõe que, *excepcionalmente*, poderá ser realizado acordo fora da audiência de conciliação designada no curso da ação da desapropriação, quando o proprietário aquiescer com o valor da avaliação administrativa do Incra, requerendo tão somente a redução dos prazos de resgate dos Títulos da Dívida Agrária.

Sobre o assunto, cumpre salientar que a própria IN INCRA nº 34/2006 *favorece e induz* que os acordos sejam feitos durante o curso do processo judicial de desapropriação, inclusive dedicando um capítulo para tratar dos acordos antes da sentença de primeiro grau (Capítulo II) e outro para após a sentença (Capítulo III).

Esta noção também se extrai do art. 2º da IN nº 34/2006, expresso ao dispor que: “A transação judicial ou acordo envolvendo imóvel rural *somente produzirá efeito após a indispensável manifestação do Ministério Público Federal e a homologação judicial pelo Juízo competente.*” (grifos nossos).

Outrossim, o art. 9, inciso I, da citada IN/INCRA nº 34/2006, estabelece que quando formalizada a proposta de acordo, a Procuradoria deverá instruir o processo administrativo de desapropriação com as seguintes peças, *verbis*:

Art. 9º *Formalizada a proposta de acordo na audiência de conciliação, a Procuradoria Regional do INCRA deverá, sucessivamente:*

I - *instruir o processo administrativo de desapropriação com a proposta de acordo apresentada em audiência, com manifestação circunstanciada que atenda, e que aborde os seguintes itens:*

- a) razões que ensejaram a realização do acordo;
- b) legitimidade da parte proponente;
- c) inexistência de ônus e gravames sobre o objeto da transação, ou de obstáculos de natureza legal ou processual que possam impedi-la;
- d) preservação do interesse de terceiros;
- e) valores apresentados pelo proponente, após manifestação do Setor de Cálculos;
- f) aspectos que onerem substancialmente a indenização e que possam ser objeto de negociação;
- g) condições legais em que se deverá formalizar o acordo;
- h) *andamento dos processos judiciais e a juntada de suas peças no processo administrativo;*
- i) atendimento aos incisos III e IV do parágrafo único do art. 1º.
(grifos nossos).

Portanto, ainda que haja previsão de se celebrar acordo extrajudicial, esta possibilidade será sempre *excepcional e não dispensará o ajuizamento da ação de desapropriação e a manifestação do Ministério Público Federal que oficiar no feito, para fins de posterior homologação judicial, nos termos dos artigos 2º e 8º, da IN nº 34/06 e da própria Lei Complementar nº 76/93 (art. 6º, §§ 3º a 5º).*

Esta é a mesma orientação constante do Manual da Coordenação-Geral Agrária, *in verbis*:

Aspecto relevante a ser considerado é que a proposta de acordo deve ser homologada em juízo, estando sujeita à aprovação do Ministério Público Federal. Nestes termos estipula o art. 2º da IN nº 34/2006: *“a transação judicial ou acordo envolvendo imóvel rural somente produzirá efeito após a indispensável manifestação do Ministério Público Federal e a homologação judicial pelo Juízo competente”.*

Sendo assim, é de se ressaltar que acordos envolvendo imóveis rurais somente poderão ser firmados com homologação judicial em audiência de conciliação, nos termos previstos no art. 6º, § 3º da LC nº 76/93, sendo nula qualquer transação realizada apenas na via administrativa.⁴¹

⁴¹ BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA. Manual da Coordenação-Geral Agrária. Orientações em processos judiciais e administrativos. Redação, organização e adaptação de textos pela Procuradora Federal Dra. Viviane Amaral Souza. Brasília, Gráfica INCRA, 2007

No mesmo sentido, há precedente do TRF da 1ª Região, reputando indispensável a homologação judicial do acordo extrajudicial firmado em processo de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme ementa do julgado, a seguir transcrita:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA - TRANSAÇÃO EXTRAJUDICIAL - EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO - INTERESSE PROCESSUAL - PERSISTÊNCIA - POSSIBILIDADE DE AS PARTES RECUSAREM O ACORDO, ATÉ A HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL - NECESSIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS DE EXISTÊNCIA E VALIDADE DA TRANSAÇÃO, NO MOMENTO DA HOMOLOGAÇÃO - ANULAÇÃO DA SENTENÇA EXTINTIVA, PARA QUE O FEITO PROSSIGA.

I - A existência de acordo extrajudicial, firmado pelo expropriante, não caracteriza ausência de interesse processual, na ação que ele foi obrigado a ajuizar, para obter a imissão de posse e a transferência do domínio, nos termos da lei de regência.

II - Para que produza seus efeitos na esfera judicial, a transação depende de homologação (que não foi feita na sentença), e, até que tal ocorra, afigura-se integralmente recusável por qualquer das partes, não havendo como se admitir qualquer ato que imponha obstáculo à garantia fundamental de pleno acesso à Justiça, como no caso (CF, art. 5º, XXXV).

III - A validade da transação, como a de qualquer negócio jurídico, depende do prévio exame da concorrência dos pressupostos do art. 104 do Código Civil, quais sejam, agente capaz, objeto lícito, possível, determinado ou determinável, e forma prescrita ou não defesa em lei, no momento da homologação judicial.

IV - Anulação da sentença extintiva do feito, sem resolução do mérito, para que, designada a audiência e ouvidas as partes sobre o interesse de manter o acordo, se for o caso, o Juízo examine e decida sobre os pressupostos de validade da transação, homologando-a (ou não), ou, no caso de retratação do acordado, manifestada por qualquer dos litigantes, dê continuidade ao feito, até seus ulteriores termos.

V - Apelação provida.

(AC 2008.43.00.003523-4/TO, Rel. Desembargadora Federal Assusete Magalhães, Terceira Turma, e-DJF1 p.275 de 11/09/2009)

Enfrentadas as questões polêmicas, cumpre ainda tecer algumas considerações sobre o procedimento para celebração do acordo judicial, à luz da IN INCRA nº 34/2006 e do Memorando Circular PFE/INCRA/Nº 23/2010.

Como norte principal, o procurador oficiante deverá ter em mente que o acordo somente poderá ser celebrado

quando atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como traduzir racionalidade no emprego dos recursos públicos, dentro de critérios técnicos que visem a minimizar os custos de obtenção de terras rurais, agilizar a transferência de domínio e atender a razões de oportunidade e conveniência administrativas.(art. 1º da IN nº 34/2006).

Ciente dessas premissas básicas, o Procurador Federal que atuar no processo judicial deverá observar um procedimento mínimo para celebração do acordo, devidamente abordado no Memorando Circular PFE/INCRA/Nº 23/2010 e que se transcreve a seguir:

a) Designada audiência de conciliação, deverá o Procurador Federal que atua no feito oficial desde logo o INCRA, requisitando a presença de engenheiro agrônomo na aludida audiência, dada a obrigatoriedade de sua participação nesse ato processual, conforme estabelece o §3º do art. 8º da IN nº 34/2006;

b) Havendo proposta de acordo que seja de interesse do INCRA, constatado pelo procurador federal, sua plausibilidade e possibilidade de aceitação por preencher os requisitos e condições dispostas na IN nº 34/2006, deverá o procurador fazer constar da Ata de Audiência que sua aceitação ficará *condicionada* à aprovação pelo órgão colegiado da autarquia competente, *Comitê de Decisão Regional - CDR ou Conselho Diretor - CD*, cujas alçadas de deliberação estão definidas no art. 5º e Anexo I da IN nº 62/2010;

c) Deverá constar da Ata de Audiência, dentre outras condições previstas na IN nº 34/2006, cláusula assecuratória de renúncia do expropriado a quaisquer direitos sobre os quais possam se fundar ações, recursos ou outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais, nos quais sejam parte o INCRA ou a União, relativamente ao bem expropriado;

Dentre as condições a serem observadas na transação, merece destaque a vedação do pagamento de juros de mora, juros compensatórios, honorários de advogado e de assistente técnico do expropriado e de parcelas indenizatórias em desacordo com o previsto no §2º do art. 12 da Lei nº 8.629/93, com redação dada pela MP 2.183-56/2001, nos termos do §1º do art. 7º da IN nº 34/2006;

d) Para deliberação do órgão colegiado competente deverá ser solicitado o prazo mínimo de 30 (trinta) dias, em caso de competência

do Comitê de Decisão Regional – CDR, ou 60 (sessenta) dias, em caso de competência do Conselho Diretor – CD, devendo este prazo constar da Ata da Audiência;

e) Imediatamente após a realização da audiência, em no máximo 48 horas, deverá o procurador federal responsável pela recepção da proposta de acordo encaminhar ao INCRA *a Ata da Audiência de conciliação com a proposta a ser submetida à instância colegiada competente, acompanhada de manifestação que contemple no mínimo as seguintes informações, dentre outras, que a partir do caso concreto julgar necessárias à perfeita compreensão e valoração da proposta, consoante exige o art. 9º, inciso I, da IN nº 34/2006*:

- i) razões que ensejam a realização do acordo;
 - ii) legitimidade da parte proponente;
 - iii) inexistência de ônus e gravames sobre o objeto da transação, ou de obstáculos de natureza legal ou processual que possam impedi-la;
 - iv) preservação do interesse de terceiros;
 - v) valores apresentados pelo proponente;
 - vi) aspectos que onerem substancialmente a indenização e que possam ser objeto de negociação;
 - vii) condições legais em que se deverá formalizar o acordo;
 - viii) andamento dos processos judiciais;
 - ix) atendimento aos incisos III e IV do parágrafo único do art. 1º da IN INCRA Nº 34/2006;
 - x) duração e complexidade do litígio judicial;
 - xi) existência de outros processos conexos, informando o estágio processual em que se encontram;
 - xii) *conveniência jurídica da extinção do feito*, a ser aferida a partir da existência ou não de imissão de posse em favor do INCRA; da ocorrência de fatos impeditivos à concessão da imissão de posse, decisões contrárias à autarquia, etc.
- f) Tão logo a proposta seja apreciada pelo órgão colegiado competente, a decisão registrada em ata deverá ser comunicada ao procurador federal oficiante no processo para sua apresentação em juízo;
- g) Caso a decisão do órgão colegiado seja pela aprovação da proposta de acordo, sendo ela homologada em juízo, assim que intimado da sentença homologatória da transação, o procurador federal responsável pelo feito deverá dela dar conhecimento ao INCRA para providenciar o cumprimento das obrigações acordadas, geralmente procedendo ao cancelamento dos TDAs inicialmente lançados, escriturando novos com prazo de resgate reduzido;

Por fim, ainda sobre o procedimento mínimo para celebração do acordo, o Memorando Circular PFE/INCRA/Nº 23/2010 traz duas recomendações importantes: i) somente após o trânsito em julgado poderá o INCRA adotar as providências tendentes a cumprir com as obrigações pactuadas e judicialmente homologadas; ii) impossibilidade ou impertinência de fixação no próprio termo de acordo de multa por atraso no cumprimento de obrigações assumidas.

A primeira recomendação nada mais é do que uma medida de cautela e prudência, pois antes do trânsito em julgado da sentença homologatória do acordo esta ainda poderá ser impugnada por qualquer das partes e também pelo Ministério Público Federal, tornando, assim, inúteis os atos administrativos praticados visando o cumprimento da avença.

Em relação à segunda recomendação, mesmo sendo o acordo uma manifestação de vontade das partes, não há qualquer razão ou fundamento para prever antecipadamente o pagamento de multa no bojo da transação, por atentar contra o interesse público.

Além disso, considerando o complexo procedimento de emissão de tais títulos, que envolve diversos órgãos com atribuições distintas, sendo que compete, ao final, à Secretaria do Tesouro Nacional – STN proceder a substituição dos TDAs, a previsão de multa diária no termo de acordo traz o risco da autarquia ser penalizada, descumprindo, portanto, os preceitos da IN/INCRA nº 34/2006, notadamente o da busca da racionalidade no emprego dos recursos públicos.

Em síntese, a celebração do acordo deve ser uma vantagem para as partes, e não um ônus, pois pauta-se nos princípios da legalidade e impessoalidade no emprego dos recursos públicos, além de permitir uma rápida solução para a demanda, agilizando a transferência de domínio do imóvel para a autarquia, e assegurando a renúncia dos expropriados a quaisquer direitos sobre os quais possam fundar ações, recursos ou outros procedimentos relativos ao imóvel expropriado, bem como, ao pagamento de juros moratórios, compensatórios e honorários de advogados e assistentes técnicos.

Por fim, voltando à temática no plano legal, integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subsequentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante (§ 6º do art. 6º da LC nº 76/93). A audiência de conciliação não suspende o curso da ação (§ 7º do art. 6º da LC nº 76/93).

Tais dispositivos remontam a outros assuntos, relacionados ao momento em que se considera a transmissão do imóvel para autarquia e do caráter preferencial da ação de desapropriação, os quais serão tratados com maior profundidade nos comentários de outros artigos da lei (arts. 17 e 18 da LC nº 76/93).

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

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

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

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

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

Art. 8º O autor, além de outras formas previstas na legislação processual civil, poderá requerer que a citação do expropriando seja feita pelo correio, através de carta com aviso de recepção, firmado pelo destinatário ou por seu representante legal.

A *citação* é uma das espécies de comunicação dos atos processuais, segundo classificação orientada por um critério topográfico do Código de Processo Civil,⁴² uma vez que sua disciplina está inserida no Capítulo IV (Das Comunicações dos Atos), sendo definida naquele diploma normativo como “o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender” (art. 213).

Todavia, o conceito legal é tido como limitado à medida que menciona apenas o chamamento. Com efeito, a citação cumpre no processo uma dupla função: (a) convocar o réu a juízo e (b) cientificar-

⁴² Aqui, toda a referência ao CPC será em relação à Lei nº 5.869/73. Sabe-se que poderá em breve ser superada por novo instrumento, tendo em vista o avançado estágio de tramitação do correspondente projeto de lei no Congresso Nacional, contudo, não há previsibilidade nesse sentido, nem mesmo segurança quanto ao teor da redação final, dado o fundo político inerente ao processo legislativo.

lhe o teor da demanda formulada (art. 225, II, CPC).⁴³⁻⁴⁴ Consubstancia, assim, uma expressão objetiva, formal e concreta do devido processo legal. Com a citação, *contraditório* e *ampla defesa*, para além de garantias, passam também a representar ônus ao réu.

Trata-se também de ato indispensável à validade do processo (art. 214, CPC),⁴⁵ daí a sua conexão com o tema das nulidades processuais. Nesse sentido é que passou a ser caracterizada pela doutrina já consolidada como um *pressuposto processual* de validade ou, mais precisamente, um requisito objetivo e intrínseco de validade,⁴⁶ à medida que é por meio da citação que se integraliza ou se “triangulariza” a relação jurídica processual – *actum trium personarum* (sob a perspectiva subjetiva do conceito de processo). No entanto, vale ressaltar que o processo é anterior à citação,⁴⁷ portanto, parece-nos mesmo mais adequado caracterizar a citação como uma “condição de eficácia do processo em relação ao réu (art. 219 e 263 do CPC)”, e um requisito de validade apenas dos atos processuais que se lhe seguirem, os quais, muito embora existam (p. ex.: a sentença superveniente), são defeituosos por derivação, e sua nulidade pode ser decretada a qualquer tempo – mesmo após o prazo da ação rescisória (art. 475-L, I e art. 741, I, CPC).⁴⁸

Mas apesar de seu lugar de importância e destaque, e talvez, justamente por isso, faz-se necessário o registro de uma advertência, a fim de que não se tome o que não é pelo que é. Enquanto ato formal, a citação, por si mesma, não tem sentido além das funções que cumpre no processo – compreensão esta, inclusive, corolário do princípio da

43 DALL'AGNOL, Antonio. *Comentários ao Código de Processo Civil*, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 470-472. No mesmo sentido: DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*, 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 453.

44 “Art. 225. O mandado, que o oficial de justiça tiver de cumprir, deverá conter: [...] II - o fim da citação, com todas as especificações constantes da petição inicial, bem como a advertência a que se refere o art. 285, segunda parte, se o litígio versar sobre direitos disponíveis; [...]” No mesmo sentido o art. 223, quanto à citação por carta.

45 “Art. 214. Para a validade do processo é indispensável a citação inicial do réu.”

46 Na classificação de José Orlando Rocha de Carvalho (citado por DIDIER JR., Fredie, *op. cit.* p. 210 e seguintes).

47 Seja porque, sob uma perspectiva objetiva, o processo é uma sucessão de atos orientados a um determinado fim, seja porque, segundo corrente doutrinária posterior, é reconhecida a existência da própria relação jurídica processual mesmo quando ainda incompleta (restrita a autor e juiz). A atual redação do CPC subsidia este entendimento (art. 285-A).

48 DIDIER JR., Fredie, *op. cit.* p. 453. Este autor também oportunamente mencionou a expressão forjada por José Maria Tesheiner (*Pressupostos processuais e nulidades no processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 283) para denominar esta nulidade tão particular: um vício “transrescisório”.

instrumentalidade das formas. Daí porque o comparecimento espontâneo do réu supre a falta de citação nos termos do art. 214, § 1º, do CPC.⁴⁹ A ausência ou nulidade da citação também apenas atingirão a validade dos atos processuais subsequentes, na forma do art. 248 do CPC,⁵⁰ na medida em que se caracterizar efetivo prejuízo ao réu (art. 249, §§ 1º e 2º).⁵¹ Portanto, é perfeitamente possível a hipótese de uma citação nula não redundar em um processo nulo, em especial, em uma sentença nula.

Passado este momento introdutório que, embora bastante conciso, apresenta-se pertinente para melhor situar o sentido e alcance do art. 7º da LC nº 76/93, passa-se à abordagem direta deste dispositivo. E nesta aproximação, ganha relevo o destaque das peculiaridades diferenciadoras em relação ao regime da citação disciplinado pela “norma geral”, o CPC. Diz-se *norma geral* porque o art. 22 da LC nº 76/93 discrimina que, ao procedimento desta lei especial (aí incluída a citação), aplica-se subsidiariamente, no que for compatível, o CPC.

Primeiramente, observa-se que o art. 7º não foge à regra da pessoalidade: “a citação do expropriando deve ser feita na *pessoa* do proprietário do bem” (grifo nosso).

Quanto à *pessoa* natural, dispensam-se maiores digressões. Contudo, no caso da *pessoa* jurídica e outros entes formais, que nada mais são que uma abstração, surge a necessidade de identificar quem os representam,⁵² daí a referência do dispositivo pela expressão “ou seu representante legal”, remetendo expressamente ao disposto no art. 12 do CPC:

Art. 12. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, por seus procuradores;

49 Por outro lado, “comparecendo o réu apenas para arguir a nulidade e sendo esta decretada, considerar-se-á feita a citação na data em que ele ou seu advogado foi intimado da decisão” (art. 214, § 2º, CPC).

50 “Art. 248. Anulado o ato, reputam-se de nenhum efeito todos os subsequentes, que dele dependam; [...]”

51 “Art. 249. O juiz, ao pronunciar a nulidade, declarará que atos são atingidos, ordenando as providências necessárias, a fim de que sejam repetidos, ou retificados. § 1º O ato não se repetirá nem se lhe suprirá a falta quando não prejudicar a parte. § 2º Quando puder decidir do mérito a favor da parte a quem aproveite a declaração da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato, ou suprir-lhe a falta.”

52 Com a ressalva, sempre pontuada pela doutrina alinhada a PONTES DE MIRANDA, no sentido de que quando o ente se faz presente por seus órgãos, não haveria representação propriamente dita. Neste sentido, leciona OVÍDIO A. BAPTISTA DA SILVA (*Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. 1. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. p. 96): “O órgão torna presente, portanto apresenta a respectiva pessoa jurídica de cujo organismo faz parte.”

- II - o Município, por seu Prefeito ou procurador;
 - III - a massa falida, pelo síndico;
 - IV - a herança jacente ou vacante, por seu curador;
 - V - o espólio, pelo inventariante;
 - VI - as pessoas jurídicas, por quem os respectivos estatutos designarem, ou, não os designando, por seus diretores;
 - VII - as sociedades sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração dos seus bens;
 - VIII - a pessoa jurídica estrangeira, pelo gerente, representante ou administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil (art. 88, parágrafo único);
 - IX - o condomínio, pelo administrador ou pelo síndico.
- § 1º Quando o inventariante for dativo, todos os herdeiros e sucessores do falecido serão autores ou réus nas ações em que o espólio for parte.
- § 2º As sociedades sem personalidade jurídica, quando demandadas, não poderão opor a irregularidade de sua constituição.
- § 3º O gerente da filial ou agência presume-se autorizado, pela pessoa jurídica estrangeira, a receber citação inicial para o processo de conhecimento, de execução, cautelar e especial.

No caso do inciso IX acima, vale lembrar que “o condômino que administrar sem oposição dos outros presume-se representante comum”, conforme está previsto no art. 1.324 do Código Civil. Trata-se de hipótese de mandato tácito.⁵³ Ao contrário dos condomínios edilícios, em que a formalização da administração é quase inevitável para obter uma mínima funcionalidade, a administração informal pode ser muito freqüente no caso de condomínio de prédios rústicos.

Já o inciso V acima transcrito, sempre traz consigo uma tormentosa questão: e no caso de espólio sem inventariante nomeado, quem o representaria? Segundo o art. 986 do CPC, seria o “administrador provisório”, sendo que o art. 1.797 do CC traz em seus incisos uma relação sucessiva para os possíveis administradores:

- I - ao cônjuge ou companheiro, se com o outro convivia ao tempo da abertura da sucessão;
- II - ao herdeiro que estiver na posse e administração dos bens, e, se houver mais de um nessas condições, ao mais velho;
- III - ao testamenteiro;

53 SILVA, Regina Beatriz Tavares da. (coord.) *Código Civil Comentado*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1266.

IV - a pessoa de confiança do juiz, na falta ou escusa das indicadas nos incisos antecedentes, ou quando tiverem de ser afastadas por motivo grave levado ao conhecimento do juiz.

Ora, tais discriminações muitas vezes podem representar, conforme o caso concreto, um difícil ônus a ser desvencilhado por aquele que demanda em face de um espólio, podendo redundar em situações de significativa insegurança jurídica (quanto à validade do processo – ou dos atos processuais sucessivos, como já registrado). A nulidade inclusive pode ser facilmente induzida ou preparada em atitude de má-fé. Isso levou inclusive a muitos juízes exigirem a citação de todos os sucessores quando o espólio não possuísse inventariante nomeado, de modo a “blindar” o processo, mas com a consequência de retardá-lo ou burocratizá-lo em demasia.

De modo a evitar tais problemas, principalmente orientado pelo princípio da supremacia do interesse público, que reclama um processo mais efetivo (seguro) e célere, o legislador previu, para o caso, regra especial.

Está prevista no art. 7º, § 2º, da Lei Complementar, segundo o qual “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” (grifo nosso). No caso, apenas é exigido a condição de possuidor do imóvel para o herdeiro ou legatário, e não para o cônjuge sobrevivente. É a interpretação mais consentânea sob as perspectivas teleológica e sistemática, afinal, se o objetivo aqui é facilitar o ato citatório, não se poderia chegar à construção de norma mais restritiva do que a regra do Código Civil, que não faz a ressalva da posse ao cônjuge (art. 1.797, I). Outra peculiaridade se extrai da própria interpretação literal: a partícula “ou” transmite seguramente a idéia de alternativa, ao contrário da ordem sucessiva da lei geral.

Em relação ao art. 7º talvez a percepção mais relevante diga respeito ao que o dispositivo indica por inferência lógica: a discriminação de quem detém *legitimidade passiva* na ação de desapropriação em questão (art. 3º, CPC). Em regra, o *proprietário*.

No sistema brasileiro, presume-se proprietário de um bem imóvel aquele cujo nome consta transcrito na respectiva matrícula no competente ofício registral (arts. 1.227 e 1.245 do Código Civil). Herdeiro do sistema romano e mais alinhado à variante do sistema alemão (baseado no princípio da abstração da causa), opõe-se ao sistema francês, pelo qual o

negócio jurídico obrigacional (contrato de compra e venda, por exemplo) possui o efeito de transferir diretamente o direito de propriedade.

Como consequência prática, o Incra, enquanto ente expropriante, desincumbe-se do ônus representado pelo requisito da petição inicial previsto no art. 284, II, do CPC, quanto ao polo passivo, ao nominar a pessoa indicada no registro imobiliário.

Eventuais arrendatários, meeiros ou posseiros, por exemplo, deverão deduzir suas pretensões contra o expropriado em ações próprias, sendo vedada a intervenção daqueles no processo de desapropriação, à medida que não são titulares de direitos reais. Mesmo a oponibilidade ao terceiro adquirente que o regime legal dos contratos agrários de arrendamento e parceria em regra garantem (art. 92, § 5º, da Lei nº 4.504/64 – Estatuto da Terra),⁵⁴ não produz efeito perante o ente expropriante por ser a desapropriação uma forma de aquisição originária⁵⁵ da propriedade.

Eventual posseiro que tenha adquirido o domínio por força de prescrição aquisitiva (usucapião), contudo, sem o correspondente título transcrito (sentença judicial declaratória – art. 945, CPC), também não é réu na desapropriação, pois não se há certeza quanto ao seu direito, ou em outras palavras, porque não desfez a presunção relativa do registro imobiliário pelas vias próprias. Não obstante, poderá intervir no processo para, mediante a alegação de fundada dúvida dominial (possível usucapião), requerer o bloqueio dos valores da indenização, “hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias” (art. 6º, § 1º). Trata-se de repercussão concreta da preferencialidade e prejudicialidade (art. 18).

Os titulares dos demais direitos reais⁵⁶ sobre o imóvel desapropriado não serão citados, mas apenas *intimados* (art. 7º, § 3º).

Aqui é evidente a intenção de diferenciar as situações. Enquanto que o proprietário é chamado ao processo para apresentar defesa, ou

54 “Art. 92. [...] § 5º A alienação ou a imposição de ônus real ao imóvel não interrompe a vigência dos contratos de arrendamento ou de parceria ficando o adquirente sub-rogado nos direitos e obrigações do alienante.”

55 SANTOS, Mauro Sérgio dos. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 762-763.

56 A relação de direitos reais está disposta no art. 1.225 do CC: “I - a propriedade; II - a superfície; III - as servidões; IV - o usufruto; V - o uso; VI - a habitação; VII - o direito do promitente comprador do imóvel; VIII - o penhor; IX - a hipoteca; X - a anticrese; XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; XII - a concessão de direito real de uso.”

seja, para, querendo, resistir à pretensão do autor,⁵⁷ os titulares dos demais direitos reais não poderão apresentar tal resistência. Apenas são cientificados quanto à existência e teor da ação para que possam tomar as providências para a ressalva de seus eventuais direitos junto ao proprietário. Por exemplo, o credor hipotecário, a partir do conhecimento da desapropriação, poderá exigir do proprietário a substituição da garantia, contudo, na resistência deste, deverá deduzir sua pretensão em processo próprio.

Exceção se faz em relação à enfiteuse, porquanto além do proprietário (*senhorio direto*), o próprio *enfiteuta* ou *foreiro* (também dito titular do *domínio útil*) também deve ser citado.

Segundo a definição de Orlando Gomes, “a *enfiteuse* é o direito real limitado que confere a alguém, perpetuamente, os poderes inerentes ao domínio, com a obrigação de pagar ao dono da coisa uma renda anual.”⁵⁸ É compreensível que o enfiteuta seja citado tal qual o proprietário à medida que a soma de poderes que detém é muito amplo, a ponto de se traduzir pela expressão “domínio útil”. De fato, atualmente o que diferencia o direito do enfiteuta do direito do proprietário são, na prática, essencialmente as obrigações daquele no sentido de pagar uma renda anual (*foro*) ao senhorio e de manter a substância da coisa.

Vale lembrar, contudo, que a enfiteuse é um direito em vias de extinção no sistema jurídico brasileiro, ao menos no âmbito das relações interprivadas. Nesse sentido, o Código Civil de 2002 não incluiu a enfiteuse no rol dos direitos reais (art. 1.225), fazendo constar apenas regra de transição vedando a constituição de novas enfiteuses (art. 2.038)⁵⁹ – embora garantindo as atuais, tal como a norma de transição constitucional (art. 49, ADCT).

Com a superveniência da desapropriação, extingue-se a enfiteuse. Conforme leciona Orlando Gomes,

57 Lembrando sempre o limite imposto à cognição no art. 9 (adiante comentado): “A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado” (grifo nosso).

58 *Direitos Reais*. 20. ed. atualizada por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 276.

59 “Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, e leis posteriores. § 1º Nos aforamentos a que se refere este artigo é defeso: I - cobrar laudêmio ou prestação análoga nas transmissões de bem aforado, sobre o valor das construções ou plantações; II - constituir subenfiteuse. § 2º A enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial.”

neste caso o enfiteuta terá direito a receber a correspondente indenização da qual deduzirá o que deve ser pago ao senhorio direto. Mas a enfiteuse acaba. A desapropriação deve ser equiparada ao resgate para o efeito de cálculo do valor a ser atribuído ao senhorio direto como indenização. É o critério mais lógico.⁶⁰⁻⁶¹

Por derradeiro, registra-se que, sendo a União uma das partes contratantes, não precisará ser citada, o que é perfeitamente lógico, uma vez que no processo de desapropriação o Incra está demandando como delegatário da própria União.

O § 4º do art. 7º, por sua vez, prevê hipótese de litisconsórcio necessário. Os confrontantes que tenham contestado fundamentadamente as divisas do imóvel expropriando na fase administrativa *serão* citados. Esta regra supõe a seguinte situação de fato subjacente: o confrontante que alega e motiva que o Incra está em vias de desapropriar também parcela de seu imóvel. Daí porque estará também legitimado a contestar a ação. Se não o fizer, posteriormente será carecedor de ação caso queira propor em face do Incra ação de demarcação que tenha como causa de pedir o questionamento do perímetro da área desapropriada tal como ficou estabelecido no processo de desapropriação.

Há também uma regra de citação de aplicação específica e que não está no teor da Lei Complementar, mas na Lei nº 9.871/99. Seu art. 3º estabelece que na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, será citado o Estado onde estiver situado o imóvel rural expropriando, registrado em nome de particular, em relação ao qual não tenha sido identificado *destaque válido* do domínio público, por título formal ou por força de legislação específica.

A hipótese abrange, em especial, aqueles típicos casos de alienações *a non domino* efetuadas pelos Estados em faixa de fronteira.

Há inclusive regra de direito intertemporal no § 1º do artigo em questão, aplicando a nova disposição legal também às desapropriações em andamento.

Algo importante de se ressaltar aqui é a diferença da disciplina legal para os casos de dúvida dominial entre particulares daquela

60 *Op. cit.*, p. 289.

61 O resgate mencionado normalmente consiste no direito potestativo do foreiro adquirir a propriedade plena do senhorio mediante o pagamento de um certo número de pensões anuais. A questão está disciplinada no Código Civil de 1916 (art. 693, com redação dada pela Lei nº 5.827/72).

conferida para a dúvida envolvendo pessoa de direito público (no caso, Estado). Na primeira hipótese, o particular deverá se manifestar no processo de desapropriação alegando a dúvida fundada para obter o bloqueio de valores em depósito judicial (medida cautelar) e disputá-los com o réu em ação própria (art. 6º, § 1º, LC 76/93). Na segunda hipótese, eventual reconhecimento do domínio do Estado (ou da própria União)⁶² deverá ser feito nos próprios autos da desapropriação, prosseguindo esta em relação ao Estado – portanto, este sucederá o expropriado particular no polo passivo (art. 3º, § 3º, Lei 9.871/99).⁶³

Intencionalmente o tema dos *efeitos da citação* (art. 219, CPC) foi destacado do momento introdutório para este, posterior à abordagem da legitimidade passiva, pela conexão que acaba existindo com esta.

Importa destacar, para a perspectiva da desapropriação, um dos efeitos de ordem processual: a citação torna *litigiosa a coisa*. Conforme leciona Antônio Dall’Agnol, “não importa isso na indisponibilidade do objeto, mas na ineficácia de sua disposição relativamente às partes em litígio, conforme o mais moderno entendimento.”⁶⁴ Portanto, mesmo que o expropriado aliene o imóvel – e isso, em tese, é possível⁶⁵ –, tal fato não implicará alteração no pólo passivo do processo judicial de desapropriação. É, aliás, a regra geral, pois o art. 42 do CPC é categórico nesse sentido: “A alienação da coisa ou do direito litigioso, a título particular, por ato entre vivos, não altera a legitimidade das partes”, dispondo ainda o § 3º do dispositivo em questão que “a sentença, proferida entre as partes originárias, estende os seus efeitos ao adquirente ou ao cessionário.”

62 O art. 2º da Lei 9.871/99 trata da hipótese de imóvel da União registrado em nome de particular a partir de título originário nulo, caso em que o Incra deverá impugnar domínio do imóvel na própria desapropriação, o que terá o efeito de prejudicar o pagamento da indenização se a decisão final quanto à propriedade lhe for favorável: “Art. 2º Sempre que o imóvel abrangido por título de que trata o art. 1º [imóvel em faixa de fronteira com destaque nulo – alienação a non domino pelo Estado federado] for objeto de ação de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, o Incra, de imediato, impugnará o domínio do imóvel. § 1º Na hipótese prevista no caput, o preço do imóvel, depositado em juízo, ficará retido até a decisão final sobre a propriedade da área. § 2º O disposto neste artigo aplica-se às ações judiciais em andamento.” (Grifo nosso).

63 A sucessão processual não se dará se reconhecido o domínio da União, pois o Incra atua como delegatário daquela. A situação será análoga à confusão (devedor e credor sendo a mesma pessoa – INCRA/União), redundando apenas no não pagamento da indenização ao particular.

64 *Op. cit.*, p. 219.

65 Lembrando sempre que o ajuizamento da ação é averbado no registro de imóveis, para conhecimento de terceiros (art. 6º, III), o que torna improvável o trânsito jurídico da titularidade.

Outro efeito sobre o qual interessa um breve comentário é a interrupção da prescrição.

Como já visto, o exercício da ação de desapropriação para fins de reforma agrária está sujeito a prazo decadencial, e não prescricional, de dois anos (art. 3º). O CPC não versou sobre a interrupção da decadência, pois se, em regra,⁶⁶ trata de prazo não sujeito à interrupção.

Houve proposta de emenda ao CC-2002, em que se pretendeu estender à decadência o efeito interruptivo da prescrição decorrente da citação em juízo. Em sentido contrário, salientou o relatório da Comissão Revisora, de que foi relator o Min. Moreira Alves: “A decadência só se aplica a direitos potestativos, que são direitos sem pretensão, e, portanto, insusceptíveis de violação. Assim sendo, somente quando, para o exercício do direito potestativo, é preciso usar de ação judicial, é que se vai a Juízo [...]. Ora, o *simples ajuizamento da ação*, que é instrumento do exercício deste direito potestativo, *significa que a parte está exercendo o seu direito. Por isso*, e que não porque haja interrupção ou suspensão do prazo de decadência, *é que esse direito não mais decai*: o exercício afasta a decadência, pois esta só ocorre se o direito não é exercido.”⁶⁷ (Grifo nosso).

Seguindo este raciocínio, destaca-se o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. CADUCIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. INOCORRÊNCIA.

1. Se a ação de desapropriação foi intentada no prazo de cinco anos, contados do decreto expropriatório, não se configura a caducidade do decreto expropriatório, independentemente da citação do expropriado. Precedentes do STJ (REsp - 34842, Processo: 1993.0012673-3/MG, DJ 06/03/1995, Rel. Min. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO).

2. Apelação e Remessa oficial improvidas.

(AC 9802089729, Desembargador Federal FREDERICO GUEIROS, TRF2 - SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, DJU - Data::29/07/2008 - Página::120.)

66 Quanto à ação de desapropriação para fins de reforma agrária ver supra comentário ao art. 3º da LC nº 76/93

67 DIDIER JR., Fredie, idem. p. 462.

O art. 8º, por sua vez, faculta ao expropriante requerer que a citação do expropriado seja feita pelo correio, através de carta com aviso de recepção – sem prejuízo da preferência ou necessidade de uso das demais formas previstas na lei processual civil (por oficial de justiça, por edital ou por meio eletrônico – esta última, na forma da Lei nº 11.419/2006). A citação pelo correio é regulada pelo art. 223 do CPC.

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

§ 1º Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente:

I - designará o perito do juízo;

II - formulará os quesitos que julgar necessários;

III - intimará o perito e os assistentes para prestar compromisso, no prazo de cinco dias;

IV - intimará as partes para apresentar quesitos, no prazo de dez dias.

§ 2º A prova pericial será concluída no prazo fixado pelo juiz, não excedente a sessenta dias, contado da data do compromisso do perito.

O *caput* do art. 9º em comento prevê que a contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e poderá “*versar matéria de interesse da defesa*”, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.

Parece válido afirmar, portanto, que o processo de desapropriação para fins de reforma agrária *passou a ter amplo caráter cognitivo*. É que a redação do art. 9º da LC 76/93, diferentemente do art. 9º do antigo Dec. Lei nº 554/69 que restringia e do art. 20 do Dec. Lei nº 3.365/41 que restringe a discussão ao preço e vício do processo, ampliou o espectro da ação de desapropriação para reforma agrária.

Ou seja, diferentemente da Lei Geral de Desapropriação (DL nº 3.365/41) e do revogado DL nº 554/69, que só admitem discussão sobre preço e vício do processo judicial, o art. 9º exclui apenas discussão sobre o interesse social declarado, ampliando, portanto, a cognição para as demais matérias que sejam de interesse do réu desapropriado, e por certo do autor desapropriante, como por exemplo, a questão dominial que adiante será abordada.

O amplo caráter cognitivo da ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária foi reconhecido pelo STF nos

julgamentos dos *mandamus* nº 22.698, 23.135 e 24.272. No MS 22.698 (Relator Min. Ilmar Galvão, julgado em 05/06/1997, DJ 15-08-1997), o Pleno daquele Tribunal decidiu pelo manifesto despropósito de pretender produzir prova antecipada de produtividade, pois a mesma pode ser produzida “no bojo da própria ação de desapropriação, hoje de amplo caráter cognitivo, como previsto no art. 9º da LC nº 76/93”.

É de se registrar, no entanto, que grande parte da doutrina e jurisprudência não atentou para a redação do art. 9º da LC 76/93, e trouxe para o processo de desapropriação por interesse social a limitação da cognição parcial do processo de desapropriação comum ou genérico.

Para demonstrar a nítida diferença entre que deflui dos dispositivos legais indicados, segue sua transcrição:

Dec.-lei nº 3.365/41: Art. 20. A contestação *só poderá versar* sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.

Dec.-lei nº 554/69: Art. 9º A contestação *só poderá versar* sobre o valor depositado pelo expropriante ou sobre vício do processo judicial.

LC 76/93: Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e *versar matéria de interesse da defesa*, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado. (grifamos)

A ampliação da cognição nos processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária não passou despercebida pelo colega Advogado da União, Dr. Cid Roberto Almeida Sanches, que assim concluiu:

Decerto por isso, em seu artigo 9º, observe-se, consignou-se a LC 76/93⁶⁸ a natureza discricionária da declaração de interesse social, obstando a apreciação desse juízo de conveniência e oportunidade ao Poder Judiciário, permitindo, entretanto, cognição plena no que tange às matérias de natureza vinculada e, em especial, às questões correspondentes ao laudo de vistoria administrativa em todos os seus aspectos, e seu resultado, inserindo-se nesse espectro a produtividade do imóvel.⁶⁹

68 Citado no original: “In verbis: ‘Art. 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. §1º Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente.’”

69 SANCHES, Cid Roberto Almeida. *Publicações da Escola da AGU: Pro Diviso - Estudos da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Escola da Advocacia-Geral da União* Ministro

Alerte-se, contudo, que o amplo caráter cognitivo da ação de desapropriação por interesse social não implica desnaturar o procedimento contraditório especial, de rito sumário, previsto no art. 184, § 3º, devidamente regulamentado pela LC nº 76/93. É que a sumariedade do rito diz respeito, em especial, a providência indeclinável do juízo no sentido de determinar de *plano, ou no prazo máximo de quarenta e oito horas*, a imissão do autor na posse do imóvel (art. 6º, I, da LC nº 76/93).

Segundo Kazuo Watanabe⁷⁰ a cognição pode ser vista em dois planos distintos: vertical e horizontal. No plano *vertical*, avalia-se o grau de profundidade da cognição, que poderá ser exauriente (completa) ou sumária (incompleta). Como exemplo desta última, pode-se mencionar a antecipação dos efeitos da tutela disciplinada no art. 273, do CPC, cujo juízo empregado é de verossimilhança, ou a própria decisão liminar determinando a imissão na posse em favor do desapropriante (art. 6º, I, da LC nº 76/93).

No plano *horizontal*, por sua vez, aprecia-se a extensão, a amplitude da matéria cognoscível, que poderá ser plena (ex. discutir produtividade, domínio, etc.) ou parcial (discutir apenas preço e vício do processo).

No dizer de Luiz Guilherme Marinoni⁷¹ “a cognição no sentido horizontal indaga sobre ‘o que’ (qual a matéria) pode formar o objeto cognoscível, ao passo que a cognição no sentido vertical pergunta ‘como’ (mediante a plenitude probatória, ou não) se pode formar o juízo.”

É possível afirmar, portanto, que na ação de desapropriação para fins de reforma agrária há cognição *sumária* ou *incompleta* no sentido *vertical*, no que diz respeito à liminar, pois a providência indeclinável que determina a imissão na posse, de plano ou em quarenta e oito horas, é *ope legis*, ou seja, por força da lei, de forma que não é admitido que o juízo exija ou aprofunde a cognição no tocante a presença ou não dos requisitos cautelares do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Trata-se de uma presunção legal de urgência. Assim, de acordo com o rito sumário da LC nº 76/93, estando presentes os requisitos da petição inicial e os documentos constantes do art. 5º (texto do decreto, depósito do valor da oferta em espécie para as benfeitorias, comprovante de emissão dos TDAs quanto ao

Victor Nunes Leal, ano III, n. 8, jan./fev 2011, Brasília: EAGU, 2011. p. 69.

70 WATANABE, Kazuo. *Da cognição no Processo Civil*. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000. p. 111 e ss.

71 MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica Processual e Tutela dos Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 193.

valor da terra nua, documento cadastral do imóvel, certidões de domínio atualizadas, laudo de vistoria e avaliação), a imissão na posse deve ser deferida de plano, ou no máximo em quarenta e oito horas.

Já no sentido *horizontal* a cognição será ampla, portanto, *completa* ou *exauriente*. Não se alegue que a cognição seria parcial só pelo fato do art. 9º excluir “a *apreciação quanto ao interesse social declarado*” pelo Poder Judiciário. É que o interesse social declarado é matéria afeta ao mérito do ato administrativo, sendo vedado ao Poder Judiciário deliberar nesta seara, sob pena de praticar ato de ingerência na competência discricionária e exclusiva da Administração, o que violaria o princípio da separação dos poderes. Ou seja, não é matéria que competia ao Poder Judiciário conhecer e foi excluída da cognição.

Portanto, pode-se afirmar que a cognição no processo de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, é ampla ou total no sentido horizontal, em sua análise completa, mas sumária ou incompleta, no sentido vertical, no que diz respeito à imissão na posse do imóvel.

Dentre os temas que exemplificam a extensão da cognição na ação de desapropriação para fins de reforma agrária está a possibilidade de *discussão dominial* no bojo da ação de desapropriação quando se tratar de destaque irregular do patrimônio público federal

A Primeira Seção do STJ já pacificou este entendimento, o qual está bem ilustrado no seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL AJUIZADA PELO INCRA. ÁREA SITUADA EM FAIXA DE FRONTEIRA. ESTADO DO PARANÁ. ANÁLISE DA LEGITIMIDADE DOS TÍTULOS NA AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. POSSIBILIDADE. DÚVIDA QUANTO AO DOMÍNIO. EXISTÊNCIA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO DE RETIFICAÇÃO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. LEVANTAMENTO DO DEPÓSITO JUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE. ART. 34, PARÁGRAFO ÚNICO, DO DL 3.365/41 E ART. 6º, § 1º, DA LC 76/1993.

1. Hipótese em que se discute o levantamento de depósito judicial relativo à indenização expropriatória de imóvel localizado na faixa de fronteira do Paraná.

[...].

3. O *STJ* pacificou o entendimento de *ser possível o debate acerca do domínio público dos imóveis, no bojo da Ação de Desapropriação, desde que suscitado pela própria entidade pública a quem caberia pagar por eventual indenização.*

4. Além de notória controvérsia a respeito do domínio sobre a área, há, in casu, Ação Civil Pública e Ação Anulatória de Registro Imobiliário em que se discute a propriedade do imóvel (fatos incontroversos).

5. Constata-se dúvida relevante quanto à propriedade, o que *impede o levantamento do depósito judicial, nos termos do art. 34, parágrafo único, do DL 3.365/41 e do art. 6º, § 1º, da LC 76/1993.*

[...].

7. Recursos Especiais providos.

(REsp 710.628/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/12/2009, DJe 02/02/2010)

Nos demais casos que envolvessem destaque irregular do patrimônio público estadual a providência não seria propriamente a impugnação do domínio, mas o pedido de bloqueio da indenização, com fundamento no art. 6º, § 1º da LC 76/93, e citação do Estado-membro com fundamento no art. 3º da Lei nº 9.871/99.

Assim, se a área integrar o patrimônio público federal, como é o caso das terras devolutas da faixa de fronteira tituladas *a non domino* pelos Estados, parece evidente que interessa ao autor desapropriante discutir na desapropriação a questão dominial para evitar o pagamento indevido.

Já se a dúvida sobre o domínio envolver apenas particulares, de modo que a indenização deverá ser paga a alguém, embora ainda não se saiba com certeza a quem, a providência seria arguir a dúvida dominial, pugnando pela manutenção do preço em depósito, com fulcro no art. 6º, § 1º, da LC nº 76/93 e no parágrafo único do art. 34 do DL nº 3.365/41, até a solução da disputa privada nas vias ordinárias.

Cumprе asseverar, por fim, que todas as formas de aquisição de imóveis rurais exigem o estudo cauteloso da cadeia dominial, que compreende o exame de cada transmissão do imóvel ao longo do tempo, preferencialmente desde o destaque originário do patrimônio público (primeira transmissão, tendo em conta que todas as terras brasileiras são, em sua origem, públicas).

Sem pretensão de adentrar nas especificidades do tema e nas polêmicas existentes, a importância de que se reveste o estudo da legitimidade do domínio privado é incontestе, tendo em vista que, ao

adquirir um determinado imóvel, o ente desapropriante somente deve indenizar o seu legítimo proprietário. Essa conclusão, apesar de óbvia, é intensamente discutida em juízo, sendo pertinente invocar a decisão emanada pelo Supremo Tribunal Federal na *Reclamação 2.020-7/PR* (Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgada em 02.10.2002, DJ 22.11.2002), na qual o plenário da Suprema Corte se pronunciou *por unanimidade* no seguinte sentido:

Em nosso sistema jurídico-processual a desapropriação rege-se pelo princípio segundo o qual a indenização não será paga senão a quem demonstre ser o titular do domínio do imóvel que lhe serve de objeto (cf. art. 34 do DL nº 3.365/41; art. 13 do DL nº 554/69; e § 2º do art. 6º da LC nº 76/93).

Por fim, parece válido afirmar que a possibilidade de discussão do domínio na própria ação de desapropriação, prejudicial ao próprio pagamento (nos casos de serem as terras públicas federais, por exemplo), é a providência que mais se coaduna com o princípio da economia processual, pois se evita o ajuizamento de ação anulatória, trazendo a discussão dominial e a legitimidade para levantamento da indenização para o bojo de um único processo.

Considerada a abrangência possível da cognição da ação de desapropriação, desde logo é de se rechaçar entendimentos que se voltam a uma pretensa atualidade da perícia judicial, desconsiderado estados anteriores de descumprimento da função social da propriedade.

No tocante à perícia relativa ao cumprimento da função social da propriedade tal entendimento é muito prejudicial à autarquia, pois admite comparar períodos distintos e diversos, devendo ser veementemente combatido pelo órgão de representação judicial.

Muitas vezes o Judiciário não atenta que as perícias judiciais, sejam relativas à produtividade ou à avaliação, na maioria das vezes, não guardam relação com a época ou período em que o imóvel foi objeto de vistoria e avaliação administrativa e, com isso, colhem uma realidade econômico-social totalmente diversa da existente quando do levantamento de informações pelo Incra. Em suma, comparam-se períodos diferentes.

Em razão disso, o Poder Judiciário se transforma em instrumento para burlar e impedir a desapropriação e a implantação da política de reforma agrária, tornando, por conseguinte, sem efetividade as disposições constitucionais que tratam do tema.

Em face dessa constatação a PFE/Incra tem adotado orientações específicas e estratégias para combater essa distorção.⁷²

Segundo tal orientação, *a priori*, por uma questão de lógica, é preciso arguir que as perícias judiciais não podem se reportar a período de tempo diverso daquele a que se referiu à vistoria administrativa, porquanto duas provas periciais que examinam as condições de uso do imóvel em períodos diversos de tempo não são passíveis de comparação entre si.

A premissa fundamental para essa argumentação passa pela consideração de que a condição de produtividade tem caráter transitório. O imóvel que se apresentar como produtivo hoje pode não sê-lo amanhã, e pode inclusive voltar a ser produtivo posteriormente. Para que uma desapropriação seja anulada é preciso que seja demonstrada a existência de vício no laudo administrativo que apurou a improdutividade do imóvel em um dado momento. Ou seja, eventual constatação judicial de que o imóvel seria produtivo em período posterior à vistoria do Incra não prejudica a desapropriação, já que isso não invalida o laudo do Incra.

Na verdade, tal constatação de um fato novo não teria valor jurídico algum, já que as modificações nas condições de uso do imóvel após a vistoria do Incra não invalidam as conclusões do processo de desapropriação. Daí porque deve se defender a necessária *contemporaneidade entre a perícia judicial e o laudo administrativo* que classificou o imóvel como descumpridor de sua função social.

A esse respeito, o TRF da 4ª Região, examinando questão relativa à modificação das condições de uso e de domínio após os seis meses da notificação prévia (art. 2º, § 4º da Lei nº 8.629/93), assim decidiu:

Já a regra contida na MP nº 2.183, tem o único propósito de evitar que manobras escusas, realizadas logo que notificado o proprietário da vistoria, frustrem a avaliação de produtividade do imóvel, v.g. a divisão, alienações parciais, fracionamento da área. Após este prazo, são plenamente válidas e eficazes as alterações objetivas, subjetivas e de uso do imóvel, *sem repercussão destas novas situações, contudo, sobre as conclusões do processo administrativo de fiscalização e avaliação do bem imóvel*. (Voto do Des. Fed. Luiz Carlos de Castro Lugon, Relator do AI 200504010522450, julgado em 11.04.2006) (grifamos)

⁷² V. NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 03/2009

Nessa linha, deve-se esclarecer que a vistoria do Incra apura as condições de uso do imóvel rural nos 12 (doze) meses inteiros imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação de vistoria preliminar pelo proprietário rural, conforme estipulado no art. 9º, § 2º da Norma de Execução nº 95/2010, que assim dispõe:

Art. 9º A vistoria e respectivo Laudo Agrônômico de Fiscalização - LAF deverão atender o estabelecido no Módulo II do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, junto ao CREA competente, cujo comprovante integrará o laudo. [...]

§ 2º O LAF deverá refletir as *condições de uso do imóvel rural nos 12 (doze) meses inteiros imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação* prevista no art. 5º desta Norma (grifamos)

Não se afere, portanto, apenas um único momento, mas a produção correspondente a um ano inteiro é considerada para efeitos da fiscalização da função social da propriedade. Esse parâmetro, inclusive, é medida de justiça ao proprietário, o qual poderia se ver prejudicado se fosse apurado apenas o uso em um mês ou estação em que houve problemas climáticos, por exemplo. É exatamente em relação a esse período que a perícia judicial deve se limitar para efeito de comparação adequada com o laudo administrativo impugnado.

A transitoriedade da condição de produtividade deixa claro também que a perícia judicial se destinará a avaliar *fato passado* e, por isso, deverá ser necessariamente uma *perícia indireta*.⁷³ Sendo assim, como a produtividade na época avaliada pelo Incra é fato passado, a perícia judicial terá de ser feita por meios indiretos de prova, tais como fotografias, imagens de satélite, testemunhos, fichas, notas fiscais,

73 “Existem as chamadas perícias indiretas, voltadas para fatos pretéritos, baseadas em rastros e pistas deixadas no tempo.

Há porém, certas modalidades de perícias que, por seu resíduo histórico, se aproximam da prova testemunhal, embora desta ainda nitidamente se diferenciem. São as chamadas perícias retrospectivas ou indiretas. Por meio das mesmas se faz um exame técnico dos vestígios presentes de fatos passados, para se concluir acerca da prova desses fatos. Na doutrina há dupla natureza na função do perito. O perito percipiendi, que faz a verificação dos fatos existentes, e o perito deducendi, que interpreta os vestígios de fatos passados’

Moacyr Amaral Santos bem lembra que, normalmente, a perícia recai sobre fatos permanentes e atuais, mas os fatos *transitórios* e *pretéritos* que deixem rastros e vestígios, eventualmente, podem ser examinados e reconstituídos por peritos, de forma a tornarem-se atuais para o juiz da causa.” (DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil*. vol. 2. Salvador: Podivm, 2007. p. 179) (grifo nosso).

documentos, contraste do laudo administrativo com documentos de produção do imóvel da época, etc.

O certo é que uma simples vistoria, debruçada sobre as condições supervenientes, não será suficiente para infirmar o laudo administrativo, já que a modificação das condições de uso posteriormente àquele não prejudica o processo de desapropriação.

Não obstante, se o juiz entender que a perícia deve ser realizada, essa prova, terá de seguir a mesma metodologia utilizada pelo Incra, a fim de que possa ser utilizada como parâmetro de comparação adequado. Vale dizer, o Incra detém legitimidade para fixar a forma de apuração da produtividade dos imóveis rurais, conforme previsão dos arts. 2º, § 2º, 6º e 11 da Lei nº 8.629/93.

Quanto à utilização das metodologias de avaliação, vide entendimento do TRF 1ª Região, o qual, *mutatis mutandis*, também pode ser aplicado o caso da comparação entre perícias de produtividade. Neste caso específico decidiu-se que apenas perícias que utilizem a mesma metodologia são passíveis de comparação entre si, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. DIVERGÊNCIA ENTRE A PERÍCIA E LAUDO ADMINISTRATIVO. *MÉTODOS DIVERGENTES. IMPOSSIBILIDADE DE COMPARAÇÃO.*

1. Tendo sido a avaliação administrativa realizada com base nas normas da ABNT e o laudo pericial com base no MCDA (Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão), com ampla divergência em suas conclusões, ambos são imprestáveis para a definição do justo preço, ante à impossibilidade de compará-los.

2. Sentença anulada de ofício para que outra seja proferida, após a realização de nova perícia.

(TRF 1ª Região – Quarta Turma. AC 200301000193029/TO. Rel. Des. Fed. Carlos Olavo. Julgado em 31.01.2006. DJU de 17.02.2006, p. 27)

Para a perfeita demonstração desta tese, mister se faz ressaltar, previamente, a vinculação necessária, segundo a qual a impugnação relativa à produtividade visa atacar um ato administrativo específico – o laudo de vistoria preliminar do Incra que concluiu pela improdutividade do imóvel –, o qual embasou o Decreto de declaração do interesse social e detém presunção de legitimidade, só podendo ser infirmado em face de desconstituição judicial.

Efetivamente, se o questionado é um ato administrativo que classificou o imóvel como improdutivo, é preciso que a perícia judicial aponte equívoco causador de nulidade do laudo do Incra, o que só pode ocorrer se ela se reportar à mesma época em que o imóvel foi vistoriado pela Autarquia. Só assim seria possível comprovar erro na conclusão do laudo administrativo.

Desde logo, destaque-se que o próprio § 1º do art. 9º determina que a perícia judicial será “adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa”, o que revela que a perícia judicial se presta a subsidiar um juízo quanto ao acerto (ou não) da perícia administrativa. Em suma: julga-se a perícia administrativa.

E mais, não basta apenas provar que o imóvel atingia os índices mínimos de produtividade, em vista ser necessário, também, demonstrar que o imóvel cumpria simultaneamente os quatro requisitos que compõe a função social previstos no art. 186, I, II, III e IV da Constituição Federal.

A questão, reitere-se, não é apenas demonstrar se o imóvel é ou não cumpridor da função social em qualquer condição temporal, mas sim se era ou não cumpridor da função social no mesmo período de tempo em que fora objeto de vistoria pelo Incra, já que este sim é o ato administrativo atacado.

A perícia não é providência indispensável no processo judicial de desapropriação, e sua realização deve ser justificada pelo interessado na existência de uma questão de fato controvertida, a qual apenas se caracteriza a partir de específicos “pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa”, quando impugnados motivadamente – isso vale tanto para o expropriado quanto para o representante do Ministério Público Federal, quando este requerer perícia em juízo. Enfim, a perícia não deve ser uma providência automatizada e desmotivada.

Especificamente quanto procedimento que regula a perícia judicial, tem-se que nos termos do art. 145 do CPC os peritos serão escolhidos entre profissionais de nível universitário, devidamente inscritos no órgão de classe competente (§ 1º). Os peritos devem comprovar sua especialidade na matéria sobre a qual deverão opinar, mediante certidão do órgão profissional em que estiverem inscritos (§ 2º), sendo que nas localidades onde não houver profissionais qualificados que preencham esses requisitos a indicação será de livre escolha do juiz (§ 3º).

A perícia relativa ao cumprimento da função social, pela sua complexidade, bem como a avaliação judicial do imóvel rural reclamam conhecimentos específicos afetos à área das ciências agrônômicas. Nos termos do art. 13 da Lei nº 5.194/66:

Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.

Há entendimento, entretanto, no sentido de que “a avaliação de imóvel não é atribuição privativa de engenheiro, não conduzindo à nulidade do laudo o só fato de ter sido realizada por corretor de imóveis” (RT 635/264).

As hipóteses de impedimento e suspeição do juiz estão expressamente previstas nos arts. 134 e 135 do CPC, sendo certo que os motivos de impedimento e de suspeição do juiz também são aplicáveis ao perito, por força do disposto no inciso III do art. 138 do mesmo Código.

O perito judicial no exercício do seu encargo representa verdadeiro *longa manus* do juiz, exigindo-se, portanto, imparcialidade, sob pena de suspeição. A respeito da suspeição do perito colhe-se do Agravo de Instrumento nº 0006303-25.2011.4.03.0000/SP, TRF da 3ª Região, o seguinte julgado, que embora pareça peculiar, decidiu questão muito comum no tocante às perícias que envolvem ações de desapropriações propostas pelo Incra:

1. O fato de a empresa a que pertence o perito nomeado pelo Juiz exibir na rede mundial de computadores (*internet*) propaganda onde oferece “*assessoria agrária em defesa contra processos expropriatórios INCRA*” e se dispõe a ser contratada por proprietários rurais para fazer em favor deles a defesa da produtividade da terra perante o INCRA, na fase administrativa da Reforma Agrária, escancara a suspeição do profissional, que deve ser reconhecida com lastro no artigo 135, V (*interessado no julgamento da causa em favor de uma das partes*) do Código de Processo Civil, aplicável aos peritos com base no artigo 138, III, do mesmo estatuto.
2. Impossível reconhecer-se a “imparcialidade” de um profissional para servir como perito judicial em que ação referente a desapropriação para reforma agrária, se o mesmo é acostumado a

prestar assistência técnica a proprietários rurais contra o INCRA, tanto administrativamente quanto em Juízo.

3. É possível vislumbrar-se interesse do profissional em desfavor do INCRA, já que a empresa do mesmo alardeia pela *internet* que se dispõe a trabalhar contra a autarquia desde que contratada para isso; a firma tem interesse - no mínimo moral - no desfecho de demanda expropriatória, e por isso mesmo o seu sócio-proprietário não pode ser nomeado “perito” pelo Juiz que conduz a causa. [...]]

Já os assistentes técnicos são consultores das partes e de confiança destas, não estando sujeitos a impedimento ou suspeição (art. 422 do CPC, parte final), justamente porque deles não se exige imparcialidade.

Os peritos deverão cumprir os encargos que lhes forem cometidos, independentemente de termo de compromisso, conforme previsto na parte inicial do art. 422 do CPC. O perito pode, no entanto, com fundamento no art. 423 do CPC, escusar-se (art. 146), ou por ser recusado por impedimento ou suspeição (art. 138, III). Ao aceitar a escusa ou julgar procedente a impugnação, o juiz nomeará novo perito.

Nos termos do § 1º do art. 138 do CPC, a parte interessada deverá arguir o impedimento ou a suspeição em petição fundamentada e devidamente instruída, na primeira oportunidade em que lhe couber falar nos autos, ou após haver tomado conhecimento do fato que autoriza a alegação de suspeição, sob pena de preclusão (RSTJ 196/247: 3ª T., AI 500.602-AgRg; RT 497/104, 601/148, RJTJESP 44/242, 89/296, JTA 88/251).

O juiz mandará processar o incidente em separado e sem suspensão da causa, ouvindo o arguido no prazo de 5 dias, facultando a prova quando necessária e julgando o pedido. Há entendimento, no entanto, que a remoção do perito, a pedido da parte e por motivo justificado, pode ser livremente determinada pelo juiz, sem necessidade de obedecer ao processo prescrito no art. 138 (JTA 48/197).

Por fim, o perito tem o dever de prestar informações verídicas. Assim, aquele que, por dolo ou culpa, prestar informações inverídicas, responderá pelos prejuízos que causar à parte, ficará inabilitado, por dois anos, a funcionar em outras perícias e incorrerá na sanção que a lei penal estabelecer (arts. 147 do CPC e 342 do Código Penal).

Quanto à extensão e limites da perícia, tem-se que recebida a contestação (prazo 15 dias: art. 6º, I e II, e 9º, LC 76/93, com as alterações

da LC 88/96), o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, *adstrita a pontos impugnados* do laudo de vistoria administrativa (art. 9º, § 1º).

É possível interpretar tal dispositivo no sentido de que a perícia judicial estaria adstrita à impugnação realizada na fase administrativa da desapropriação, de forma que a impugnação judicial não poderia ser ampliada em relação aos pontos impugnados na fase administrativa.

Por outro lado, outra interpretação é de que, ao menos, o juiz somente determinará a realização de prova pericial se o desapropriando impugnar especificamente, em sua contestação, pontos determinados do laudo de vistoria administrativa acostado à petição inicial, por força do art. 5º, IV da LC nº 76/93. A impugnação genérica do laudo não é suficiente para o deferimento de prova pericial. Se inexistir impugnação, ou for ela genérica o juiz poderá homologar a oferta inicial do expropriante (art. 10).

Nesta fase contestatória, sob pena de preclusão, o desapropriando também deve indicar o seu assistente técnico.

Ao determinar a realização da perícia, o juiz 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 prova pericial deverá ser concluída no prazo fixado pelo juiz, não excedente a sessenta dias, contado da data do compromisso do perito.

Com fundamento no art. 426 do CPC devem ser indeferidos os quesitos genéricos e impertinentes. Devem ser impugnados quesitos que, por exemplo, refiram-se a período diverso da vistoria e avaliação administrativa.

Na linha desta sustentação, é importante que os quesitos fixem o marco temporal que o Perito Judicial deverá realizar sua perícia.⁷⁴ Assim, deverão ser formulados quesitos que contenham indagações, como por exemplo:

- 1) *No ano base fiscalizado pelo Incra (2010/2011)* o imóvel rural cumpria simultaneamente os quatro requisitos da função social da propriedade, previstos no art. 186, I, II, III e IV da

74 Sobre o marco temporal da perícia, vide comentário ao art. 12 e ao art. 18..

Constituição Federal (econômico, ambiental, trabalhista e bem-estar)?

- 2) *No ano base fiscalizado pelo Incra (2010/2011)* o imóvel rural atingia índices mínimos e simultâneos de produtividade? Quais os percentuais de GUT e GEE?
- 3) A perícia se *limitou ao ano base* fiscalizado pelo Incra (2010/2011)?
- 4) A avaliação judicial refere-se ao período em que ocorreu a avaliação administrativa realizada pelo Incra?
- 5) Foram consideradas as opiniões, ofertas e negócios realizados coletados por ocasião da avaliação administrativa? Em caso negativo, por quê?

Por fim, reitera-se que a metodologia da perícia deve observar aquela adotada pelo Incra, o qual detém legitimidade para realizar a fiscalização da função social da propriedade, aí incluída a apuração da produtividade dos imóveis rurais, conforme interpretação conjunta dos arts. 2º, § 2º, 6º e 11 da Lei nº 8.629/93.

Em decorrência de entendimentos equivocados que se formaram no Judiciário, como por exemplo, o que determina a avaliação separada da cobertura florística da terra nua, muitos processos de desapropriação resultaram em superindenizações chegando a valores astronômicos, que destoam totalmente da realidade e do mercado de terras.⁷⁵

Tais decisões, embora transitadas em julgado, por certo, afrontam o princípio constitucional da justa indenização. Impõe-se, nestes casos, a flexibilização da coisa julgada, com determinação de nova perícia no intuito de se aferir, com maior segurança, o valor real no mercado imobiliário da área desapropriada, de forma a alcançar maior proximidade com a garantia constitucional da justa indenização, seja pela proteção ao direito de propriedade, seja pela preservação do erário público.

Segundo precedente do STJ, a seguir transcrito, há razoabilidade no ato judicial que determina a realização de nova perícia por ocasião

75 Na célebre advertência do jurista francês Georges Ripert, "quando o Direito ignora a realidade, a realidade se vinga desconsiderando o Direito".

da fase de execução da sentença, sendo diante das peculiaridades do caso concreto que se pode estudar a necessidade de nova avaliação.

Neste sentido, e pela importância do tema, em especial para quem atua no âmbito da advocacia pública, transcreve-se precedente do STJ, da Relatoria do Ministro José Delgado, proferido por ocasião do julgamento do Resp. nº 602.636 - MA e REsp 499.217-MA, que assim decidiu:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. FASE EXECUTÓRIA. DETERMINAÇÃO DE NOVA AVALIAÇÃO. FIXAÇÃO DA TERRA NUA INCLUINDO A COBERTURA FLORÍSTICA. ART. 12 DA LEI 8.629/93.

1. Recurso especial intentado contra acórdão, exarado em agravo de instrumento, que reformou decisão monocrática designadora de nova perícia na área objeto da ação expropriatória, em fase de execução, por entender que o juiz de primeiro grau elevou premissa fática equivocada quanto aos cálculos, para chegar à conclusão adotada.

2. A desapropriação, como ato de intervenção estatal na propriedade privada, é a forma mais drástica de manifestação do poder de império, sendo imprescindível a presença da justa indenização como pressuposto de admissibilidade do ato expropriatório.

3. Posicionamento do Relator: filiação à corrente que entende ser impossível a *res judicata*, só pelo fundamento de impor segurança jurídica, sobrepor-se aos princípios da moralidade pública e da razoabilidade nas obrigações indenizatórias assumidas pelo Estado. Esse pensamento não nega a proteção do direito subjetivo de qualquer uma das partes, pelo contrário, a sua preservação apresenta-se devidamente fortalecida quando a decisão operante da coisa julgada vivifica sem qualquer ataque a princípios maiores constitucionais e que se refletem na proteção da cidadania.

4. Há razoabilidade em ato judicial de determinação de nova perícia técnica no intuito e se aferir, com maior segurança, o valor real no mercado imobiliário da área em litígio sem prejudicar qualquer das partes envolvidas. Resguarda-se, nesse atuar, maior proximidade com a garantia constitucional da justa indenização, seja pela proteção ao direito de propriedade, seja pela preservação do patrimônio público.

5. Inobstante em decisão anterior já transitada em julgado se haja definido o valor da indenização, é diante das peculiaridades do caso concreto que se pode estudar a necessidade da realização de nova avaliação.

6. Reforma do acórdão que afastou a designação de nova perícia.

7. Recurso especial provido. (grifamos)

No mesmo sentido, e também da relatoria do Min. José Delgado:

COISA JULGADA. DESAPROPRIAÇÃO. NOVA PERÍCIA. A Turma, por maioria, conheceu em parte, mas negou provimento ao recurso ao entendimento de que, no caso, *pelas peculiaridades, é admissível a realização de nova perícia para fins de justa indenização, como pressuposto do ato de desapropriação de propriedade privada, ainda que em detrimento da coisa julgada, sem ofensa ao art. 468 do CPC*. Precedentes citados do STF: RE 93.412-SC, DJ 4/6/1982; do STJ: REsp 283.321-SP, DJ 19/2/2001, e REsp 37.085-SP, DJ 20/6/1994. (REsp 499.217-MA, Rel. Min. José Delgado, julgado em 22/6/2004)

Art. 10. Havendo acordo sobre o preço, este será homologado por sentença.

Parágrafo único. Não havendo acordo, o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial por força de laudo pericial acolhido pelo Juiz será depositado em espécie para as benfeitorias, juntado aos autos o comprovante de lançamento de Títulos da Dívida Agrária para terra nua, como integralização dos valores ofertados. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

Uma das principais controvérsias vivenciadas nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária refere-se ao preço a ser pago pelo imóvel desapropriado.

Comumente o particular expropriado entende que a oferta do Incra depositada em juízo no momento do ajuizamento da ação, baseada em avaliação administrativa, seria inferior ao preço de mercado do imóvel, definido legalmente pelo art. 12 da Lei nº 8.629/93 como justa indenização. Já a autarquia agrária tende a sustentar sua avaliação administrativa, elaborada por engenheiros agrônomos especialmente preparados para esse mister, encaminhando-se o dissenso a uma decisão judicial.

Em que pese a missão institucional do Judiciário na substituição da vontade das partes, a melhor forma de solucionar o impasse é por meio de acordo ou transação. Tanto é assim que as duas leis que versam sobre a desapropriação para fins de reforma agrária (a Lei nº 8.629/93, no art. 5º, §§ 4º a 6º, e a LC nº 76/93, no art. 6º, §§ 3º a 7º), trazem disciplina específica incentivando a composição conciliatória, a qual será homologada por sentença que

extinguirá o processo com julgamento de mérito na forma do art. 269, II, do Código de Processo Civil.⁷⁶

Apenas de forma complementar aos comentários já tecidos quanto ao art. 7º, §§ 3º a 7º, cumpre dizer que a Instrução Normativa/Incra nº 34/2006, em seu art. 3º, condiciona a celebração de acordo judicial à renúncia, por parte dos expropriados, a todos os direitos sobre ações, recursos ou outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais, que incidam sobre o mesmo imóvel e tenham a União ou o Incra como partes. Também implicará sempre a responsabilidade de cada uma das partes pelo pagamento dos honorários de seus respectivos advogados, conforme disposto expressamente no art. 6º, § 2º, da Lei nº 9.469/97.

Em relação ao momento destes acordos, eles poderão ser realizados antes ou após a prolação de sentença proferida em primeiro grau de jurisdição, sendo vedado incluir neles o pagamento de juros de mora, juros compensatórios, parcelas relativas a honorários de advogado, de assistente técnico do expropriado e de parcelas indenizatórias em descompasso como § 2º do art. 12 da Lei 8.629/93 (redação dada pela Medida Provisória 2.183-56/2001).⁷⁷

O momento mais propício para a celebração do acordo será na audiência de conciliação designada nos termos do art. 6º, § 3º, da LC nº 76/93. Não obstante, ele poderá ser firmado em momento diverso, inclusive após sentença de primeiro grau. Na rotina das ações expropriatórias promovidas pelo Incra não é incomum a realização de acordos após a sentença, momento em que, apesar de já existir uma decisão inicial fixando o preço da indenização, mas ante a possibilidade de sua modificação pelas instâncias superiores, as partes possuem melhores condições de valorar as propostas em discussão. Tanto é possível e freqüente que a própria normatização interna do Incra cuida expressamente dessa possibilidade (art. 11 da IN/Incra nº 34/2006).

76 Sobre as situações em que é possível a conciliação, competência, limites e procedimento remete-se o leitor aos comentários já desenvolvidos ao art. 7º, §§ 3º a 7º.

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

[...].

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).”

Não é demais lembrar que, nessa hipótese de transação, já existindo decisão de mérito ainda não transitada em julgado, o acordo não poderá implicar no aumento do valor de mercado já fixado na sentença, devendo constar no seu termo a vedação de pagamento de juros de mora, juros compensatórios, parcelas relativas a honorários de advogado, de assistente técnico do expropriado e de parcelas indenizatórias em descompasso como § 2º do art. 12 da Lei 8.629/93. Por fim, não existindo acordo, o parágrafo único deste artigo determina que o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial, por força de laudo pericial acolhido pelo juízo e para fins de integralização dos valores ofertados, será feito em espécie⁷⁸ para as benfeitorias e em títulos da dívida agrária para a terra nua.

Importante consignar que este acréscimo no valor da indenização não se dá em função da sentença de primeira instância, ao menos enquanto não transitada em julgado, mas sim em função da ocorrência de decisão de mérito imutável fixando a justa indenização em valor superior ao ofertado no início do processo.

Ao dispor que “o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial por força de laudo judicial acolhido pelo juiz será depositado em espécie”, o dispositivo passa falsamente a ideia de que a complementação deva ser feita imediatamente. Essa falsa compreensão é corroborada pela redação do art. 14 da mesma Lei Complementar que determina o depósito do valor da indenização “estabelecido na sentença”, nas mesmas condições previstas no dispositivo em análise, ou seja, em dinheiro para as benfeitorias úteis e necessárias e em Títulos da Dívida Agrária para a terra nua.

Como sentença é decisão proferida por juiz de primeira instância, alguns intérpretes são levados a crer que essa diferença deva ser imediatamente depositada como complemento da oferta. Todavia, a complementação da oferta somente é feita após decisão final transitada e julgada que reconhece sua insuficiência, atribuindo ao imóvel valor superior ao depósito feito quando do ajuizamento da ação.

Ademais, mesmo após o trânsito em julgado, a complementação relativa às benfeitorias úteis e necessárias que a lei diz será feita em espécie (art. 10, parágrafo único) ou em dinheiro (art. 14), em verdade, é realizada na forma do art. 100 da Constituição Federal, ou seja, via

78 Leia-se: por meio de precatórios, nos termos do art. 100 da CF/88 – conforme será objeto de abordagem mais adiante.

precatórios, consoante pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do art. 14 desta Lei, adiante analisado.

Da mesma forma, a complementação do depósito alusivo à terra nua, por meio de lançamento de Títulos da Dívida Agrária que se convencionou chamar de “complementares”, se for o caso, somente será feita após o trânsito em julgado da decisão proferida na ação desapropriatória, na fase de execução ou de cumprimento do julgado.

Art. 11. A audiência de instrução e julgamento será realizada em prazo não superior a quinze dias, a contar da conclusão da perícia.

Na sequência da discriminação do rito processual da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a LC nº 76/93 prevê a realização de audiência de instrução e julgamento em quinze dias contados do término da perícia.

Na doutrina processual entende-se por audiência de instrução e julgamento

a sessão pública, que transcorre de portas abertas (art. 444, CPC), presidida por juízo de primeira instância (arts. 445 e 446, CPC), com a presença e participação de inúmeros outros sujeitos – partes, advogados, testemunhas e auxiliares da justiça –, e que tem por escopos tentar conciliar as parts, produzir prova oral, debater e decidir a causa.⁷⁹

A fórmula de rito sumário estabelecida na LC nº 76/93 tenta privilegiar a celeridade de prazos e a simplificação dos ritos, no que se justifica o estabelecimento do prazo de quinze dias da conclusão da perícia (leia-se: apresentação do laudo pericial e dos pareceres dos assistentes técnicos das partes). Na técnica processual, a audiência de instrução e julgamento é una e contínua,⁸⁰ o que contribui para a sumariedade do procedimento, ainda que possível sua suspensão em situações excepcionais.

79 DIDIER JR, Fredie, BRAGA, Paula Sarna, OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 2, 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2010. p. 263.

80 DIDIER JR; BRAGA; OLIVEIRA. *Op. Cit.*, p. 277

Na prática, contudo, o prazo de quinze dias, porquanto impróprio ao juízo,⁸¹ não é seguido, sendo designada a audiência, quando necessária, em data fixada conforme disponibilidade da Vara Federal.

Diz-se que a audiência de instrução e julgamento é marcada *quando necessária* porquanto a realização da audiência em si não é ato essencial ao processo, podendo ser concluída a instrução apenas pelas vias documentais, sendo dispensável sessão oral de oitiva de testemunhas ou partes.

Portanto, a audiência de instrução e julgamento é realizada quando necessária a complementação oral da fase instrutória do processo de desapropriação, conforme as provas que tenham sido requeridas e deferidas no momento oportuno.

O procedimento da audiência de instrução e julgamento da LC nº 76/93 rege-se pelos dispositivos ordinários do CPC – arts. 444 a 457, inclusive quanto ao esforço conciliatório.

Muitas vezes o processo de desapropriação revela uma lide restrita à discussão do preço, versando assim, pois, sobre direitos essencialmente patrimoniais. A conciliação é, assim, possível e deve ser buscada a todo tempo pelo Juízo. Em caso de conciliação, submete-se às providências mencionadas no art. 10 desta Lei.

Sendo o processo de desapropriação prioritariamente técnico em seu esforço pela fixação do justo preço, os debates orais e a prolação da sentença que poderiam ser realizados numa audiência de instrução e julgamento são comumente substituídos por alegações finais escritas (memoriais) e conclusão dos autos para sentença em gabinete.

Não proferida a sentença em audiência, o que é frequente, a Lei fixa prazo, também impróprio, para o juiz proferi-la: trinta dias.

Note-se que o não atendimento ao prazo fixado, postergando a análise decisória das ações de desapropriação é mais um dos fatores que usualmente deturpa a previsão de sumariiedade do rito desta ação, causando, não raras vezes, prejuízos ao Erário, mormente na questão da fixação do *justo preço* do bem.

81 Prazos impróprios “são aqueles fixados na lei apenas como parâmetro para a prática do ato, sendo que seu desatendimento não acarreta situação processual detrimetosa para aquele que o descumpriu, mas apenas sanções disciplinares. O ato processual praticado além do prazo impróprio é válido e eficaz.” NERY JR, Nelson, NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 385.

Art. 12. O juiz proferirá sentença na audiência de instrução e julgamento ou nos trinta dias subsequentes, indicando os fatos que motivaram o seu convencimento.
§ 1º Ao fixar o valor da indenização, o juiz considerará, além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive a pesquisa de mercado.
§ 2º O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento.
§ 3º Na sentença, o juiz individualizará o valor do imóvel, de suas benfeitorias e dos demais componentes do valor da indenização.
§ 4º Tratando-se de enfiteuse ou aforamento, o valor da indenização será depositado em nome dos titulares do domínio útil e do domínio direto e disputado por via de ação própria.

De início é de se notar que a própria Lei Complementar, no § 1º deste art. 12, faculta ao juiz, na formação de seu convencimento quanto à justa indenização devida, valer-se de todo o contexto probatório derivado dos autos o que, por certo, não se limita à perícia judicial porventura realizada.

Tal deflui do princípio do livre convencimento do juiz, estabelecido legislativamente nos arts. 131 e 436 do CPC, *in verbis*:

Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento. (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)
[...]

Art. 436. O juiz não está adstrito ao laudo pericial, podendo formar a sua convicção com outros elementos ou fatos provados nos autos.

Sobre o tema da desapropriação para fins de reforma agrária, veja-se, a propósito, os precedentes abaixo:

PROCESSUAL CIVIL ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. CUMULAÇÃO DE JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS. REFORMATIO IN PEJUS. ADOÇÃO DO LAUDO DO ASSISTENTE TÉCNICO NA FIXAÇÃO DO VALOR DA INDENIZAÇÃO. SÚMULA 7/STJ.
[...].

2. *Imperando em nosso ordenamento jurídico os princípios do livre convencimento do juiz e da persuasão racional, não está o julgador obrigado a adotar o laudo do perito oficial, podendo fundamentar sua decisão no*

laudo do assistente técnico dos autores, desde que esse efetivamente melhor represente o valor de mercado do bem, conclusão cuja revisão, em sede de Recurso Especial, encontra óbice no enunciado da Súmula 7/STJ.

3. Recurso parcialmente conhecido, mas não provido.

(RESP 223390/PR, Relator Ministro Milton Luiz Pereira, Primeira Turma, Data do Julgamento 06/12/2001, Data da Publicação/Fonte DJ 11.03.2002 pág. 185).

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. NÃO REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. PRAZO PARA O DEPÓSITO DAS TDA'S. JUROS MORTUÁRIOS. JUROS COMPENSATÓRIOS. TERRA IMPRODUTIVA. MP 1.577/97 E REEDIÇÕES. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. A indenização do imóvel expropriado deve ser justa e prévia, tendo por finalidade precípua a recomposição do patrimônio do desapropriado, não podendo, todavia, essa indenização ser superior ao preço que o mesmo imóvel alcançaria no mercado imobiliário, sob pena de enriquecimento ilícito do expropriado.

2. Quando da análise do conjunto probatório colacionado aos autos, prevalece, para a formação do convencimento do julgador, o princípio da livre convicção do juiz. Não havendo outras provas a produzir é desnecessária a realização de audiência de instrução e julgamento (CPC, art. 330, I c/c 22 da LC 76/93). Ademais, os esclarecimentos somente podem ocorrer observado o procedimento dos artigos 435 c/c 452, I do CPC. Preclusão. Precedentes deste Tribunal.

[...]

9. Apelações e remessa oficial, tida por interposta, parcialmente providas. (AC 2001.39.01.001020-0/PA, Rel. Desembargador Federal Ítalo Fioravanti Sabo Mendes, Conv. Juíza Federal Rosimayre Gonçalves De Carvalho Fonseca (conv.), Quarta Turma, DJ p.31 de 23/08/2006)

Assim sendo, na prolação da sentença, além do laudo pericial e eventuais esclarecimentos, deve-se atentar para outros elementos de prova que possam até mesmo contradizer ou completar o aludido laudo.

No entanto, não é incomum que o Judiciário, valendo-se da alegação da imparcialidade, equidistância, da perícia oficial, adote, sem maiores questionamentos, o laudo produzido pelo vistor, desconsiderando a presunção de legalidade e legitimidade presente em todos os atos administrativos sem elementos concretos e específicos de convicção.

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL. LOCALIZAÇÃO E FAIXA DE FRONTEIRA. REGISTRO. ANULAÇÃO E AÇÃO ORDINÁRIA. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO EM RELAÇÃO À TERRA NUA E SUAS ACESSÕES NATURAIS. INDENIZAÇÃO SOMENTE DAS BENFEITORIAS. VALOR DA INDENIZAÇÃO FIXADO COM BASE NOS VALORES APURADOS NO LAUDO DO VISTOR OFICIAL. AVALIAÇÃO QUE CORRESPONDE AO JUSTO PREÇO DOS BENS. PAGAMENTO DOS VALORES DAS BENFEITORIAS. RESPEITO AO PRECATÓRIO. ART. 14 DA LEI COMPLEMENTAR 76/93. JUROS COMPENSATÓRIOS. BASE DE CÁLCULO. JUROS DE MORA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. Os valores encontrados pelo Perito Oficial refletem convenientemente o preço de mercado das benfeitorias indenizáveis, atendendo à exigência constitucional da justa indenização, prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição da República Federativa do Brasil e na Lei 8.629/93, art. 12.

2. Inexistindo erros técnicos ou avaliação comprovadamente equívoca, a perícia oficial deve ser prestigiada. Isso porque, ao ser realizada de forma isenta e imparcial é, normalmente, a que melhor reflete a justa indenização.

[...]

11. Apelação do INCRA e remessa oficial, tida como interposta, não providas.

12. Apelação dos expropriados parcialmente provida.

(AC 0014489-39.2003.4.01.3600/MT, Rel. Desembargador Federal Hilton Queiroz, Conv. Juiz Federal Marcus Vinícius Reis Bastos (conv.), Quarta Turma, e-DJF1 p.346 de 06/09/2011)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA EXTINTO. DECRETO EXPROPRIATÓRIO ANULADO. IMISSÃO DO INCRA NA POSSE. ASSENTAMENTO DE COLONOS. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE CONVERTIDA EM DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PAGAMENTO IMEDIATO DE PARTE DA INDENIZAÇÃO. DISCUSSÃO SOBRE O COMPLEMENTO. MONTANTE DA INDENIZAÇÃO. ÁREA DE RESERVA LEGAL. JUROS COMPENSATÓRIOS. ERRO MATERIAL NO CÁLCULO DO VALOR DO HECTARE. CORREÇÃO. DANO MORAL NÃO VERIFICADO. PAGAMENTO VIA PRE-

CATÓRIO. HONORÁRIOS INCIDENTES APENAS SOBRE O VALOR COMPLEMENTAR.

[...]

3. O juiz sentenciante tem ampla liberdade na apreciação das provas, não estando limitado nem ao laudo apresentado pelo perito oficial nem ao laudo de vistoria do expropriante. Nada impede, no entanto, que o douto sentenciante adote as conclusões periciais como razões de decidir, quando considerar que o laudo apresentado foi bastante esclarecedor e minucioso, tendo relatado pormenorizadamente os elementos encontrados no imóvel, avaliando-os de forma fundamentada e condizente com a realidade. 4. As condições de imparcialidade e eqüidistância de que goza o perito designado pelo juízo, contribuem, sobremaneira, para a formação da convicção do magistrado, sabedor de que as informações contidas no laudo oficial não se prestam a favorecer nenhuma das partes envolvidas na lide; diferentemente do que acontece com os assistentes técnicos que são indicados pelos litigantes para defender seus interesses. [...]. (APELREEX 200905000501572, Desembargador Federal José Maria Lucena, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data:04/08/2010 - Página: 137.)

Alguns aspectos, no entanto, merecem ser observados na avaliação feita pela perícia oficial produzida em juízo. Em primeiro lugar, entende-se que aos laudos administrativamente produzidos pelo Incra, que aferiram a avaliação do imóvel e pautaram a oferta da indenização, deve ser reconhecida sua presunção *juris tantum* de veracidade e legitimidade, porquanto configura ato administrativo, realizado por servidores públicos, no exercício de suas atribuições legais, enquadrando-se perfeitamente no conceito de documento público a que se refere o art. 364 do CPC⁸².

Diferentemente de um litígio entre particulares, na ação de desapropriação para fins de reforma agrária o Incra atua com *munus público*, é seu dever constitucional e legal a promoção da reforma agrária, no que todos os seus agentes atuam em consonância com as disposições legais que lhe conferem presunção de veracidade e legalidade.

Assim, não se pode abstratamente atribuir ao laudo pericial uma prevalência ou presunção de certeza, quando, em verdade, é o anterior laudo administrativo do Incra que merece ser prestigiado,

82 Art. 364. O documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o escrivão, o tabelião, ou o funcionário declarar que ocorreram em sua presença.

como ato administrativo que é, somente cabendo sua revisão ou desconsideração pontual apenas caso concretamente provada falha ou engano no laudo.

Na linha do quanto exposto acerca da esperada contemporaneidade entre os dados apurados pelo perito e os laudos produzidos pela autarquia agrária no que tange à aferição do cumprimento da função social,⁸³ o raciocínio também se aplica para os laudos de avaliação que pautam a desapropriação e a oferta: a contemporaneidade é pressuposto para qualquer comparação correta entre os valores de avaliação.

Recentemente o STJ (Resp. n. 1.274.005-MA, Rel. originário Min. Mauro Campbell Marques, Rel. para acórdão Min. Castro Meira, julgado em 27/3/2012), *por maioria*, reprisou o entendimento no sentido de que nas ações de desapropriação o valor da indenização será contemporâneo à data da avaliação judicial, não sendo relevante a data em que ocorreu a imissão na posse, tampouco a data em que se deu a vistoria do expropriante.

Com a devida vênia, tal entendimento, sob alegação de dar aplicação ao art. 12, § 2º, da LC nº 76/93, desconsidera outros essenciais dispositivos que merecem ser conjuntamente analisados: o art. 12 da Lei nº 8.629/93, com as alterações da Medida Provisória nº 2.183-56/2001 e o art. 26 do DL nº 3.365/41.

Com efeito, o art. 12 da Lei nº 8.629/93 dispõe:

Considera-se justa a indenização que reflita o *preço atual de mercado do imóvel* em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis [...]

Tal como exposto na atualidade esperada entre o laudo administrativo que aferiu o descumprimento da função social, atualidade esperada da avaliação é, segundo a doutrina:

Valor atual é aquele que possui o imóvel no momento da desapropriação, como se o expropriado tivesse vendido a sua

83 Ver comentários ao art. 9º, *supra*.

propriedade. [...] E esta atualização se verifica no momento da privação fática, não na simples transferência jurídica.⁸⁴

Desse modo, a vistoria oficial em sede de perícia determinada em ação judicial deve reportar-se a fatos pretéritos: o tempo em que realizado o levantamento de dados para aferição do cumprimento da função social da propriedade e a avaliação administrativa realizada.

A perícia na ação de desapropriação somente pode pretender comparar duas situações equivalentes no tempo, sob risco evidente de restar deturpado seu objetivo.

Não obstante, se o juiz entender que a perícia deve ser realizada, essa prova terá de seguir a mesma metodologia utilizada pelo Incra, inclusive em relação aos critérios de preço aferidos, desconstituindo-os ou complementando-os, a fim de que possa ser utilizada como parâmetro de comparação adequado.

Assim, a contemporaneidade das perícias não se esgota na questão da aferição do cumprimento da função social da propriedade, devendo necessariamente abranger também a contemporaneidade da avaliação do preço.

A questão se torna ainda mais importante quando da opção administrativa,⁸⁵ admitida pela própria jurisprudência,⁸⁶ de o Incra realizar concomitantemente o levantamento de dados acerca do cumprimento da função social do imóvel rural e a avaliação administrativa desse imóvel, avaliação que pautará a oferta na futura ação de desapropriação.

Ora, não é lógico impor ônus ao expropriante de eventual valorização do imóvel pelo decurso de longo tempo entre a data da avaliação administrativa e a perícia judicial realizada na desapropriação, do mesmo modo que não seria justo impor ao expropriado ônus por subsequente desvalorização. Aí está a correta delimitação do justo preço na desapropriação (art. 5º, XXIV da CF/88 e arts. 5º e 12 da Lei nº 8.629/93)

A questão aqui é ter-se com clareza o momento esperado de aferição do justo preço: a data da avaliação administrativa realizada e

84 BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2000. p. 321-323.

85 Resolução/INCRA/CD nº 05, de 29 de março de 2012.

86 STF, MS 23.744.

que pauta a oferta na ação de desapropriação ou, quando muito, a data posterior e próxima do desapossamento, que, em regra, dá-se na fase inicial da ação de desapropriação, com a imissão provisória *initio litis* (art. 6º, I, da LC nº 76/93).

Assim, quando o § 2º do art. 12 da LC nº 76/93 indica que o valor da indenização corresponderá “ao valor apurado na data da perícia” pressupõe, por certo, contemporaneidade entre o laudo pericial produzido, a avaliação administrativa necessariamente anterior, e a sentença prolatada, considerada a impossibilidade de comparação entre situações diversas.

Tal se amolda, ainda, à previsão do rito sumário estipulada na Lei complementar, a se conceber que em curto espaço de tempo seria realizada a perícia e prolatada a sentença (em soma dos prazos estipulados nesta LC nº 76/93 e subsidiariamente no CPC, o prazo seria de noventa dias).

Nesse sentido a interpretação dada ao art. 26 do DL nº 3.365/41 que fixa o valor com base na avaliação, avaliação administrativa, por certo:

Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado. (Redação dada pela Lei nº 2.786, de 1956)

Não sem sentido é que a parte final do mesmo § 2º do art. 12 da LC nº 76/93 prevê, para situações que fujam à regra da sumariedade (o que, na prática, é frequente), a estipulação de data diversa a pautar a fixação do justo preço atual. Assim, se passados, dois, três anos da avaliação administrativa, da imissão provisória do ente expropriante na posse do imóvel, não se afigura *justo* fixar a indenização em data tão posterior.

Assim, a despeito da redação do § 2º do art. 12 da LC 76/93 outorgar certa discricionariedade ao Judiciário na fixação do aspecto temporal da indenização, o próprio legislador dispõe que o procedimento de desapropriação de imóvel rural, para fins de reforma agrária, segue o rito especial e sumário, presumindo rapidez nos atos processuais e a conseqüente contemporaneidade entre a data da avaliação administrativa e a realização da perícia judicial.

Desse modo, mister que se reconheça que em regra o valor da justa indenização deve ter como parâmetro temporal o preço de mercado do imóvel na época da avaliação administrativa, pois é naquele momento

que o proprietário sabe quanto vale o imóvel objeto da expropriação e qual a situação do mercado imobiliário daquela localidade, podendo, se for o caso, impugnar a avaliação administrativa ou prevenir-se através da utilização de medidas judiciais com intuito de demonstrar eventual equívoco na formação da indenização do bem a ser expropriado.

Sobre essa consideração:

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. JUSTA INDENIZAÇÃO. TERRA NUA E BENFEITORIAS. VALOR DE MERCADO. COBERTURA VEGETAL (RESERVA LEGAL). CUMULAÇÃO DE JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS. EXTENSÃO DA TERRA NUA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

O conceito de indenização “justa” considera “o valor atual de mercado do imóvel” como critério norteador para sua apuração (art. 12, lei nº 8.629/93). Entretanto, tal entendimento não é absoluto, pois sempre deverão ser levadas em consideração as circunstâncias do caso concreto. Cumpre ressaltar que o Juiz não está limitado a adotar as conclusões do perito oficial, apesar deste se encontrar em posição equidistante das partes. Com efeito, o MM. Juiz a quo, observando as peculiaridades do imóvel e da região onde está localizado, relevou as conclusões levadas a efeito pelo perito oficial, adotando o laudo acostado pelo assistente técnico do INCRA para o caso. A teor do art. 26 do Decreto-Lei nº 3.365/41 (Lei Geral da Desapropriação), o valor da indenização (fixado de acordo com “o atual preço de mercado”, em leitura conjunta com o art. 12 da Lei 8.629/93) será contemporâneo à avaliação. *Incluir no montante indenizatório a valorização das terras da região durante o curso da ação, decorrente de fatores externos, independentes da vontade das partes, seria temerário, violando-se os princípios da segurança jurídica e da justa indenização.* Ademais, estando INCRA na posse do imóvel antes mesmo da valorização das terras, não parece justo e nem razoável que o expropriado venha a se locupletar com estes valores. O requerimento de elevação da indenização pelas benfeitorias em virtude do tempo decorrido entre a ocupação da fazenda e a realização da perícia revela-se infundada. Em primeiro lugar, não obstante o transcurso do tempo, não existe diferença entre os valores encontrados pela avaliação do INCRA e pelo perito. Em segundo, o decurso de tempo, ao contrário do que dizem os apelantes, vai de encontro à própria alegação, pois, ao invés de valorizar, acarretaria a depreciação das benfeitorias. A jurisprudência vem reiteradamente

reconhecendo o direito do expropriado à indenização das matas de preservação permanente e de reserva legal. Nesse sentido, a sentença não excluiu do quantum indenizatório a cobertura florestal referente à reserva legal, mas tão somente entendeu englobada no valor da terra nua apurado na perícia, atendendo à pesquisa de mercado, sem ensejar seu pagamento em separado, à semelhança do que acontece com eventuais benfeitorias ou investimentos. Tal entendimento está em consonância com o disposto no art. 12, § 2º, da Lei nº 8.629/93, motivo por que deve ser mantido. [...]

(TRF4, AC 2001.70.11.003162-9, Terceira Turma, Relatora Vânia Hack de Almeida, DJ 04/10/2006)

Ainda que o tema renda debates jurisprudenciais, em algumas oportunidades o STJ afirma que, decorrido longo lapso temporal entre a avaliação do imóvel pelo Incra e a prolação da sentença, a indenização deve ser fixada com referência à data do desapossamento:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO CONFIGURADA. DESAPROPRIAÇÃO. VALOR DA JUSTA INDENIZAÇÃO. FATOS SUPERVENIENTES. JUROS COMPENSATÓRIOS. TAXA DE 6% AO ANO. EFICÁCIA DA MP 1.577/97. PRINCÍPIO DO TEMPUS REGIT ACTUM. BASE DE CÁLCULO. JUROS MORATÓRIOS. TERMO A QUO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ART. 27, DL 3.365/41. INCIDÊNCIA.

[...].

2. *Cumpra ao Estado, nas desapropriações em geral - incluindo-se aquela destinada à reforma agrária, indenizar o proprietário mediante justo preço (art. 5º, XXIV, da CF/88 e 5º da Lei nº 8.629/93). “O conceito de justa indenização, na desapropriação, aplica-se para ambas as partes do processo, porquanto não se revela justo ao expropriado receber valor inferior ao que lhe é devido, tampouco ao Estado pagar mais do que o valor de mercado” (Resp 867.010/BA, 1ª Turma, Min. Luiz Fux, DJ de 03.04.2008). Nessa linha de entendimento, o justo preço, em se tratando de desapropriação para fins de reforma agrária, deve ser apurado levando em consideração o valor do imóvel à data em que se concretizou a imissão na posse, descabendo considerar as circunstâncias ou fatos supervenientes que tenham alterado, para mais ou para menos, a situação do mercado.*

[...].

6. “A sucumbência rege-se pela lei vigente à data da sentença que a impõe” (RESP 542.056/SP, 1ª Turma, Min. Luiz Fux, DJ de 22.03.2004;

RESP 487.570/SP, 1ª Turma, Min. Francisco Falcão, DJ de 31.05.2004; RESP 439.014/RJ, 2ª Turma, Min. Franciulli Netto, DJ de 08.09.2003). Assim, na fixação dos honorários advocatícios, em desapropriação direta, devem prevalecer as regras do art. 27 do Decreto-lei 3.365/41, com a redação dada pela Medida Provisória 1.997-37, de 11.04.2000, sempre que a decisão for proferida após essa data.

7. Recurso especial a que se dá parcial provimento.

(destaques nossos) (Resp 922.998-PR, 1ª Turma, Min. Teori Albino Zavascki, Dj 11.09.2008).

No voto condutor do precedente acima mencionado, registrou o Min. Teori Albino Zavascki:

Cinge-se a controvérsia, portanto, em definir, considerando a expressiva valorização do bem expropriado durante o processamento da ação de desapropriação, qual o valor deve ser adotado para fins de indenização: se o constante da vistoria administrativa ou o do laudo do perito oficial.

Cumprido ao Estado, nas desapropriações em geral - incluindo-se aquela destinada à reforma agrária, indenizar o proprietário mediante justo preço (art. 5º, XXIV, da CF/88 e 5º da Lei nº 8.629/93). “O conceito de justa indenização, na desapropriação, aplica-se para ambas as partes do processo, porquanto não se revela justo ao expropriado receber valor inferior ao que lhe é devido, tampouco ao Estado pagar mais do que o valor de mercado.” (REsp 867.010/BA, 1ª Turma, Min. Luiz Fux, DJ de 03.04.2008). No caso dos autos, em que o extraordinário impulso do valor da terra deu-se por fatores externos, ocorridos posteriormente à imissão do expropriante na posse do imóvel (em 17.12.1998 - fl. 100) - *sinale-se, sem qualquer participação dos antigos proprietários -, certamente, o valor apurado na perícia judicial, contemporâneo à produção da prova técnica, ou seja, correspondente à situação de mercado do imóvel na data da elaboração do laudo, não representa a justa indenização. Sob esse aspecto, não podem os desapropriados se beneficiar de extraordinária valorização, decorrente de circunstâncias ou fatos supervenientes de que não participaram ativamente, as quais tenham alterado, significativamente, para mais, a situação de mercado da área objeto da desapropriação.*

A respeito e no mesmo sentido, quando juiz no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, lavrei voto (AC 90.04.02251-1/PR, 2ª Turma, DJU de 09.12.1992) assim ementado:

“ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. DL nº 554, DE 25.04.69.

1. A ação de desapropriação não é instrumento adequado para certificação do direito de propriedade. Para tal efeito, a lei remete as partes, se for o caso, à ação própria (Lei nº 3.365/41, art. 34; DL nº 554/69, art. 13).
2. No regime do DL nº 554/69, a desapropriação do imóvel ocorreria 'initio litis', com a transferência da propriedade ao expropriante, o que não era vedado pela Constituição vigente, que, para o caso, não exigia indenização prévia.
3. *O justo preço, no caso, deve ser apurado levando em consideração o valor do imóvel à data da desapropriação, descabendo considerar-se circunstâncias ou fatos supervenientes que tenham alterado, para mais ou para menos, a situação do mercado.* Incabível incluir no valor indenizatório, por isso mesmo, a excepcional valorização da área, verificada dez anos após a desapropriação, decorrente de investimentos públicos (construção de estradas, escolas, postos de saúde e telefonia), da pacificação social da região e da segurança jurídica conferida aos títulos de propriedade, tudo fruto exclusivo da própria intervenção estatal promovendo a reforma agrária.
4. Não tendo havido prejuízos por inexistir desapossamento efetivo, incabível a condenação em juros compensatórios.
5. Recurso provido em parte.”(grifos nossos)

Em sentido similar, precedente do TRF 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. DIVERGÊNCIA ENTRE A ÁREA REGISTRADA E A ÁREA MEDIDA. ADOÇÃO DO VALOR DA OFERTA. PRINCÍPIO DA LIVRE CONVICÇÃO DO JUIZ. COBERTURA VEGETAL. INDENIZAÇÃO EM SEPARADO. IMPOSSIBILIDADE. JUROS COMPENSATÓRIOS. JUROS MORATÓRIOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. INVERSÃO DOS ÔNUS SUCUMBENCIAIS. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. [...].

2. A indenização do imóvel expropriado tem por finalidade precípua recompor o patrimônio do desapropriado, não podendo seu valor ser aquém ou além do preço que o mesmo imóvel adquiriria no mercado imobiliário, sob pena de enriquecimento ilícito do expropriado ou lucro para o expropriante.
3. Quando da análise do conjunto probatório colacionado aos autos, prevalece, para a formação do convencimento do julgador, o princípio da livre convicção do juiz.

4. Não se pode ignorar, ainda, na hipótese, a teor do que se pode depreender do asseverado pelo assistente técnico do INCRA, a circunstância de que “[...] à época, o mercado imobiliário rural sofria um desaquecimento face à queda dos preços dos produtos agrícolas, e atualmente há uma valorização das terras em virtude da recuperação dos preços de produtos agrícolas” (fl. 516), devendo, acerca disso, ser apontada a existência de precedentes jurisprudenciais do egrégio Superior Tribunal de Justiça e deste Tribunal Regional Federal, que não admitem que oscilações e variações de mercado posteriores à imissão de posse interfiram no cálculo da indenização.
[...]

11. Apelação parcialmente provida.

(AC 0016943-21.2005.4.01.3600/MT, Rel. Desembargador Federal Ítalo Fioravanti Sabo Mendes, Conv. Juíza Federal Clemência Maria Almada Lima De Ângelo (conv.), Quarta Turma, e-DJF1 p.174 de 11/10/2011)

Fixado o marco temporal da justa indenização, eventuais variações de valor para a data de prolação da sentença são contempladas pela obrigatória correção monetária.

A correção monetária deve, também, ser aplicada à oferta para uma mesma base temporal do valor fixado, sob pena, mais uma vez, de serem comparadas grandezas diversas. Ademais, o art. 12, § 2º, da LC nº 76/93 é dispositivo que tem a finalidade imediata de *garantir a correção monetária integral*, desde o momento em que foi apurado o valor (seja “a data da perícia *ou ao consignado pelo juiz*”) até a data do efetivo pagamento, não podendo, pois, ser alçado para justificar espécie de indenização complementar pela valorização posterior. O objetivo do dispositivo é não deixar nenhum período descoberto da devida atualização monetária, evitando-se a depreciação inflacionária. A sentença na ação de desapropriação deve discriminar as parcelas condenatórias incluídas na indenização arbitrada, especialmente identificar textualmente os valores individuais de terra nua, benfeitorias e outras parcelas (cobertura florestal eventualmente valorada em separado, valor de desmonte ou outras parcelas possíveis), com a devida fixação da data-base, além de especificar consectários de condenação (correção monetária, juros compensatórios e juros moratórios eventuais, honorários advocatícios), com a máxima precisão de delimitação de percentuais, e termos *a quo* e *ad quem*, quando cabíveis.

Remissões genéricas a laudos periciais devem ser repelidas, sob pena de causarem, não raras vezes, confusão na fase de cumprimento da sentença.

Eventuais omissões da sentença podem ser argüidas via embargos de declaração.

Note-se que o § 2º do art. 12 da LC nº 76/93, ao prever a discriminação das parcelas condenatórias, alinha-se à previsão dos arts. 184 da CF/88 e 14 da LC nº 76/93 reconhecida a diferença na modalidade de pagamento conforma a natureza da parcela: terra nua pagável em títulos da dívida agrária e benfeitorias, úteis e necessárias, em dinheiro, ou seja, na condenação judicial, via precatório.⁸⁷

Quanto à discriminação de pagamento de cobertura florestal em separado reitera-se que, em conformidade com a jurisprudência do eg. STJ, em interpretação do art. 12 da Lei nº 8.629/93, com redação que lhe é dada pela MP nº 2.183/2001,⁸⁸ a cobertura florestal deve integrar o preço do imóvel considerado em sua totalidade (“aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis”).

Assim sendo, reconhece-se que quando se avalia o preço de mercado do imóvel, a cobertura florestal sobre ele está inserida, inegavelmente. Frente a tal dispositivo firmou-se a posição jurisprudencial de que o valor da cobertura florestal está inserido no da terra nua.

Segundo o STJ, somente seria admissível o pagamento da cobertura florestal destacado do valor da terra nua quando ocorrentes, concomitantemente, três requisitos:⁸⁹

- exploração econômica pelo proprietário/expropriado;
- que essa exploração seja efetiva e anterior à desapropriação (não admitida mera potencialidade econômica);
- que essa exploração seja lícita (autorizada), conforme os normativos legais e administrativos aplicáveis, inclusive exigência de plano de manejo, quando cabível.

⁸⁷ Sobre a interpretação do art. 14, v. comentários *infra*.

⁸⁸ Em consolidação da MP nº 1.577/97

⁸⁹ Precedentes: STJ, REsp 1073793/BA, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ de 19.08.2009; REsp 905783/RO, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ de 27/05/2008; 2ª Turma, RESP 904.812, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 15/10/10. STJ, 2ª Turma, RESP 924.454, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 15/10/10. STJ, 2ª Turma, RESP 963.660, Relª Minª. Eliana Calmon, DJe 26/08/10

Hoje, usualmente, nas hipóteses excepcionais em que ainda houver tal condenação à indenização de cobertura florestal em separado, seu pagamento dá-se por títulos da dívida agrária, entendida sua acessoriedade à terra nua que é paga por esta via.

Mesmo quando houver a discriminação de parcela indenizatória a este título, o Incra sempre sustentará que, somado às demais parcelas, o montante global não poderá superar o preço de mercado do imóvel, consideradas todas as suas características, de modo a evitar o enriquecimento sem causa (art. 12 da Lei nº 8.629/93, combinado com o art. 884 do Código Civil).

Art. 13. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado e, em ambos os efeitos, quando interposta pelo expropriante.

§ 1º A sentença que condenar o expropriante, em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita a duplo grau de jurisdição.

§ 2º No julgamento dos recursos decorrentes da ação desapropriatória não haverá revisor.

O recurso processual da sentença, por excelência, é a apelação (art. 513, CPC).

A sentença que extinguir o processo com resolução de mérito na ação de desapropriação fixará o valor do imóvel desapropriado, consolidará a posse inicialmente deferida em favor do Incra, e determinará a transcrição do imóvel em nome da Autarquia agrária. Extinção do processo sem resolução de mérito por sentença dar-se-á nas situações do art. 267, CPC. Num ou noutro caso, o recurso cabível é a apelação.⁹⁰

Apelação interposta pelo Incra dispensa preparo, em aplicação do art. 18 desta Lei Complementar e do art. 511, § 1º, CPC. Anote-se que também para as ações conexas há previsão de isenção de preparo:

⁹⁰ Apenas à guisa de indicação, anote-se que a exclusão de um litisconsorte – por ilegitimidade passiva, por exemplo, embora enquadrável no art. 267, VI, do CPC, trata-se de decisão sujeita a agravo de instrumento, não admitida fungibilidade (STJ – AgRg no REsp 1130154-SP, AgRg no Ag 1329466-MG, AgRg no Ag 1236181-PR, AgRg no REsp 1012086-RJ, AgRg no Ag 1329466-MG, AgRg nos EDcl no Ag 1303939-SP, AgRg no REsp 1204587-MG, dentre outros)

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ISENÇÃO DE CUSTAS. LC 76/93. AÇÕES DESAPROPRIATÓRIAS.

1. Diz o art. 18 da LC 76/93: “As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriado, e independem de pagamento de preparo ou de emolumentos”.

2. A isenção de preparo e de emolumentos não se restringe à ação desapropriatória, mas a todos os feitos que com ela guardem relação, inclusive as medidas cautelares.

3. Recurso especial improvido.

(REsp 552.233/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 14/06/2005, DJ 15/08/2005, p. 241)

Apelação interposta pelo(s) expropriado(s), por seu turno, depende de preparo (STJ, REsp 904.812/DF, REsp 963.673/RN), embora haja precedentes que estendam a isenção prevista no art. 18 da LC nº 76/93 também ao expropriado (STJ, REsp 617.409/MG).

Os efeitos da interposição de recurso de apelação em desapropriação para reforma agrária são os efeitos gerais dos recursos de apelação: impedimento do trânsito em julgado, efeito devolutivo amplo (art. 515, CPC), efeito expansivo subjetivo, quanto aos litisconsortes necessários (art. 509, CPC),⁹¹ e efeito substitutivo.

Quanto ao efeito suspensivo, o *caput* do art. 13 da LC nº 76/93 prevê que apenas a apelação do expropriante, Incra, será recebida “em ambos os efeitos”, quais sejam (art. 520, CPC), devolutivo e suspensivo. A disposição reprisa o quanto estabelecido para as apelações nas desapropriações em geral (art. 28, *caput*, DL nº 3.365/41).

Por efeito suspensivo entende-se que “a interposição do recurso prolonga o estado de ineficácia em que se encontrava a decisão; os efeitos dessa decisão – sejam eles executivos, declaratórios ou constitutivos – não se produzem.”⁹²

Em verdade, melhor que se dizer suspensão dos efeitos da sentença seria reconhecer que a sentença na ação de desapropriação, desde seu

91 Discriminação dos efeitos dos recursos conforme DIDIER JR, Fredie, CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. v 3, 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2010. p. 87-88.

92 DIDIER JR, Fredie, CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 3, 8. ed. Salvador: Juspodivm., 2010. p. 81.

surgimento já não produz efeitos, de modo que a interposição do recurso prolonga o estado de ineficácia – daí porque chamar-se esse efeito suspensivo de efeito *obstativo*.⁹³ Contudo, pela disposição do *caput* do art. 13, somente a interposição de recurso de apelação pelo ente expropriante teria o condão de agregar esse caráter obstativo.

No caso da sentença meritória em ação de desapropriação para fins de reforma agrária identificam-se concomitantes efeitos *condenatórios* (atribuição ao expropriante do dever de pagamento do valor fixado), *constitutivos* (transferência compulsória do imóvel ao Poder Público) mas, principalmente, efeitos *declaratórios*, porquanto se reconhece que “por intermédio da ação de desapropriação, o expropriante pretende que o Poder Judiciário declare a existência de relação jurídica com o expropriado, cujo objeto é a aquisição compulsória da propriedade, e o valor justo a ser pago pela perda do direito mencionado”.⁹⁴

Diante disto, reconhece-se que o efeito suspensivo do recurso de apelação nessas ações volta-se, principalmente, a suspender a declaração do preço fixado e, no mais das vezes, possibilitar a continuidade de sua discussão e revisão ampla via apelação.

Eventual insurgência contra a negativa de recebimento de recurso de apelação do expropriado no efeito suspensivo, poderá ser impugnada, conforme o caso, via agravo de instrumento (arts. 522 e 558, parágrafo único, CPC),⁹⁵ reafirmando-se que a regra é apenas o efeito devolutivo, possibilitando, dentre outros efeitos, a conversão da posse então provisória (art. 6º, I, LC nº 76/93) em definitiva.

Da interpretação judicial ao *caput* do art. 13, colhe-se o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. APELAÇÃO. EFEITOS.

1. Descabe agravo inominado contra pronunciamento do relator que atribui ou não efeito suspensivo ao agravo de instrumento.
2. Agravo de instrumento contra decisão que, em sede de ação de desapropriação de imóvel rural por interesse social, recebeu

⁹³ *Ibid.*, p. 82.

⁹⁴ INFORMAÇÃO/CPALNP/CJ/MDA/Nº 429/2007 (PHIS).

⁹⁵ E não mandado de segurança: dentre outros STJ, RMS 16.591/PR.

a apelação da ora agravante (fls. 775/795) somente em seu efeito devolutivo, com fulcro no art. 13, da Lei Complementar nº 76/1993;

3. Os argumentos da agravante não colhem. O princípio da especialidade impõe a aplicação da norma que especificamente trata da matéria ao caso concreto. Assim, a apelação interposta contra a sentença prolatada em sede de ação de desapropriação de imóvel rural por interesse social só deve ser recebida no efeito devolutivo, quando interposta pelo expropriado, tal qual ocorrera no caso presente;

4. Demais disso, melhor sorte não tem o segundo argumento da agravante. Ora, a remessa obrigatória importa na necessidade de encaminhamento da sentença à Corte de Revisão enquanto condição imprescindível ao seu trânsito em julgado, nada tendo a ver com a automática e pretendida atribuição de efeito suspensivo à apelação;

5. Agravo inominado não conhecido e Agravo de instrumento improvido. (AG 00027452520104050000, Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::07/05/2010 - Página:356).

O § 1º do art. 13 estabelece a remessa oficial obrigatória, ou duplo grau de jurisdição obrigatório, nas sentenças nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária.

O dispositivo, no entanto, prevê o duplo grau de jurisdição obrigatório apenas quando houver condenação “em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial”, a princípio afastando-a nas demais situações.

O duplo grau de jurisdição, remessa necessária ou recurso *ex officio*, é condição de eficácia da sentença, ou seja, ainda que na ausência de recurso voluntário do ente expropriante, recurso que seria dotado do duplo efeito, a sentença na ação de desapropriação para fins de reforma agrária deve sujeitar-se à revisão pelo Tribunal Regional Federal competente.

Embora a LC nº 76/93 tenha feito restrição ao duplo efeito àquelas condenações superiores a 50% do valor da oferta, merece indicação de que o cabimento da remessa obrigatória em todas as sentenças em desapropriação para fins de reforma agrária deflui da interpretação conferida ao art. 475, I, do CPC (redação da Lei nº 10.352/2001) combinado com os arts. 118 da Lei nº 4.504/64 e 2º e 3º do DL nº 1.110/70. Assim, independentemente do valor da condenação na desapropriação para fins de reforma agrária, por ser

sentença contrária ao Incra, exige-se a remessa necessária para a produção de efeitos. Confira-se o precedente:⁹⁶

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INCRA.

1. Nos termos do art. 118, da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) combinado com os arts. 2º e 3º, do DL nº 1.110, de 9.7.70, que criou o INCRA, deverá ser submetida ao duplo grau obrigatório de jurisdição qualquer sentença proferida contra a referida autarquia.

2. O INCRA goza dos mesmos privilégios processuais outorgados à União.

3. “Não transita em julgado a sentença por haver omitido o recurso ex officio, que se considera interposto ex lege.” (Súmula 423, do STF)

4. Recurso especial provido para determinar o reexame necessário da sentença de primeiro grau.

(REsp 295437/RR, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 06/03/2001, DJ 02/04/2001, p. 263)

Tal interpretação ainda é mais coerente com a redação do art. 475, I, do CPC a partir da Lei nº 10.352/2001, que expressamente passou a sujeitar as sentenças contras as Autarquias federais ao duplo grau obrigatório.

Anote-se, ainda, que nos casos de remessa obrigatória, resta vedada a *reformatio in pejus*, ou seja, a reforma da decisão em prejuízo da autarquia, ainda que a pretexto de aplicação de lei ou jurisprudência.

Da interpretação dos arts. 512 e 475, I, do CPC, compreendidos os limites da remessa obrigatória, verifica-se não ser possível ao Tribunal, ausente recurso do interessado, agravar a condenação imposta ao ente público. Em atenção à defesa e à proteção do interesse público, não haveria sentido agravar a situação da Fazenda Pública, por meio de uma medida – remessa *ex officio* – que tem a pretensão de protegê-la.

Esta compreensão já foi pacificada com a edição da Súmula nº 45 do Superior Tribunal de Justiça, que pontifica: “*No reexame necessário, é defeso ao Tribunal agravar a condenação imposta à Fazenda Pública*”.

Por fim anote-se a previsão legal de ausência de revisor no julgamento dos recursos em ações de desapropriação para fins de reforma agrária, consoante disciplinado no § 2º deste art. 13, sobrepon-

96 Em sentido contrário: REsp 93539/TO, REsp 885.991.

se a eventuais previsões regimentais dos Tribunais. Assim, pautado o recurso pelo relator designado, dispensa-se revisão.

Art. 14. O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua. (Vide Resolução nº 19, de 2007).

Como corolário da determinação constitucional insculpida no art. 184 da Constituição Federal de 1988, de que na desapropriação para fins de reforma agrária o valor relativo à terra nua deve ser pago em títulos da dívida agrária e o alusivo às benfeitorias úteis e necessárias em dinheiro, impõe o art. 14 da Lei Complementar que os valores a serem complementados em decorrência de decisão judicial que fixa o valor da indenização em valor superior à oferta devem obedecer a mesma regra do depósito inicial, ou seja, títulos da dívida agrária para a terra nua e dinheiro para as benfeitorias úteis e necessárias.

A interpretação desse dispositivo, hodiernamente, não gera maiores dificuldades. Contudo, nem sempre foi assim.

A determinação para que seja depositado em dinheiro, à ordem do juízo, o valor da indenização estabelecido para as benfeitorias úteis e necessárias, aí incluídas as culturas e pastagens artificiais, foi objeto de muitas controvérsias até a pacificação jurisprudencial de sua inconstitucionalidade por incompatibilidade com o regime de precatórios definido no art. 100 da Constituição Federal de 1988, que dá diretriz à forma como devem ser feitos os pagamentos oriundos de condenações sofridas pela Fazenda Pública.

Com efeito, o pagamento das condenações judiciais impostas à Fazenda Pública se dá, regra geral, por precatórios, em conformidade com o art. 100 e parágrafos da Constituição Federal de 1988, e não em dinheiro, como dispõe este artigo.

Nesse diapasão, a aludida previsão do art. 14 da LC nº 76/93 é inconciliável com os ditames constitucionais, motivo pelo qual o Supremo Tribunal Federal consolidou em sua jurisprudência a inconstitucionalidade da expressão “em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e”.
Veja-se:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS. ALEGADA OFENSA DOS ARTS. 14, 15 E 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 76/93 AO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O art. 14 da Lei Complementar nº 76/93, ao dispor que o valor da indenização estabelecido por sentença em processo de desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser depositado pelo expropriante em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais, contraria o sistema de pagamento das condenações judiciais, pela Fazenda Pública, determinado pela Constituição Federal no art. 100 e parágrafos. Os arts. 15 e 16 da referida lei complementar, por sua vez, referem-se, exclusivamente, às indenizações a serem pagas em títulos da dívida agrária, posto não estar esse meio de pagamento englobado no sistema de precatórios. Recurso extraordinário conhecido e provido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e”, contida no art. 14 da Lei Complementar nº 76/93. (RE nº 247.866/CE, Relator: Min. Ilmar Galvão, julgamento: 09/08/2000).

MEDIDA CAUTELAR. QUESTÃO DE ORDEM. RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM QUE SE DISCUTE A CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 14, 15 E 16 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 76/93. DEPÓSITO DO VALOR DAS BENFEITORIAS. Havendo o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 247.866, Relator Ministro Ilmar Galvão, declarado a inconstitucionalidade da expressão “em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e”, contida no artigo 14 da Lei Complementar n.º 76/93, reveste-se de plausibilidade jurídica tese no mesmo sentido objeto de recurso extraordinário interposto contra decisão que ordenou o depósito judicial de valores relativos às benfeitorias do imóvel expropriado, independentemente de precatório, circunstância que, aliada à possibilidade de dano irreparável à autarquia expropriante, justifica a concessão da medida. Questão de ordem que se resolve no sentido do deferimento do pedido, suspendendo-se os efeitos da decisão recorrida até o julgamento do recurso extraordinário. (Pet 2801 QO/PE, Relator: Min. Ilmar Galvão, julgamento: 29/10/2002).

À luz desse entendimento, o pagamento de eventual complementação do valor ofertado para as benfeitorias úteis e necessárias estabelecido na sentença judicial em processo de desapropriação deve seguir a sistemática dos precatórios.

Caso contrário, haveria uma impossibilidade prática de cumprimento das decisões, vez que a autarquia agrária se veria compelida a realizar despesa, promovendo os depósitos em dinheiro, sem a imprescindível previsão orçamentária anterior, violando a sistemática do orçamento público estabelecida nos artigos 165 a 169 da Constituição, especialmente, o princípio da anualidade orçamentária.

Não haveria como se prever no ano anterior, quando da aprovação do orçamento do ano subsequente, o valor que deveria ser depositado a título de complementação de indenização por desapropriações efetuadas. Qualquer valor que fosse estimado e estabelecido, ou seria demasiado, e deixaria de ser destinado a outras prioridades estatais, ou seria insuficiente, levando à impossibilidade do cumprimento da decisão judicial. Acertada, pois, a correção feita ao dispositivo pelo Corte Constitucional.

Tanto é assim que o próprio legislador reconheceu a impropriedade de sua obra. Com efeito, o Senado Federal, por meio da Resolução nº 19, de 2007, em virtude de declaração de inconstitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, suspendeu os efeitos da expressão “em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e,” do dispositivo em análise.

Assim, a sistemática a ser adotada é o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias, nos termos do art. 100 da CF, e a terra nua, por meio de títulos da dívida agrária. Qualquer outra forma de pagamento diferente dessa será considerada inconstitucional.

Dessa forma, não é constitucional ou legalmente aceita a complementação da indenização das benfeitorias úteis e necessárias em títulos da dívida agrária ou da terra nua por meio de precatórios.

Observe-se que, a depender da data do ajuizamento da ação expropriatória, especialmente se antes de 31 de dezembro de 1999, como forma de evitar o parcelamento dos precatórios determinados pelo art. 78 dos Atos das Disposições Constitucionais e Transitórias da Constituição de 1988, mostrar-se-ia vantajoso para o expropriado pleitear a indenização também das benfeitorias úteis e necessárias por meio de TDA's, notadamente se forem eles lançados de forma retroativa⁹⁷ à data da imissão na posse, cujo ato tenha se dado há mais de vinte anos ou próximo disso.

97 A emissão retroativa dos TDAs viola flagrantemente o art. 5º, § 3º, da Lei nº 8.629/93.

Em sentido contrário, se a desapropriação foi ajuizada após o ano de 2000 e não teve um trâmite muito longo, pode ocorrer de ser mais vantajoso para o expropriado receber também os valores relativos à terra nua por meio de precatório, vindo a postular essa medida.

Em qualquer das hipóteses, como já dito, acaso se dê essa inversão tem-se que estaria sendo violado não só o dispositivo em análise, mas também o artigo 184 e seu § 1º, da Constituição Federal de 1988.

Nunca é demais lembrar que esses pagamentos somente ocorrerão após o trânsito em julgado da sentença ou acórdão que a substituir. Embora o texto não tenha sido expresso em assim dizer, fica subentendida essa determinação, pois no sistema jurídico vigente, em regra, não são exigíveis decisões das quais ainda caiba recurso.

Desta maneira, o pagamento da complementação relativa à terra nua segue uma sistemática própria, ocorrendo por meio de lançamento de TDA's, os quais se convencionou chamar de "complementares".

Como não há na Constituição Federal de 1988, ou em qualquer outra normatização infraconstitucional, disciplinamento específico para este tipo de pagamento ou lançamento complementar de TDA's, há de se tê-lo como um lançamento novo, independentemente da forma como foram lançados os títulos depositados na oferta inicial. Trata-se, pois, de um novo lançamento.

Por este motivo, o prazo para o lançamento dos títulos da dívida agrária complementares é autônomo, devendo ser resgatáveis em até 20 (vinte) anos, a partir da sua emissão, conforme escalonamento previsto no § 3º do art. 5º da Lei nº 8.629/1993.

Não obstante esse raciocínio, a jurisprudência do STJ, como se percebe abaixo, vem firmando entendimento no sentido de que no lançamento de TDA's complementares deve-se ter como marco ou data inicial para contagem do prazo de resgate dos títulos a data da imissão provisória na posse, não podendo o prazo máximo de resgate desses títulos ultrapassar vinte anos, consoante definido pelo art. 184 da Constituição Federal:

PROCESSUAL CIVIL. MANIFESTAÇÃO SOBRE OFENSA A
DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE.
COMPETÊNCIA DO STF. OFENSA AO ART.535 DO CPC.

INOCORRÊNCIA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMAAGRÁRIA. TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA. PRAZO PARA RESGATE.MATÉRIA PACIFICADA.

[...].

3. O prazo para resgate do TDA complementar, oriundo de aumento da indenização fixada por sentença judicial, tem como termo a quo a data da imissão provisória na posse, em observância à disposição constitucional que estabelece o prazo máximo de vinte anos para pagamento da indenização, nos termos do art. 184 da Constituição Federal.

4. Consectariamente, os TDA's complementares serão emitidos com a dedução do tempo decorrido entre a data do depósito inicial e a do seu lançamento, para que o prazo de resgate se enquadre no prazo constitucional vintenário, cuja data da imissão na posse será o termo inicial para o resgate de toda as TDAs. Sobre o tema, vale destacar os seguintes julgados:REsp 1035057 / GO, Segunda Turma,rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 8/9/2009; AgRg no REsp 943342 /PA, Segunda Turma, rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 6/5/2009 REsp.n. 849.815/PA, Primeira Turma, Rel. Ministro Francisco Falcão,julgado em 05.06.2007; REsp n. 845.026/MT, Primeira Turma, Rel.Ministro Luiz Fux, DJ de 18.10.2007; REsp n. 1.025.809/PR, Primeira Turma, Rel. Ministra Denise Arruda, DJ de 12.11.2008.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido. (STJ, REsp 1183583 / TO, Relator: Min. Mauro Campbell Marques, DJe 27/04/2011).

Com efeito, este entendimento não se coaduna com o propósito da desapropriação-sanção e estimula o expropriado a contestar judicialmente o valor ofertado pela autarquia, ainda que sem fundamentos, pois ao final da demanda, caso tenha sucesso em sua aventura processual, mesmo transcorrido longo lapso temporal, receberá títulos da dívida agrária com data de lançamento retroativa à imissão do ente expropriante na posse do imóvel, tornado inócua a sanção pretendida pelo Constituinte que é exclusivamente o recebimento da indenização de forma parcelada ao longo dos anos.

Em outras palavras, o expropriado que desejar impugnar o valor ofertado e tiver êxito em sua tese deve receber a diferença judicialmente reconhecida, mas com TDA's por vencerem a contar do lançamento, quando do cumprimento da decisão judicial, e não já vencidos, lançados de forma retroativos, já liquidados, aptos ao levantamento do dinheiro.

Há que se ter em conta que os TDA's são títulos *pro soluto* e já representam, em si mesmos, o pagamento em sua integralidade, ainda que venham a ser resgatados parceladamente. Da jurisprudência:

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - DIREITO CAMBIÁRIO - TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA - NATUREZA JURÍDICA - CORREÇÃO MONETÁRIA.

- O TDA é título emitido *pro soluto*, pelo fenómeno da “incorporação”, nele se materializa a própria indenização pelo desapossamento.

- Em razão da autonomia cambial, o TDA equipara-se a bem móvel e como tal, circula no mercado.

- quando entrega o TDA ao expropriado, o estado, ao tempo em que se exonera pela indenização, compromete-se em resgatá-lo de qualquer portador ou endossatário, que o apresente, sem indagar como ou porque se deu a transferência.

- os índices de reajuste, correspondentes a determinado mês, aplicam-se apenas aos TDA's emitidos antes daquele mês.

(MS 2932/DF, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Seção, julgado em 28/09/1993, DJ 18/10/1993 p. 21823).

Nesse sentido, a efetiva sanção da desapropriação para fins de reforma agrária somente será plena se os prazos para pagamento dos títulos da dívida agrária complementares forem considerados autônomos em relação aos ofertados inicialmente.

Art. 15. Em caso de reforma de sentença, com o aumento do valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de quinze dias.

O pagamento complementar de indenização em desapropriação para fins de reforma agrária deve ser compreendido à luz da jurisprudência, em especial, daquela do Supremo Tribunal Federal. Assim, como já visto nos comentários ao art. 14, não haverá intimação para o expropriante depositar a diferença relativa às benfeitorias úteis e necessárias, eis que esse pagamento será feito por meio da expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, conforme preceitua o art. 100 da Constituição Federal, mediante citação nos termos no art. 730 do CPC.

Por outro lado, conforme emana desse dispositivo, o depósito em juízo da diferença relativa à terra nua será feito por meio de títulos da dívida agrária complementares – adiante referidos apenas “TDA's

complementares” –, em atenção à forma de pagamento determinada no art. 184 da Constituição Federal.

Ocorre que o lançamento de tais *TDA's complementares* não tem regulamentação específica na Constituição Federal ou na legislação ordinária infraconstitucional. Apenas o lançamento inicial encontra regulação nas Leis nº 8.629/93 e nº 8.117/91, e no Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992.

Dessa forma, muitas são as dificuldades para a efetivação desse dispositivo ante a ausência de parâmetros diretos e literais para a emissão dos *TDA's complementares*, especialmente quanto ao prazo de resgate e seu termo inicial e a remuneração. Essa desregulamentação normativa leva uns a dizerem que esses títulos devem possuir as mesmas características dos originários, depositados no momento do ajuizamento da ação de desapropriação, e outros a sustentarem que se trata de um lançamento autônomo, independente, como se inicial fosse e, portanto, obediente apenas aos ditames estabelecidos para o lançamento na legislação vigente no momento do lançamento.

Pela primeira corrente, o prazo para o resgate dos complementares deveria ser igual ao dos títulos depositados no início da ação, tendo como termo inicial para a contagem do prazo de resgate a data da imissão do expropriante na posse do imóvel. Se os títulos originários foram lançados com prazo de 5 (cinco) anos, os complementares também o seriam. Se entre o momento da imissão do Incra na posse e o lançamento complementar já houver decorrido mais meia década, o títulos seriam emitidos com prazo de resgate de 5 (cinco) anos, já vencidos, o que equivaleria a um pagamento à vista, em dinheiro – o que, de plano, já evidencia a absoluta inadequação desta lógica com a Constituição, a qual bem reconhece princípios princípios orçamentários e financeiros elementares à Administração Pública.

Já para os que advogam a autonomia dos lançamentos, não interessa as características como data de lançamento, prazo de resgate, juros remuneratórios, dos títulos depositados no início da ação. O novo lançamento seguirá as diretrizes vigentes no momento da emissão e poderão ter prazo de resgate e remuneração diversos dos títulos da primeira série de emissão (oferta), também referidos como “originários”.

Assim, o limite temporal para o seu resgate será de até 20 (vinte) anos a partir de sua emissão, não considerando o lançamento inicial ou em que momento se deu a imissão na posse.

Como se trata de novo lançamento, o percentual de remuneração e o prazo de resgate serão os indicados na legislação à época de sua nova emissão. Trata-se da aplicação do princípio *do tempus regit actum*.

Com a mesma lógica, os TDA's originais, lançados quando do ajuizamento da ação de desapropriação, devem seguir os percentuais de remuneração e prazos de resgate na data de sua emissão, que é sempre anterior e diversa daquela dos TDA's complementares.

A título de exemplo, uma desapropriação proposta em 1990 pelo Incra, em que houve determinação judicial de complementação dos valores transitada em julgado em 2012, deve possuir a seguinte indenização: a) benfeitorias úteis e necessárias: em dinheiro quando do ajuizamento e nos moldes do art. 100 da Constituição Federal quanto aos valores acrescidos; b) terra nua: em TDA's originais, com prazo de resgate e percentual de remuneração segundo as leis vigentes em 1990, e TDA's complementares, com novo prazo de resgate e novo percentual de remuneração em conformidade com os critérios previstos em legislação vigente em 2012, respeitando-se o princípio do *tempus regit actum*.

Em relação ao prazo de resgate, a Lei nº 8.629/93, no seu art. 5º, § 3º, estipula que eles variarão em conformidade com a dimensão do imóvel, tomada em módulos fiscais. Apresenta-se abaixo a redação do referido dispositivo antes e após a Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001 (reedição da MP 2.027-38, de 4 de maio de 2000), visando demonstrar, a partir da visualização de seus efeitos práticos, o quanto é relevante esta discussão:

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

[...]

[Redação do § 3º e incisos anterior à MP nº 2.183-56, de 2001]:

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

I - do segundo ao quinto ano, quando emitidos para indenização de imóveis com área inferior a 40 (quarenta) módulos fiscais;

II - do segundo ao décimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 40 (quarenta) até 70 (setenta) módulos fiscais;

III - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 70 (setenta) até 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais;

IV - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais.

[Redação do § 3º e incisos dada pela MP nº 2.183-56, de 2001]:

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

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

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

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

Constata-se, pois, que os prazos de resgate para as desapropriações ocorridas até 04 de maio de 2000 (data da MP 2.027-38, de 4 de maio de 2000, que foi reeditada e deu origem a MP 2.183-56, 2001), serão de 5, 10, 15 e 20 anos, ao passo que as ações ajuizadas a partir de 05 de maio de 2000 terão prazos de resgate de 15, 18 e 20 anos.

Assim, para indenizar os imóveis com área de até quarenta módulos fiscais até a data de 04 de maio de 2000, os títulos da dívida agrária eram lançados para resgate no prazo de até cinco anos, e a partir dessa data passaram a ser lançados para liquidação em até quinze anos. Houve um considerável acréscimo no prazo de resgate dos títulos para imóvel com essas dimensões, tornando o caráter sancionatório da desapropriação por descumprimento da função social um pouco mais rigoroso.

No que tange ao percentual de remuneração, a Lei nº 8.177/91, no seu art. 5º, § 3º, estipula os índices também de acordo com a dimensão do imóvel, com uma lógica similar a dos prazos de resgate. Veja-se:

Art. 5º A partir de 1º de março de 1991, o valor nominal das Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), emitidas anteriormente

a 15 de janeiro de 1989 (art. 6º do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986), dos Bônus do Tesouro Nacional (BTN), emitidos até a data de vigência da medida provisória que deu origem a esta lei, das Letras do Tesouro Nacional, de Série Especial (§ 1º do art. 11 do Decreto-Lei nº 2.376, de 25 de novembro de 1987), e dos Títulos da Dívida Agrária (TDA), será atualizado, no primeiro dia de cada mês, por índice calculado com base na TR referente ao mês anterior.

[Redação anterior à MP 2.183-56, de 2001]:

§ 3º Os Títulos da Dívida Agrária (TDA) terão remuneração de seis por cento ao ano ou fração pro rata, mantido o seu poder liberatório nos termos da legislação em vigor, podendo, a partir de seu vencimento, ser utilizados na aquisição de ações de empresas estatais incluídas no Programa Nacional de Desestatização. (Regulamento)

[Redação dada pela MP 2.183-56, de 2001]:

§ 3º A partir de 5 de maio de 2000, os Títulos da Dívida Agrária - TDA emitidos para desapropriação terão as seguintes remunerações:

I - três por cento ao ano para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;

II - dois por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e

III - um por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de cento e cinquenta módulos fiscais.

Verifica-se que a remuneração dos títulos emitidos para indenizar a terra nua nas desapropriações promovidas até 4 de maio de 2000 era de 6% (seis por cento) ao ano, independentemente do tamanho do imóvel, passando essa remuneração para 1%, 2% ou 3% ao ano, a depender da dimensão da área, para as desapropriações ocorridas a partir de 5 de maio de 2000. Aqui também ocorreu uma considerável alteração, tornando menos atrativos os títulos da dívida agrária e mais severa a sanção estatal.

Assim, considerando a ausência de regulação legal específica, o fato de que a lei confere autonomia às séries de lançamentos das TDA's (referência que também alcança os complementares), aliado à percepção sistemática dos princípios e da lógica orçamentária e financeira da Fazenda Pública (tal como previstas na Constituição), conclui-se que os prazos de resgate e os percentuais de remuneração devem ser os vigentes na data de emissão dos TDA's complementares.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), em seu art. 105, § 3º, já estabelecia que os TDA's serão emitidos em séries autônomas e

resgatados a partir do segundo ano de sua efetiva colocação, com prazos de até 20 anos – prazo este contado a partir da emissão dos títulos.

O legislador, ao prever uma forma de resgate das TDA's, fez constar também a previsão de como se daria a sua inclusão no orçamento da União. Como qualquer outro pagamento realizado pela União, a emissão de TDA's também deve ser planejada e antecipadamente consignada no orçamento, o que reforça sua natureza pro soluto.

Em razão da necessária previsão orçamentária, nem a Constituição Federal, nem lei alguma fazem previsão de pagamento com termo inicial retroativo. Por isso, admitir a emissão de TDA's complementares com efeito retroativo contraria todo regramento constitucional e infraconstitucional sobre os pagamentos realizados pelos cofres públicos.

Há de se destacar ainda que, a despeito das Leis nº 8.629/93 e nº 8.177/91 adotarem o mesmo critério, qual seja a dimensão do imóvel para a definição, respectivamente, do prazo de resgate e da remuneração dos títulos, inexistente vinculação entre um e outro. Em outras palavras, cada uma dessas características deve observar a legislação de regência própria, vigente à época do lançamento.

No âmbito da Administração Federal esse entendimento é confirmado pelo Parecer PGFN/CAF/nº 1.157/2010, de 29 de junho de 2010, e pelo Memorando Circular PFE/INCRA/nº 15/2010, de 23 de agosto de 2010.

Destarte, nada impede que um TDA seja lançado com prazo de resgate de 5 anos e percentual de remuneração de 3% ao ano, haja vista que não há vinculação entre os TDA's complementares e os TDA's originariamente lançados.

Ainda percebe-se que, em diversos casos, as decisões judiciais apontam para o prazo de resgate dos TDA's complementares, omitindo-se quanto ao percentual de remuneração. Nesta hipótese, os juros serão os da lei atualmente vigente, que, conforme redação dada pela MP 2.183-56, de 2001, possuem índices menores do que os previstos antes dela. São, portanto, mais vantajosos ao erário e reforçam o caráter sancionatório da desapropriação.

Não obstante, há de ser reconhecido que o Superior Tribunal de Justiça tem atribuído ao princípio do *tempus regit actum* uma conotação diversa da aqui sustentada, firmando sua jurisprudência no sentido de

que os títulos complementares devem seguir as disposições da legislação vigente à época do julgamento da ação. Nem as características dos títulos originários, nem as determinadas na legislação no momento do lançamento, mas o prazo de resgate e os juros que vigiam no momento da sentença, conforme julgados abaixo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – DESAPROPRIAÇÃO – JUROS REMUNERATÓRIOS – MP 2.183/2001 – APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM.

1. O STJ, em atenção ao princípio *tempus regit actum*, tem afastado a aplicação de medidas provisórias a feitos anteriores ao seu advento. Assim, a legislação incidente para a fixação dos índices de correção dos títulos é a do tempo do julgamento da desapropriação, inobstante se tratar de TDA complementar.

2. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 845.278/PA, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 12/06/2007, DJ 29/06/2007, p. 546)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. (...). JUROS REMUNERATÓRIOS. TDA COMPLEMENTAR. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. [...].

[...].

4. À luz do Princípio *tempus regit actum*, à fixação da correção dos TDA's aplica-se a lei vigente à época da desapropriação em curso, ainda que a emissão do título seja posterior, nos termos do precedente firmado nesta E. Corte, verbis: "O STJ, em atenção ao princípio *tempus regit actum*, tem afastado a aplicação de medidas provisórias a feitos anteriores ao seu advento. Assim, a legislação incidente para a fixação dos índices de correção dos títulos é a do tempo do julgamento da desapropriação, inobstante se tratar de TDA complementar". Precedente: (AgRg no REsp 845.278/PA, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 29.06.2007)

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.

(REsp 1131760/MT, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 15/03/2011, DJe 22/03/2011)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. [...]. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. [...]. PERCENTUAL DOS JUROS DE MORA. LEI VIGENTE AO TEMPO DO JULGAMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO.

1. Trata-se, na origem, de execução de sentença em ação de desapropriação para fins de reforma agrária. Por meio da decisão foi determinado ao INCRA a emissão de TDA complementares, no prazo de 15 dias, com prazo de resgate de 2 a 5 anos, conforme o disposto no artigo 5º, §3º, da Lei n. 8.629/1993, e juros de mora de 6% ao ano, nos termos do artigo 5º, §3º, da Lei n. 8.177/1991, com o fundamento de que não se aplicam as alterações promovidas pela Medida Provisória 2.183-56/2001, que não podem incidir retroativamente.

2. *Omissis.*

[...].

5. Não merece prosperar a alegação de desrespeito aos artigos 5º, § 3º, da Lei n. 8.177/1991 e 5º, §3º, da Lei n. 8.629/1993, já que esta Corte tem entendido que, à luz do princípio *tempus regit actum*, à fixação da correção dos TDA's aplica-se a lei vigente à época do julgamento da desapropriação, ainda que a emissão do título seja posterior. Precedente.

6. No caso dos autos, se a sentença foi prolatada em 26 de novembro de 1997, antes, portanto, da vigência da medida provisória que se pretende ver aplicada, como observado pelo Tribunal local, aos títulos emitidos, não se pode acolher a pretensão da recorrente quanto à redução do percentual dos juros moratórios.

7. Recurso especial conhecido e não provido" (STJ, REsp 1286888 /GO, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 25/04/2012).

Ainda, um aspecto constantemente confundido pelos expropriados, e pelo próprio Judiciário, como revela o excerto do último julgado acima colacionado, diz respeito aos conceitos de juros *compensatórios*, *moratórios* e *remuneratórios*.

Os dois primeiros podem incidir sobre o valor da condenação, sendo os juros compensatórios destinados a compensar a perda de renda do proprietário (segundo uma das justificativas mais aludidas pelos Tribunais) e os juros moratórios buscam recompor a perda decorrente no eventual atraso no pagamento da indenização.⁹⁸ Já os últimos conferem uma remuneração aos TDA's e são devidos após o lançamento dos títulos (ou sua referência temporal de emissão, no caso daqueles inadequadamente tornados "retroativos"). Os juros próprios dos TDA's, tanto nos iniciais quanto nos complementares, não são moratórios ou

98 Cf. Art. 15-A e Art. 15-B do Decreto-lei nº 3.365/41.

compensatórios, mas apenas remuneratórios. E estes logicamente jamais poderiam ser cumulados com aqueles, uma vez que a fluência dos juros remuneratórios a partir da emissão dos TDA's pressupõe que já houve o pagamento (os TDA's são títulos *pro soluto*),⁹⁹ e a partir do pagamento é inconcebível a caracterização de mora ou de algo mais a ser compensado (o que representaria *bis in idem*).

Outro aspecto do dispositivo em exame que merece atenção diz respeito ao *prazo* que o expropriante dispõe para o depósito em juízo da diferença. Afirma o art. 15 da LC nº 76/93 que ele é de 15 (quinze) dias.

A realidade tem demonstrado impossível e impraticável o cumprimento desse prazo pelo expropriante.

Em relação à complementação das benfeitorias úteis e necessárias, como ela será feita por meio da expedição de precatório, o prazo a ser observado não será o de 15 (quinze) dias, mas sim o do § 5º do art. 100 da Constituição Federal, ou seja, os precatórios apresentados até 1º de julho serão pagas até o final do exercício seguinte. Já para os lançamentos de TDA's, iniciais ou complementares, há de ser observado e cumprido um complexo procedimento administrativo que se inicia junto ao Incra, ente expropriante, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e finda na Secretaria do Tesouro Nacional - STN, vinculada ao Ministério da Fazenda, que por força do Decreto 578, de 24 de junho de 1992, é quem tem a competência para realizar a emissão dos títulos e manter controle de todos os lançamentos, resgate e pagamento dos respectivos juros, por meio de sistema centralizado de liquidação e de custódia.

Percebe-se, assim, que o lançamento dos TDA's complementares se caracteriza como um ato administrativo complexo,¹⁰⁰ já que há a fusão

99 Tanto a Constituição (art. 184) quanto a Lei nº 8.629/93 (art. 5º) e a LC nº 76/93 (art. 5º, V, e art. 14) relacionam os Títulos da Dívida Agrária ("TDA's") como meio de efetivo pagamento, vale dizer, representam os TDA's títulos emitidos *pro soluto* (e não *pro solvendo*), neles se consubstanciando, portanto, o próprio pagamento.

Assim, quando o Estado lança o TDA, disponibilizando-as em juízo, naquele exato momento ele se exonera de sua obrigação de indenizar. Esta é a jurisprudência pacífica do STJ, firmada ainda ao tempo em que foram editadas aquelas leis que permitiram a retomada da reforma agrária após a Constituição (1993), quando foi em diversos casos provocado a se manifestar.

100 Segundo definição de Hely Lopes Meirelles, "ato complexo: é o que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo. O essencial, nesta categoria de atos, é o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único" (Direito Administrativo Brasileiro, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 30ª edição, Malheiros: São Paulo, 2005).

de duas manifestações de vontade de diferentes órgãos, quais sejam, INCRA e Secretaria do Tesouro Nacional – para ser mais preciso, duas pessoas jurídicas diferentes, pois o Incra requer a emissão, mas quem emite de fato é a União (STN).

Assim, o primeiro problema a emergir e a dificultar o prazo legal é justamente que o lançamento de título da dívida agrária não é ato de responsabilidade exclusiva do Incra, ente expropriante, sendo certo que a autarquia agrária apenas encaminha pedido de lançamento à STN para que este órgão expeça os títulos.

Mas ainda há um segundo problema, que é a existência ou não de *previsão orçamentária* e, mesmo havendo esta, da efetiva *disponibilidade financeira* dos valores previstos.

De fato, o Incra pode até solicitar à STN o lançamento de TDAs sempre que demandado em ação judicial. Todavia, o lançamento de títulos será obstado pela STN quando não existir lastro financeiro que subsidie o lançamento.

Para compreensão da matéria deve-se ter em mente que o título da dívida agrária não se aparta dos demais títulos da dívida pública (como por exemplo, bônus do tesouro nacional, certificados do tesouro nacional, ASTN – dívida agrícola, etc), sendo que todos eles compõem a “dívida pública mobiliária interna” do país.

Justamente por se tratar de um título da dívida pública é que a STN (via Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública – CODIV) é responsável pela gestão, controle, lançamento, resgate e pagamento de juros dos TDAs. Compete à CODIV/STN, inclusive, proceder à elaboração da proposta orçamentária consolidada da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (consoante aduz o art. 10, II, do RISTN, aprovado pela Portaria nº 141/2008, do Ministério da Fazenda).

De fato, a crescente preocupação com a programação dos gastos do governo, o que se releva pela complexidade da intervenção do Estado na economia, gerou a necessidade de criar o controle/equilíbrio dos gastos públicos, em uma nova cultura de responsabilidade fiscal.

Nessa esteira destaca-se o marco normativo com a edição da Lei nº 4.320/64, a qual estabeleceu normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do

Distrito Federal, com vistas à homogeneidade de conceitos, metodologias e contas.

Em mesmo passo, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, § 5º estabelece que a lei orçamentária anual compreenderá um conjunto formado por três orçamentos — o fiscal, o de investimentos e o da seguridade social. De forma complementar o art. 167, II, *proíbe a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais*.

Mais especificamente no que pertine ao controle de lançamento de títulos da dívida agrária, destaca-se o art. 184, §4º, da CF/1988 que conta com a seguinte redação:

Art. 184. [...].

§ 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.

Em mesmo passo, a Lei n. 8.629/93 também impôs limites para a emissão de TDAs, o que faz nos seguintes termos:

Art. 25. O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, *no exercício*, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.

§1º Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.

§2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/00), também há de ser observada no ponto em que estabelece que *“todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual”* – art. 5º, § 1º. Referido artigo legal reitera a necessidade de previsão orçamentária anual para subsidiar o lançamento de títulos da dívida pública.

Sendo assim, como os títulos da dívida agrária são espécies do gênero títulos da dívida pública, o seu lançamento está vinculado ao que restar consignado na lei orçamentária anual, sendo vedado ao Incra e à STN proceder lançamento sem observar a limitação prevista no Orçamento-Geral da União – eis que a dívida pública mobiliária federal deverá atender ao que conste na lei de orçamento anual.

A título de ilustração, destaquem-se os limites impostos pela Lei 12.381/2011 (Lei Orçamentária Anual de 2011) no que tange ao lançamento de TDA's:

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a emitir até 27.623.774 (vinte e sete milhões, seiscentos e vinte e três mil, setecentos e setenta e quatro) Títulos da Dívida Agrária para atender ao programa de reforma agrária no exercício de 2011, nos termos do § 4º do art. 184 da Constituição, *vedada a emissão com prazos decorridos ou inferiores a dois anos.*

Ademais, esse total disponível será utilizado de acordo com a programação financeira (disponibilidade financeira efetiva), estabelecida por cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo prevista em decretos presidenciais. Por exemplo, para o exercício de 2011 foram publicados os Decretos nº 7.425, de 05.01.2011, nº 7.445, de 01.03.2011 e nº 7.446, de 01.03.2011. Tais desembolsos são realizados de forma progressiva e proporcional à arrecadação da União verificada mês a mês no exercício.

Enfim, na prática, em termos coloquiais, o Incra “compra à vista” os títulos da União. E como qualquer um, precisa ter dinheiro para isso.

Muito embora boa parte da jurisprudência dos Tribunais simplesmente ignore toda esta estrutura jurídica orçamentário-financeira do Estado, pronunciando e replicando equívocos (como o de que não haveria oneração orçamentária imediata com a escrituração das TDA's),¹⁰¹ há no Poder Judiciário quem bem compreenda o quadro, pronunciando-se com extrema lucidez e clareza, conforme é possível conferir no excerto abaixo:

AGRAVO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DESAPROPRIATÓRIA. DETERMINAÇÃO JUDICIAL DE EMISSÃO DAS TDA'S. ART. 14 DA LEI COMPLEMENTAR 76/93. DESOBEDIÊNCIA NÃO CARACTERIZADA. ATO

101 Nesse sentido: AG n. 0032496-05.2009.4.01.0000/TO, TRF da 1ª Região, DJ 10.09.2010.

COMPLEXO. ADOÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LEGAIS PELO INCRA. SOLICITAÇÃO DE EMISSÃO DOS TDA'S À SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL. REVOGAÇÃO DA MAJORAÇÃO DA MULTA.

1. A expedição de TDA é um ato complexo, envolvendo várias unidades de órgãos diversos (INCRA local, INCRA-Sede e STN). Conforme exposto pelo INCRA, os procedimentos legais foram adotados, inclusive com a solicitação de emissão dos títulos à STN, nos termos do Decreto nº 578/92, *não estando em seu poder, contudo, promover o seu lançamento, eis que, chegando o processo à Diretoria Administrativa do INCRA, não havia disposição financeira para requisitar a emissão dos TDA's. Como não existiam recursos financeiros, posto que contingenciados, o Administrador estava legalmente impedido de emitir os TDA's. Tem aplicação aqui o princípio da reserva do possível.* Disse o d. Min. Celso de Mello ao decidir o AI 677274 na Suprema Corte.

2. Não sendo o INCRA o responsável pela emissão dos Títulos da Dívida Agrária (TDA), mas apenas pela solicitação respectiva à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que se deu através do processo administrativo nº 54220003033/2009-92, bem como estando demonstrada a impossibilidade material do administrador emitir os TDA's em face da ausência de recursos financeiros, não há fundamento jurídico para a majoração da multa e a ameaça de providências em virtude da ocorrência, em tese, de crime de desobediência.

3. Agravo improvido.

(TRF4, AG 0035773-11.2010.404.0000, Terceira Turma, Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, D.E. 17/12/2010)

Diante disto, há falta de razoabilidade na previsão legal de 15 (quinze) dias para o depósito da diferença de valores relativos à terra nua. Não é viável a emissão de títulos em tão curto espaço de tempo, ou momentaneamente pode ser inviável devido à falta de disponibilidade orçamentária ou financeira, motivo pelo qual os procuradores federais que atuam com a matéria normalmente solicitam a prorrogação deste prazo à luz do *princípio da reserva do possível*.

Art. 16. A pedido do expropriado, após o trânsito em julgado da sentença, será levantada a indenização ou o depósito judicial, deduzidos o valor de tributos e multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão na posse pelo expropriante.

Art. 17. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 1996). Parágrafo único. O registro da propriedade nos cartórios competentes far-se-á no prazo improrrogável de três dias, contado da data da apresentação do mandado. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

De acordo com o art. 6º, inciso I e § 1º, desta Lei, efetuado o depósito prévio do valor da indenização, o magistrado concederá a imissão na posse do bem expropriado,¹⁰² cabendo ao proprietário o direito de levantar até 80% (oitenta por cento) do valor depositado em juízo, mediante a prova da propriedade, da quitação de eventuais dívidas fiscais que recaiam sobre o bem e da publicação de editais para fins de conhecimento de terceiros.

Já o levantamento dos valores a que se refere o dispositivo legal em análise diz respeito aos 20% (vinte por cento) restantes do depósito prévio do valor da indenização relativos à terra nua e às benfeitorias indenizáveis. O pedido deverá ser realizado pelo próprio expropriado somente após o trânsito em julgado da sentença ou do acórdão que venha a substituí-la.

A interpretação dos dois artigos permite concluir pela impossibilidade de levantamento da integralidade da indenização inicialmente depositada pelo expropriante por ocasião da imissão provisória na posse do imóvel. Se 80% (oitenta por cento) do montante indenizatório depositado podem ser liberados aos expropriandos desde que cumpram as exigências legais, os 20% (vinte por cento) restantes apenas poderão ser levantados com o trânsito em julgado do provimento judicial.

Nesse rumo, eventual diferença entre o valor inicialmente ofertado e depositado e o *quantum* ao final definido pela sentença ou acórdão que a substituir também deverá ser paga após o trânsito em julgado, que constitui, portanto, condição intransponível para o levantamento do restante da indenização depositada, ainda que essa seja definida a maior.

Do valor total deverão ser deduzidos os valores relativos aos tributos e as multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão na posse pelo expropriante, a partir do que, passa a ser deste a responsabilidade. O fundamento de tal responsabilidade consiste no fato de que a simples publicação

¹⁰² Sobre a imissão liminar na posse como imperativo legal ver comentários ao art. 6º supra.

do decreto que declara de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel rural não é capaz de retirar do proprietário o direito de usar, gozar e dispor da coisa, ou de reivindicá-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha, nos termos do art. 1.224 do Código Civil de 2002.

A prova de quitação das dívidas fiscais se faz mediante apresentação de certidões a serem entregues ao juiz mediante simples petição. É de bom alvitre salientar que a disposição normativa exige a regularidade fiscal do imóvel rural, e não da pessoa do expropriado.

Nesse sentido já decidiu o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos seguintes termos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. LEVANTAMENTO DOS 20% (VINTE POR CENTO) RESTANTE DA OFERTA INICIAL. INCIDÊNCIA DOS ARTS. 6º, § 1º; 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 76/93 E 34 DO DECRETO-LEI Nº 3.365/41. APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO DE REGULARIDADE FISCAL DO IMÓVEL ATÉ A DATA DA IMISSÃO DE POSSE PELO INCRA. CERTIDÕES NEGATIVAS REFERENTES ÀS PESSOAS DE TODOS OS EXPROPRIADOS. AGRAVO PROVIDO, EM PARTE.

I - Consoante o disposto nos artigos 16 da Lei Complementar nº 76/93 e 34 do Decreto-Lei nº 3.365/41, o levantamento da parcela remanescente da oferta inicial só se dará após o trânsito em julgado da sentença e desde que haja comprovação de quitação de tributos e multas incidentes sobre o imóvel expropriado, até a data da imissão na posse pelo INCRA.

II - Em consequência, não tendo os agravantes demonstrado, de forma inequívoca, a juntada aos autos principais da prova de regularidade fiscal do imóvel expropriado, merece ser mantido, no ponto, o r. decisum hostilizado, que encontra, na verdade, alicerce nas normas aplicáveis à hipótese.

III - De outra parte, a exigência de certidões negativas referentes às pessoas de todos os expropriados, para o levantamento do depósito inicial ou da parcela remanescente (20%) de desapropriação, não encontra suporte no ordenamento jurídico vigente. No tópico, a Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 256/02 extrapolou e fere o princípio constitucional da legalidade.

IV - Nesse diapasão, firmou-se a jurisprudência de ambas as Turmas que compõem a colenda Segunda Seção desta Corte no sentido de que o levantamento de indenização expropriatória exige tão-somente

prova de quitação de tributos reais, não se justificando reclamar a regularidade fiscal da pessoa do expropriado.

V - Agravo provido, em parte.

(TRF1, Agravo De Instrumento - 200801000248911, Rel.Juiz Federal Reynaldo Soares Da Fonseca (Conv.), Terceira Turma, julgado em 28/10/2008, DJ 07/11/2008, p. 64)

O art. 6º, § 1º, desta Lei, que trata a respeito da existência de dúvida fundada sobre o domínio, também é aplicável em relação ao valor residual a ser levantado após o trânsito em julgado da sentença ou acórdão. Em outras palavras, as mesmas exigências presentes para o levantamento por ocasião da imissão provisória na posse também serão feitas neste momento do processo de desapropriação para fins de reforma agrária.

Desta feita, inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento do remanescente da indenização depositada, quitados eventuais tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, às expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias.

Preenchidos os requisitos legais, o magistrado, mediante simples despacho, autoriza o levantamento dos valores. O referido despacho, em princípio, é irrecurável, devido ao que preceitua o art. 504 do Código de Processo Civil. Todavia, se resolver questão incidente (como, por exemplo, pressupor a quitação total dos tributos relativos ao imóvel, quando, na verdade, é parcial), é possível a interposição de agravo de instrumento, na forma do art. 522 daquele diploma legal.

O art. 17 em evidência versa sobre a transmissão formal da propriedade desapropriada para fins de reforma agrária a partir do registro do título no Registro de Imóveis.

O assunto foi abordado pela primeira vez no corpo do Decreto Federal nº 4.956, de 09 de abril de 1903, que regulamentou o Decreto Federal nº 1.021, de 23 de agosto de 1.903, que, até então, regulava

a matéria relativa à desapropriação.¹⁰³ Com efeito, o art. 9º de seu texto dizia que “a transmissão da propriedade, legalmente verificada a desapropriação, tornar-se-á efetiva pela indenização do seu valor [...]”.¹⁰⁴

Mais à frente, este diploma foi substituído pelo Decreto-Lei nº 3.365/41, lei geral das desapropriações efetuadas pelo Poder Público e que dispõe sobre os casos de desapropriações por utilidade pública.¹⁰⁵ Destarte, o art. 29 estabelece que “efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse, valendo a sentença como título hábil para a transcrição no registro de imóveis.”

No contexto da reforma agrária foi elaborada a presente Lei Complementar, cuja redação atual deste dispositivo legal foi dada pela LC nº 88, de 23 de dezembro de 1996, a qual retirou o fragmento “será ratificada a imissão de posse, em favor do expropriante, no prazo de dez dias”, e substituiu por “será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas”.¹⁰⁶

Pela leitura de seu texto, depreende-se que, efetuado o pagamento da indenização ou a sua consignação, ainda que não tenha sido levantado o valor total pelo expropriado, será expedido em favor do expropriante, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, o respectivo mandado translativo de domínio, valendo a sentença como título hábil para a transcrição no Registro de Imóveis.

Convém observar que é aqui que termina a chamada fase executória da desapropriação (e não da ação judicial de desapropriação), isto é, “o conjunto de ações adotadas pelo Poder Público com o propósito de transferir

103 SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 429.

104 BRASIL. Decreto Federal nº 4.956, de 09 de abril de 1903. Regulamenta o Decreto Federal nº 1.021, de 23 de agosto de 1.903, que dispõe sobre as desapropriações de utilidade pública e interesse social. Interessante é a informação trazida por José Carlos de Moraes Salles de que em razão da má redação do referido Decreto como um todo, surgiu à época três entendimentos acerca do momento em que a desapropriação se consuma, quais sejam: i) no momento da publicação do decreto de aprovação dos planos e plantas relativos às obras, baixado pelo Presidente da República ou Prefeito (art. 8º); ii) no momento do pagamento da indenização ao expropriado (art. 9º); iii) e no momento da expedição do mandado de imissão do expropriante na posse do imóvel, depois de paga a indenização correspondente. SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009, pág. 430.

105 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris. p. 810.

106 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris. p. 836.

efetivamente para si o bem anteriormente declarado de interesse público”, nas palavras do professor Mauro Sérgio dos Santos.¹⁰⁷ De se recordar que esta fase pode tomar dois rumos: a) a celebração de acordo na via administrativa, chamada de “desapropriação amigável” e formalizada através de escritura pública, à exceção da Região Nordeste, uma vez que a Lei nº 6.160/74 abriu caminho também para a formalização por escritura particular; b) ou o ajuizamento de ação de desapropriação pelo Poder Público, que pode resultar na prolação de sentença homologatória de acordo, quando travado em juízo, ou de sentença ou acórdão condenando o expropriado ao pagamento da indenização.

A presente Lei, aqui comentada, ao dispor sobre o procedimento contraditório especial de rito sumário para o processo de desapropriação imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária, pressupõe, claramente, a ocorrência da segunda hipótese.

O art. 6º, I, desta Lei, faz referência à imissão na posse, que nada mais é do que a possibilidade de ter a posse do bem antes do término da ação de desapropriação. O instituto não representa, pois, a transferência formal do domínio do bem, mas tão somente da posse, embora seus efeitos possam equivaler, sob o ponto de vista prático, à perda da possibilidade de voltar a usufruir do imóvel, conforme anota José dos Santos Carvalho Filho, fato que, segundo ele, implica a perda da propriedade.¹⁰⁸ De fato, se além de imitir-se na posse, o Poder Público destiná-lo a uma finalidade pública, caracterizando o que se denomina por *afetação*, já não poderá haver a reversão à situação antecedente por força de qualquer irregularidade na desapropriação. Vale lembrar aqui o dispositivo do art. 35 do DL nº 3.365/41.¹⁰⁹

Muito embora haja significativa divergência doutrinária em relação ao momento da consumação da desapropriação, tal ocorre em grande parte por divergências conceituais relacionadas ao termo “consumação” no contexto da desapropriação, sendo que, na maioria das vezes, tais

107 SANTOS, Mauro Sérgio dos. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. p. 775.

108 CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 836.

109 Art. 35: “Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.” Aqui, a “incorporação” se dá com a afetação, ou seja, com a efetiva destinação pública, o que no caso do Incra significa dizer: assentados os trabalhadores rurais. Portanto, constituída a situação de fato do projeto de assentamento, tal não poderá mais ser desconstituído por força de eventuais vícios no processo de desapropriação.

discriminações não apresentam especial relevância prática para além do que já foi apontado no parágrafo acima.

A desapropriação é uma forma de aquisição originária da propriedade, ou seja, “a transferência do bem de terceiro para o Poder Público independe de qualquer manifestação de vontade do antigo proprietário ou ainda de qualquer título anterior”,¹¹⁰ daí porque o bem expropriado ingressa no domínio público livre de ônus ou gravames que porventura o atinjam. Em outra via, a aquisição derivada pressupõe um ato de transmissão por meio de pessoa interposta, isto é, quando há transmissão de propriedade de um titular a outro, e, por isso mesmo, conforme lição de César Flúza, incorpora o princípio de que a ninguém é conferido o direito de transmitir a outrem mais direitos do que possui.¹¹¹ Este ato, no caso de bens imóveis, é o registro, e, na hipótese de bens móveis, a tradição.

Seguindo essa lógica, a aquisição decorrente da desapropriação não se encontra subordinada ao registro do título translativo, na forma do art. 167, inciso I, item 34, da Lei nº 6.015/73, mas tal fato, obviamente, não implica a sua dispensa ou não exigência.

O registro é medida de extrema utilidade para o adquirente e uma imposição do ordenamento jurídico, e atende, a um só tempo, a diversos princípios registrares,¹¹² quais sejam: a) princípio da obrigatoriedade do registro (embora a lei não fixe um prazo para o registro); b) princípio da continuidade, segundo o qual os registros devem ser perfeitamente encadeados, de forma que não existam vazios ou interrupções na cadeia dominial e, no caso em análise, para que conste a extinção da propriedade anterior;¹¹³ c) princípio da publicidade, a fim de que se certifique, a todos a quem possa interessar, o término dos direitos reais incompatíveis com a desapropriação. Mas em que pese tais aspectos, como já foi dito, o registro não é essencial à concretização da desapropriação.

110 SANTOS, Mauro Sérgio dos. *Curso de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Forense, 2012, p. 762-763.

111 FLÚZA, Cesar. *Direito Civil*. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 435.

112 BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis*: doutrina, prática e jurisprudência, 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 256.

113 Segundo Luiz Guilherme Loureiro, “a desapropriação pode ser registrada, independentemente de prévio registro do título expropriado. No entanto, não há, neste caso, exceção ao princípio da especialidade porque a desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade e o Estado recebe o imóvel sem nenhum ônus real que acaso o agravasse”. LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos*: teoria e prática, São Paulo: Método, 2010. p. 222.

A respeito do assunto, Miguel Seabra Fagundes esclarece com muita clareza que:

A transcrição regulariza a transferência do domínio e deve ser feita para comodidade dos interessados, sobretudo do adquirente. Mas não é imprescindível. A transmissão do domínio, na desapropriação, se opera, mesmo em relação a terceiros, sem a transcrição do título de transferência no registro de imóveis. Isto porque o caráter de cessão compulsória, que reveste a desapropriação como meio de perda e aquisição da propriedade, impõe, necessariamente, a intangibilidade dos seus efeitos, embora pudesse estar ignorada. Assim, o que adquirisse ao ex-proprietário bem já expropriado, nenhum direito firmaria sobre a coisa, apesar da não transcrição do título aquisitivo (escritura ou sentença) no registro próprio. Enquanto nas relações entre particulares o adquirente em segundo lugar com título transcrito seria o verdadeiro dono da coisa duas vezes vendida, nas relações entre o Estado como expropriante e particulares como compradores do mesmo imóvel, as coisas se passariam de modo diverso. O Estado, apesar de omissor em efetuar a transcrição do título, seria o legítimo senhor do bem [...].¹¹⁴

Por ser modo de aquisição originária, o registro do título da desapropriação tem natureza declaratória e se reveste de providência posterior ao pagamento ou a consignação da indenização, conforme definidos em decisão judicial definitiva.

Nos termos do art. 184 da Constituição Federal de 1988, na desapropriação para fins de reforma agrária a transferência do bem desapropriado que não cumpre a função social para o acervo do expropriante se dá mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

A precedência da indenização nada mais significa do que a obrigação de ser ultimada antes da consumação da transferência formal do bem. José dos Santos Carvalho Filho assevera que *“na prática, o pagamento e a transferência do bem se dão, como vimos, no mesmo momento. Só por mera questão de causa e efeito se pode dizer que se operou antes desta”*.¹¹⁵

114 FAGUNDES, Miguel Seabra. *Da desapropriação no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 388-389.

115 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 843.

Quanto aos aspectos técnicos do registro, destacamos inicialmente o art. 167, I, item 34, da Lei nº 6.015/73, Lei dos Registros Públicos: “no registro de imóveis, além da matrícula, serão feitos: I – o registro: [...] 34) da desapropriação amigável e das sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização”.¹¹⁶

O título hábil a transferir formalmente a propriedade é a sentença ou acórdão judicial que determine o valor da indenização a ser pago ao expropriado; da mesma forma, a sentença que homologa o acordo realizado em juízo no curso do processo de desapropriação, hipótese perfeitamente possível, que também deve conter o valor da indenização.

O registro pode ou não acarretar a abertura de nova matrícula, o que pressupõe estar o imóvel expropriado perfeitamente identificado no título a ser registrado, ou seja, que ostente dados relacionados à área, perímetro, denominação e confrontações, em consonância com o princípio da especialidade. Daí porque não é razoável exigir que o imóvel delineado na planta e no memorial descritivo seja idêntico àquele que outrora constava na matrícula do imóvel.¹¹⁷

Também não encontra guarida na ordem jurídica a exigência de qualquer documentação relativa ao imóvel descrito na matrícula anterior. Insistimos, mais uma vez, que a desapropriação é um modo originário de aquisição, assim, nenhum passivo anterior permanece vinculado ao imóvel. Nesse sentido, é por isso que se admite que o título seja registrado ainda que os réus da ação de desapropriação não sejam os verdadeiros titulares do domínio, conforme se depreende do acórdão oriundo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Processual. Desapropriação direta. Usina de Machadinho. Ausência de interesse recursal. Carecem de interesse processual os réus de ação de desapropriação direta que aceitam o preço ofertado pelos expropriantes. Circunstância de não serem os réus titulares do domínio (objeto de ação de usucapião) não impede o registro da propriedade sobre o imóvel expropriado em favor dos expropriantes por se tratar de modo originário de aquisição do domínio. Ausência de prejuízo para os réus nesse provimento. Rejeição da preliminar de nulidade da sentença por falta de intimação do Ministério Público no primeiro grau. Sentença mantida. Recurso não conhecido (Apelação

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 843.

¹¹⁷ CARVALHO, Afrânio de. *Retificação de registro de imóveis*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 57.

Cível 70006171995 – 3ª Câmara Cível – Tribunal de Justiça do RS – Rel. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino – j. 04.09.2003).

Ainda acerca do assunto, Narciso Orlandi Neto informa que:

A carta de adjudicação expedida no processo de desapropriação é registrada, mesmo que o imóvel não esteja em nome do réu naquela ação. Quer dizer, mesmo que o imóvel esteja registrado em nome de quem não foi parte na ação de desapropriação, ainda assim será registrado o título. Mas a explicação é simples. Na aquisição pelo Poder Público a lei considera originária.¹¹⁸

Por fim, impende salientar que o registro da propriedade nos cartórios competentes far-se-á no prazo improrrogável de três dias, contado da data da apresentação do respectivo mandato.

Em suma, o registro dos referidos títulos tem natureza meramente declaratória, retroagindo ao momento do pagamento ou consignação da indenização. Ao efetuar-lo, o expropriante terá observado os princípios da obrigatoriedade, da continuidade e da publicidade do registro. Com efeito, torna pública a saída do imóvel do domínio privado para o público, viabiliza a continuidade registral e impede que terceiros sejam ludibriados na possibilidade de adquirir imóvel público sob a suposição de que ainda pertence ao particular.

Art. 18. As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

§ 1º Qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

§ 2º O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

O rito sumário da desapropriação para fins de reforma agrária, para ser efetivamente caracterizado como sumário, teria de ser dotado de mecanismos legais que lhe garantissem um procedimento rápido e eficiente. A LC nº 76/93 possui várias disposições neste sentido, tais

118 ORLANDI NETO, Narciso. *Registro de Imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 93-94.

como a prévia imissão de posse em 48 horas após o despacho inicial, a previsão de processamento durante as férias forenses, a impossibilidade de discussão quanto ao interesse social declarado, etc. Veja-se, inclusive, que a imissão de posse é uma medida indeclinável ao juiz, é uma liminar *ope legis*, que decorre da lei e que não necessita sequer da demonstração dos requisitos cautelares. O simples ajuizamento da desapropriação, com o depósito da oferta e o preenchimento dos requisitos do art. 5º, é a única condição para seu deferimento.

Mas essas providências de nada valeriam se o procedimento da desapropriação pudesse vir a ser suspenso em razão do ajuizamento de outras demandas judiciais que visassem discutir a validade do processo expropriatório. Por essa razão o art. 18, *caput*, estabeleceu a importantíssima garantia segundo a qual a desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, tem caráter *preferencial* e *prejudicial* em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, além de não dependerem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

É importante frisar que essa previsão de caráter preferencial é exclusiva da desapropriação para fins de reforma agrária, uma vez que as leis que regem a desapropriação por utilidade pública (DL nº 3.365/41) e por interesse social comum (Lei nº 4.132/62) não lhes conferem essa garantia. Este fato apenas reforça a importância que a legislação atribuiu à necessidade de urgência e celeridade desta modalidade expropriatória.

O Legislador estabeleceu uma verdadeira hipótese de *prejudicialidade legal* da desapropriação-sanção, com inegável garantia da ininterruptibilidade de seu procedimento. Não importa se uma ação conexa veicula uma questão que poderia ser encarada como uma prejudicial “lógica”, tal como a alegação de qualquer vício que levasse à nulidade da desapropriação. Esse argumento tem apenas uma aparência de legalidade. Mas não considera que o Legislador, mesmo conhecendo essa possibilidade, ponderou os interesses em conflito e optou por dar preferência à efetivação da desapropriação, em face da urgência social de redistribuição das terras ociosas. Trata-se claramente de uma hipótese de prejudicialidade estabelecida por lei, que não admite exceção. Os operadores do Direito não podem encarar a desapropriação com os olhos postos no procedimento ordinário do Código de Processo Civil. A Constituição exigiu um tratamento diferente! A desapropriação não pode ser suspensa em função do ajuizamento de outra ação porque possui um rito próprio, sumário, de contraditório especial. Eventual nulidade da

desapropriação, reconhecida posteriormente, será resolvida em perdas e danos, como, aliás, ocorre em diversos outros procedimentos. Essa é a interpretação mais coerente do ordenamento jurídico. Não há outra forma de conceber o caráter preferencial e prejudicial da desapropriação. Negar essa garantia é desvirtuar e subverter o rito sumário constitucional, fazendo letra morta da lei em benefício da preservação do direito de propriedade privada.

Está claro também que a Lei Complementar representa um “microssistema” processual específico que regulamenta essa modalidade de desapropriação e que tem aplicação independentemente de previsões em contrário constantes da lei geral processual. Tanto é assim que o art. 22 estabelece que o Código de Processo Civil tem aplicação subsidiária ao procedimento da LC nº 76/93, sendo aplicável apenas no que lhe for compatível. Dessa forma, a previsão do CPC que permite a suspensão do processo quando a sentença de mérito depender do julgamento de outra causa (art. 265, IV, *a*) é incompatível com o rito sumário da desapropriação-agrária e por isso não tem aplicação em seu âmbito, justamente em virtude do art. 18. Isso não é nenhuma novidade no nosso sistema jurídico, que também possui microssistemas processuais na esfera dos juizados especiais¹¹⁹ e dos processos de recuperação judicial,¹²⁰ por exemplo. Nesses casos, o contraditório também é exercido de forma diferente.

Não obstante a clareza da disposição legal, o Poder Judiciário tem majoritariamente adotado uma interpretação conservadora em relação a tal disposição, negando-lhe aplicação e conferindo, na verdade, uma preferência às ações intentadas por proprietários para anular a desapropriação.

Esse entendimento aponta que ações cautelares e ordinárias manejadas por proprietários, quando visem discutir questões referentes a “fatos prejudiciais” ao procedimento expropriatório, configuram prejudiciais externas em relação àquele processo e devem suspender o curso da desapropriação. A relação de dependência é invertida, atribuindo-se preferência às ações que visam impedir a desapropriação.

As questões alegadas vão desde a existência de vícios formais do processo (deficiência na notificação prévia, por exemplo), a questões

119 Lei nº 9.099/95.

120 Lei nº 11.101/2005.

como a existência de invasão do imóvel e, principalmente, a discussão referente à produtividade do imóvel expropriando.

O Judiciário tem entendido que a discussão da produtividade do imóvel é questão prejudicial ao andamento da desapropriação e ao deferimento da imissão na posse, considerando essa ação seria uma prejudicial externa ao feito expropriatório, na forma do art. 265, IV, a, do CPC. Na maior parte das vezes sequer é exigida a apresentação de um mínimo de elementos probatórios acerca das alegações do proprietário. O mero ajuizamento de ações declaratórias de produtividade tem sido visto como causa para conceder uma liminar judicial e suspender a desapropriação, sob o pálio da preservação do direito ao contraditório e à ampla defesa em favor do proprietário rural, do princípio da inafastabilidade do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário e do *periculum in mora* representado por uma imissão na posse que poderia descaracterizar o imóvel rural ou gerar uma situação de fato irreversível.¹²¹

Em outras situações os proprietários rurais apresentam, em contraposição ao laudo do Incra (que foi realizado com acompanhamento e possibilidade de defesa e de interposição de recursos pelo proprietário), perícias particulares ou laudos realizados em ações cautelares de produção antecipada de prova, as quais são homologadas sem qualquer juízo de valoração e sem se submeter ao crivo do contraditório, nem a confrontação com o laudo administrativo. Além disso, esse tipo de perícia

121 Exemplo desse entendimento é o seguinte julgado do STJ:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. IMISSÃO NA POSSE. AÇÃO DECLARATÓRIA.

1. *Havendo ação em curso para o fim específico de ser declarado como produtivo imóvel desapropriado para fins de reforma agrária, inexistente direito líquido e certo do INCRA de se apossar, previamente, do bem, mediante o depósito de quantia apurada em procedimento avaliatório.*

2. *Aplicação do art. 265, IV, “a”, do CPC.*

3. *Interpretação sistêmica da legislação aplicável à reforma agrária, que harmoniza-se com os princípios constitucionais que impõem respeito aos direitos e garantias da cidadania.*

4. *Recurso ordinário improvido.”* (STJ – 1ª Turma. RMS 11765/PB. Rel. Min. José Delgado. Julgado em 23.10.2000) (grifamos)”

Vide também julgado ilustrativo do TRF 1:

“PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DECLARATÓRIA. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO NA POSSE.

Enquanto não for decidida a ação declaratória que versa sobre a produtividade ou improdutividade do imóvel rural, o INCRA não pode ser imitado na posse.”

(TRF 1 – 3ª Turma. AG 200701000170218/BA. Rel. Des. Fed. Tourinho Neto. Julgado em 14.08.2007) (grifamos)

não é *contemporânea* à vistoria do Incra, ou seja, não se reporta ao mesmo período de tempo avaliado pela Autarquia.

Esse entendimento desnatura o rito sumário da desapropriação, pois o processo desapropriatório acaba sobrestado até que a ação declaratória de produtividade seja julgada e transite em julgado. A imissão de posse, que deveria ocorrer em 48 horas após o despacho inicial, pode demorar anos até que venha finalmente a ser deferida. Seu sobrestamento é um desastre para a reforma agrária porque impede a criação dos projetos de assentamento. A consequência imediata é o aumento da tensão social no campo e a frustração da promessa constitucional de reforma agrária. O principal instrumento de ordenação fundiária e de sanção à propriedade descumpridora da função social encontra-se, hoje, completamente desnaturado.¹²²

As repercussões negativas desse entendimento conservador vão além do mero atraso no curso da desapropriação. Na maior parte das vezes as suspensões são obtidas por proprietários de imóveis flagrantemente improdutivos que, com o aval da Justiça, ganham tempo para alterar a realidade econômica da terra. Quando a perícia judicial finalmente é realizada, o imóvel já não apresenta mais as condições de improdutividade que ostentava quando o Incra o vistoriou, pois o expropriado teve muito tempo para promover alterações que o fizessem alcançar os índices mínimos de produtividade. Com isso, a suspensão não serve apenas para atrasar a reforma agrária, mas se destina a *impedi-la*, viabilizando um modo torpe de o proprietário negligente maquiara a realidade de seu imóvel e nulificar a desapropriação.

Isso acontece porque a condição de cumprimento da função social tem natureza transitória, podendo variar de um tempo para outro. O imóvel que se apresentar como produtivo hoje pode não sê-lo amanhã,

122 O Relatório vencido da CPMI da Terra também constatou o problema da morosidade da desapropriação:

“Apesar de a LC n.º 76/93, com as alterações da LC n.º 88/96, buscar a celeridade processual, na prática, as ações de desapropriação demoram anos para serem julgadas definitivamente. Em outros casos, o processo é obstado por liminares concedidas em ações cautelares, mandados de segurança ou ações declaratórias de produtividade, e somente retomado após anos de protelamento. Há ainda registros de juízes que se negam a promover a imissão imediata do órgão expropriante na posse do imóvel, mesmo com todos os requisitos legais preenchidos (decreto de desapropriação, depósito do valor correspondente às benfeitorias e comprovação de emissão dos TDAs referentes ao valor da terra nua). Não bastasse, não são raras as fraudes envolvendo peritos, resultando em indenizações vultosas, que acabam por premiar os proprietários rurais que descumprem a função social da propriedade.” (MELO, Deputado João Alfredo Telles (Org.) *Reforma agrária quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2006. p. 250-251) (grifamos).

e pode inclusive voltar a ser produtivo posteriormente. O Judiciário, contudo, tem dificuldade para entender que a perícia judicial deve guardar relação de contemporaneidade com o laudo de vistoria administrativa; deve avaliar as condições de produção do imóvel na mesma época objeto da apuração no laudo administrativo do Incra. A ação declaratória de produtividade tem como causa de pedir a alegação de nulidade de um ato administrativo específico, qual seja, a perícia do Incra que apurou a improdutividade do imóvel após analisar os dados de produção referentes a um determinado ano agrícola. O decreto presidencial seria nulo porque fundado em um ato nulo. A única forma de afastar a presunção de veracidade daquele ato administrativo seria apontar a existência vício no laudo em si. Não adianta apurar se o imóvel “está” produtivo tantos anos após a vistoria que embasou o decreto expropriatório, como com preocupante frequência tem sido feito.¹²³

A concordância prática entre direitos fundamentais eventualmente tensionados entre si é obtida mediante regras de conformação oriundas de duas fontes produtoras: há a regra criada pela via da legislação ordinária e há a regra criada pela via judicial direta, no julgamento de casos específicos em conflito. *A primeira (solução pela via legislativa) pode ocorrer sempre que forem previsíveis os fenômenos de tensão e de conflito, sempre que for possível intuí-los, à vista do que comumente ocorre no mundo dos fatos. [...]*

O certo é que [...] qualquer que seja o agente ou a via utilizada, *a solução do conflito entre direitos fundamentais, na busca de concordância prática entre eles, opera, necessária e invariavelmente, uma limitação de um em benefício do outro.*¹²⁴ (grifamos)

A solução legal para a hipótese de invalidação posterior da desapropriação é a sua conversão em desapropriação indireta, caso tenha ocorrido a afetação do bem à política de reforma agrária. A invalidação do decreto presidencial em razão da produtividade do imóvel afasta a desapropriação para fins de reforma agrária, com pagamento em TDAs,

123 Para análise mais abrangente sobre a necessidade de contemporaneidade entre as perícias, conferir SILVA, Bruno Rodrigues Arruda e. NOTA TÉCNICA/CGA/PFE/INCRA/N.º 03/2009. In. SANTOS, Gilda Diniz dos (Org). Lei 8629/03 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA-PFE/INCRA, 2011. p. 280-299. Vide também acórdão do TRF 3ª Região proferido na AC 965589 (Julgado em 24.05.2011): “Somente o imóvel que já era produtivo ao tempo da perícia administrativa é que fica imune a expropriação-sanção; aquele que é ‘transformado’ em produtivo anos depois, permanece sujeito aos rigores da reforma agrária.”

124 ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005 p. 63/64

mas impelo o juízo a que, constatada a existência de apossamento administrativo através da implantação de projeto de assentamento, declare a desapropriação indireta do imóvel, convertendo o pagamento da indenização em dinheiro. Esta solução está consagrada no art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41, segundo o qual:

Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, *ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.* (grifamos)

Impera ressaltar que essa solução não é absurda, e muitos outros casos de preferência legal, com possível conversão de improcedência da pretensão em perdas e danos, são estabelecidos pela legislação sem nenhum questionamento judicial. Talvez porque não envolvam matéria tão sensível como a propriedade da terra. Tais casos, no entanto, demonstram claramente a normalidade de situações em que a via legislativa soluciona a tensão entre direitos com o sacrifício ou limitação de um em benefício de outro.¹²⁵ Eis os seguintes exemplos:

- Execução provisória (art. 475-I e 475-O do CPC):¹²⁶ o CPC permite até mesmo a dispensa de caução do credor em alguns

125 “Em nosso sistema, como em muitos outros, a fórmula para viabilizar a convivência entre segurança jurídica e a efetividade da jurisdição é a da outorga de medidas de caráter provisório, que sejam aptas a superar as situações de risco de perecimento de qualquer um desses direitos. Em muitos casos, de ocorrência corriqueira e previsível, o próprio legislador se encarregou de estabelecer o modo de solucionar o conflito, indicando expressamente a providência que para tanto julgou oportuna. São exemplos disso as situações descritas no Código de Processo Civil de cabimento de arresto, de sequestro, de busca e apreensão e das demais medidas cautelares típicas. Assim também procedeu o legislador quando disciplinou certos casos específicos de antecipação de tutela, como nas ações possessórias e na de alimentos provisionais. Em todos esses casos, o Poder Legislativo, atuando em plano geral e abstrato, descreveu situações de fato que reclamam tutela imediata e diferenciada e, desde logo, formulou a solução que considerou a mais conveniente para atender à urgência.” (ZAVASCKI, Teori Albino. op. cit., p. 67/68) (grifamos)

126 Art. 475-O. A execução provisória da sentença far-se-á, no que couber, do mesmo modo que a definitiva, observadas as seguintes normas:

I – corre por iniciativa, conta e responsabilidade do exequente, que se obriga, se a sentença for reformada, a reparar os danos que o executado haja sofrido;

II – fica sem efeito, sobrevivendo acórdão que modifique ou anule a sentença objeto da execução, restituindo-se as partes ao estado anterior e liquidados eventuais prejuízos nos mesmos autos, por arbitramento;

III – o levantamento de depósito em dinheiro e a prática de atos que importem alienação de propriedade ou dos quais possa resultar grave dano ao executado dependem de caução suficiente e idônea, arbitrada de plano pelo juiz e prestada nos próprios autos.

§ 1º No caso do inciso II do caput deste artigo, se a sentença provisória for modificada ou anulada apenas em parte, somente nesta ficará sem efeito a execução.

§ 2º A caução a que se refere o inciso III do caput deste artigo poderá ser dispensada:

casos e estabelece a responsabilidade objetiva do credor, que se obriga, se a sentença for reformada, a reparar os danos que o executado haja sofrido.

- Medidas cautelares típicas (arresto, seqüestro, busca e apreensão), que são concedidas mesmo sem audiência de justificação, podendo, com isso, comprometer a situação fática dos bens.
- Liminares nas ações possessórias: a liminar, que tem natureza de medida antecipatória de tutela, está condicionada apenas às provas documentais efetuadas pelo autor (art. 928 do CPC),¹²⁷ assim como acontece na desapropriação-sanção. A urgência é presumida pela lei.
- Caráter preferencial e prejudicial da ação discriminatória em relação a outras ações incidentes sobre o mesmo imóvel (art. 23 da Lei n.º 6.383/76).¹²⁸

O exemplo da execução provisória guarda inteira semelhança com a sistemática utilizada pelo microssistema processual da LC n.º 76/93. Veja-se que a pendência de recursos poderia ser considerada uma prejudicial de fato para impedir a execução antes do trânsito em julgado. Afinal de contas, o provimento do recurso pode modificar totalmente o direito da parte exequente. Poder-se-ia argumentar que o devedor ficaria exposto a situação irreversível com a execução de um título judicial passível de reforma.

Ocorre que o Legislador instituiu a execução provisória em face da plausibilidade do direito do credor, mas ofereceu a solução jurídica para a hipótese de reforma da sentença: a responsabilidade pela reparação do dano. Assim como a execução provisória, a ação judicial de desapropriação é revestida da plausibilidade quanto ao direito do expropriante, em face do prévio processo administrativo. Caso ela venha a ser anulada por ação

I – quando, nos casos de crédito de natureza alimentar ou decorrente de ato ilícito, até o limite de sessenta vezes o valor do salário-mínimo, o exequente demonstrar situação de necessidade;

II – nos casos de execução provisória em que penda agravo de instrumento junto ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça (art. 544), salvo quando da dispensa possa manifestamente resultar risco de grave dano, de difícil ou incerta reparação.” (CPC) (grifamos)

127 Art. 928. *Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração; no caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.*(CPC) (grifamos)

128 Art. 23 - *O processo discriminatório judicial tem caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área discriminada, determinando o imediato deslocamento da competência para a Justiça Federal.* (Lei n.º 6.383/76) (grifamos).

conexa, o expropriante se obriga a reparar os danos causados, na forma da desapropriação indireta, com pagamento integral do preço em dinheiro. Se o instituto da execução provisória é aceito sem questionamento no nosso sistema jurídico, não haveria por que desconsiderar a tramitação preferencial da desapropriação em detrimento das ações conexas.

Esta solução também é corroborada pelo Poder Judiciário. Importa reproduzir os lúcidos comentários tecidos pela Ministra Denise Arruda sobre a questão:

O fato de existirem ações objetivando o reconhecimento da produtividade do imóvel expropriado, por si só, não é suficiente para suspender a desapropriação, principalmente pelo fato de já existir prova pericial em sentido contrário ao sustentado pelos requerentes. *Admitir, como regra geral, a suspensão de procedimentos expropriatórios até o julgamento definitivo de ações acerca do cumprimento da função social da terra expropriada inviabilizaria por completo o programa de reforma agrária no País.*

Ademais, *eventualmente, em caso de prejuízos que extrapolem a ação expropriatória, caberá ao expropriado postular a indenização que entender conveniente, por possíveis perdas e danos.* (Excerto do voto da Ministra Denise Arruda no RESP 591627/GO)¹²⁹ (grifamos)

Partindo-se dessa premissa, segundo a qual a Constituição afirmou a necessidade de um procedimento de contraditório especial de rito sumário para a desapropriação-sanção de imóveis rurais e de que a Lei Complementar estabeleceu o caráter preferencial de sua tramitação, é fácil entender o mecanismo e compreender sua juridicidade, afastando-se todos os argumentos em contrário.

129 "ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. LAUDO PERICIAL. RECONHECIMENTO DA IMPRODUTIVIDADE DA ÁREA EXPROPRIADA. DETERMINAÇÃO DE IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE. ACERTO DA DECISÃO.

1. O Recurso Especial fundado na alínea 'c' exige a observância do contido nos artigos 541, parágrafo único, do Código de Processo Civil, e 255, § 1º, 'a', e § 2º, do RISTJ.

2. A previsão legal de impossibilidade de expropriação de área invadida, prevista no § 6º, artigo 2º da Lei nº 8.629/93, alterado pela Medida Provisória nº 2.109-47, não se aplica ao presente caso, pois a determinação da imissão provisória foi anterior a vigência da referida alteração.

3. *A determinação de imissão na posse, após laudo pericial oficial que concluiu pela improdutividade da área expropriada para fins de reforma agrária, deve ser considerada válida, ainda que pendentes ações que objetivem o reconhecimento da produtividade do imóvel expropriado.*

4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido."

(STJ – 1ª Turma. RESP 591627/GO. Rel. Min. Denise Arruda. Julgado em 01.03.2005) (grifamos).

Fica claramente demonstrando, também, que a justificação do deferimento de liminar como medida de cautela, vez que a imissão de posse poderia inviabilizar o retorno ao *status quo ante* em caso de produtividade, não tem sustentação legal. A solução apresentada pelo ordenamento jurídico foi a de manter o curso da desapropriação, devendo eventual prejuízo do expropriando ser resolvido nos termos da desapropriação indireta.

Por outro lado, como já expendi alhures, o microssistema processual da LC nº 76/93 não admite a aplicação da norma utilizada pelo Judiciário para deferir liminares em ações anulatórias, já que o art. 265, IV, a, do CPC é totalmente incompatível com o art. 18. É preciso, então, recordar e aplicar o art. 22 da Lei Complementar focalizada, que autoriza apenas a aplicação subsidiária do CPC e apenas naquilo que lhe for compatível.

O art. 18 foi justamente pensado diante da possibilidade de outras ações relativas ao imóvel desapropriado, tais como de usucapião, demarcatórias, possessórias, e, inclusive, ações anulatórias. A sua finalidade evidente é de preservar o caráter sumário da ação de desapropriação, previsto na Constituição Federal. Em outros termos, o art. 18 densifica, confere concretude e máxima efetividade à previsão de rito sumário da desapropriação, insculpida no art. 184, § 3º, da Magna Carta. A jurisprudência também apresenta decisões neste sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO-DESAPROPRIAÇÃO-REFORMA AGRÁRIA – DECISÃO QUE INDEFERIU A IMISSÃO DO INCRA NA POSSE DO IMÓVEL EXPROPRIADO E SUSPENDEU O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO NOS TERMOS DO ARTIGO 265, INC IV, ALÍNEA “A” DO CPC EM FACE DA EXISTÊNCIA DE AÇÃO DECLARATÓRIA AJUIZADA PELOS EXPROPRIANTES VISANDO AO RECONHECIMENTO DA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO E AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.

I - O ajuizamento, pelos expropriados, de uma ação declaratória de produtividade da área declarada de interesse social para fins de reforma agrária não pode ter o condão de obstar o seguimento da expropriatória, nem de sustar a imissão na posse. *Inaplicável o artigo 265, IV, do Código de Processo Civil.*

II - *A norma do Código de Processo Civil que recomenda a suspensão da instância por motivo que a parte afirma ser prejudicial, não pode comprometer a norma cogente do artigo 6º, I, nem o disposto no artigo 18, ambos da Lei Complementar nº 76/93.*

III - *A desapropriação é que sobrepaíra sobre outras ações referentes ao imóvel. O Código de Processo Civil se aplica à LC nº 76/93 somente em caráter subsidiário e no que for com ela compatível (artigo 22).*

IV - Agravo de instrumento provido e agravo regimental prejudicado. (TRF 3ª - 1ª Turma. AG 217342/SP. Rel. Juíza Vesna Kolmar. Redator do acórdão Des. Fed. Johnson di Salvo. Julgado em 25.04.2006) (grifamos)

A previsão de ininterruptibilidade do feito expropriatório não se choca com os princípios da ampla defesa e do contraditório, pois, como já se mencionou, o procedimento da desapropriação é marcado pela previsão constitucional do *contraditório especial*, de rito sumário, que não é exercido nos mesmo termos que no processo ordinário. A legislação já previu o exercício do contraditório desde o processo administrativo anterior ao ajuizamento da desapropriação, fase em que o proprietário tem a oportunidade de acompanhar a vistoria e demonstrar o estado de produtividade do imóvel. O proprietário não fica desprotegido em momento algum. No entanto, uma vez declarado o interesse social e ajuizada a desapropriação, não pode a mesma ser suspensa, com eventual nulidade resolvendo-se em perdas e danos.¹³⁰

Importa observar também que *o alcance do caráter preferencial não se restringe à fase judicial da desapropriação, abarcando também a sua fase administrativa*, pois o procedimento expropriatório é composto de um procedimento administrativo e um judicial, sendo ambos interdependentes. Restringir a prejudicialidade à fase judicial representaria retirar, na prática, a eficácia da norma legal do art. 18 da LC nº 76/93, tendo em vista a relação de interdependência entre as duas

130 "ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMISSÃO DO INCRA NA POSSE DO IMÓVEL. ARTIGO 6º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 76/93. AGRAVO IMPROVIDO.

I. A possibilidade de imissão imediata do INCRA na posse de imóvel rural alvo de desapropriação para fins de reforma agrária encontra esteio no artigo 6º da Lei Complementar nº 76/93.

II. A imissão imediata do INCRA não é facultativa, e sim imperativa, devendo o magistrado observar a determinação legal.

III. Não há que se falar em inobservância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, tendo em vista que o ajuizamento da ação de desapropriação por interesse social foi antecedido de procedimento administrativo que verificou a produtividade ou improdutividade do imóvel rural e neste procedimento a parte agravante teve a oportunidade de demonstrar que o imóvel em questão era produtivo, não logrando êxito em seu intento.

IV. A ação expropriatória e seus efeitos não são obstados por mero ajuizamento de ação ordinária que tenha por escopo a rediscussão da produtividade do imóvel, tendo em vista que a ação de desapropriação tem caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel, conforme preceitua o artigo 18 da Lei Complementar nº 76/93.

V. Agravo improvido." (TRF 3ª Região – Turma B – Rel. Juiz conv. Nelson Porfírio. Julgado em 19.08.2011) (grifamos).

etapas. Mais do que isso, uma interpretação restritiva excluiria a eficácia da norma constitucional prevista no art. 184, § 3º, da CF/88, já que sua disposição foi pensada exatamente para impedir suspensões no processo de desapropriação para fins de reforma agrária e garantir o rito sumário.

Uma hermenêutica constitucional adequada deve primar pela realização e concretização da norma constitucional. O Constituinte fez uma clara opção pela urgência da reforma agrária. A esse respeito, insta reproduzir as observações do procurador federal Alisson Simeão, em Nota Técnica apresentada à PFE/Incra, citando o português Canotilho:

*‘Realizar a Constituição significa tornar juridicamente eficazes as normas constitucionais’, anota o mestre português, ao passo que concretizar a Constituição traduz-se, fundamentalmente, no processo de densificação de regras e princípios constitucionais, naquilo que é conhecido como o princípio da máxime efetividade da Carta. Sendo assim, a interpretação que retira eficácia da LC 76/93 para submetê-la ao CPC, não respeita o procedimento especial previsto na própria Carta.*¹³¹

Não pairam dúvidas de que a interpretação do art. 18 à luz da Constituição deve admitir também a impossibilidade do deferimento de liminares para suspender a fase administrativa da desapropriação.¹³²

Por outro lado, é importante assinalar outra questão intrigante: mesmo quando o Judiciário invoca o CPC para suspender desapropriações

¹³¹ SIMEÃO, Alisson do Vale. NOTA TÉCNICA/CGA/PFE/INCRA/N.º 01/2010. In. SANTOS, Gilda Diniz dos (Org). *Lei 8629/03 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília: INCRA-PFE/INCRA, 2011. p. 314.

¹³² Neste sentido: “ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE CONHECIMENTO PRÉVIA À AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. LIMINAR DEFERIDA. SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. DECISÃO REFORMADA. PRECEDENTES. 1 - O procedimento expropriatório é composto de um procedimento administrativo e um procedimento judicial. O processo judicial pressupõe procedimento administrativo prévio, do qual serão extraídos os elementos para a ação expropriatória.

2 - Quanto ao caráter preferencial e prejudicial da ação desapropriatória, previsto no artigo 18 da LC nº 76/93, o seu alcance não pode obstar a garantia fundamental de acesso ao judiciário, sendo possível ao expropriando ajuizar ação de conhecimento, previamente à ação de desapropriação, objetivando declaração quanto à produtividade da sua propriedade. Contudo, tal procedimento não tem o condão de obstar o andamento expropriatório a ser efetivado pelo Poder Público.

3 - Não cabe o deferimento de liminar para suspender o procedimento administrativo, vez que tal medida paralisa o andamento da expropriação, eis que o ajuizamento da ação desapropriatória depende do prévio procedimento administrativo.

4 - Agravo de instrumento provido.” (TRF 2ª Região – 6ª Turma Especializada. AG 178736. Rel. Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Julgado em 27.09.2010) (grifamos)

em favor de ações de produtividade, muitos juízes deixam de perceber que estão aplicando o procedimento ordinário pela metade. Isto ocorre porque *nem mesmo a Lei Geral do Processo Civil autoriza a suspensão indefinida dos processos tidos como prejudicados*, admitindo seu sobrestamento pelo período máximo de um ano, após o qual o juiz deve determinar o prosseguimento do mesmo. É a dicção expressa e textual do art. 265, § 5º, do CPC.¹³³ Dessa forma, ainda que se confirmem liminares para suspender desapropriações, é imperioso observar a regra legal destacada, devendo a desapropriação prosseguir após um ano de suspensão, pois sua paralisação indefinida, até o trânsito em julgado das ações anulatórias, viola até mesmo o procedimento ordinário do CPC.¹³⁴ Esta tese, contudo, é admitida apenas de forma subsidiária, em face da realidade existente na jurisprudência, já que o sistema da LC nº 76/93 claramente não admite a suspensão das desapropriações.

No mais, quanto à previsão final do *caput*, o STJ já entendeu que a isenção de preparo e de emolumentos não se restringe à ação de desapropriação, mas a todos os feitos que guardem relação, inclusive as medidas cautelares, como se depreende do REsp 552.233 (Julgado em 15.08.2005).

O art. 18 contém ainda dois parágrafos que decorrem do texto do *caput*.

133 “Art. 265, § 5º. Nos casos enumerados nas letras a, b e c do no IV, o período de suspensão nunca poderá exceder 1 (um) ano. Findo este prazo, o juiz mandará prosseguir no processo.” (CPC) (grifamos)

134 Neste sentido: “ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO ATÉ O JULGAMENTO DA AÇÃO DE NULIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO E DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. IMPOSSIBILIDADE. ART. 265, PARÁGRAFO 5º DO CPC. ART.18 DA LC 76/93. IMISSÃO DA POSSE PELO INCRA. PONDERAÇÃO DOS INTERESSES ENVOLVIDOS. PREVALECIMENTO DO INTERESSE DO INSTITUTO AGRÁRIO. DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE JULGADA IMPROCEDENTE, INCLUSIVE EM FASE DE EMBARGOS INFRINGENTES.

[...]

2. O processo de desapropriação em questão teve a tramitação suspensa por mais de um ano. O parágrafo 5º do art. 265 do CPC estatui que a suspensão do processo, na hipótese do inc. IV não poderá ultrapassar 1(um) ano.

3. Permitir a suspensão indefinida da desapropriação é medida que vai de encontro com o disposto no art. 18 da lei Complementar 76/93, que assegura andamento preferencial e célere.

4. Na hipótese a ação declaratória de possível reconhecimento de alto índice de produtividade do bem já foi julgada improcedente, inclusive em fase de embargos infringentes, não comportando a decisão ora recorrida qualquer plausibilidade para que possa subsistir.

5. Agravo de Instrumento provido.” (TRF 5ª Região – 2ª Turma. AGTR 118345/PE. Des. Fed. Francisco Barros Dias. Julgado em 18.10.2011) (grifamos) No mesmo sentido, vide também julgado do TRF 5 no AGTR 122712 (Julgado em 17.04.2012).

O § 1º é uma consequência do caráter preponderante da desapropriação, estabelecendo regra de competência mediante a qual qualquer outra ação referente ao imóvel expropriando será distribuída perante a Vara Federal onde tiver curso a desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União por meio do órgão federal executor da reforma agrária. Essa disposição abrange as ações anteriores à desapropriação. Caso exemplar são as ações de reintegração de posse ajuizadas em face movimentos sociais perante a Justiça Estadual: com o ajuizamento da desapropriação, devem ser deslocadas para a Vara Federal onde tramita a desapropriação, passando o Incra a nelas intervir. Da mesma forma, também, as ações de usucapião, demarcatórias, oposições, reivindicatórias, e, obviamente, as anulatórias do processo expropriatório.¹³⁵

Por fim, a Lei Complementar, reconhecendo o interesse difuso presente nas desapropriações para fins de reforma agrária e a presença de forte tensão entre o direito de propriedade e a sua função social, determinou a intervenção obrigatória do Ministério Público Federal desde o início do processo, como um verdadeiro requisito de regularidade formal. O Órgão Ministerial deve ser intimado após cada manifestação das partes e antes de cada decisão judicial, em qualquer instância, sob pena de nulidade. Trata-se, aqui, de uma inovação da LC nº 76/93, estabelecendo exigência que não foi prevista nas leis que cuidam da desapropriação por utilidade pública ou por interesse social comum e que também não estava prevista no DL nº 554/69, o qual regulava a desapropriação para fins de reforma agrária antes da Constituição. Observe-se, contudo, que a causa de nulidade não é a ausência de manifestação do *Parquet*, mas sim a falta de sua intimação para atuar, como bem observou o Desembargador Federal Edilson Nobre em obra doutrinária.¹³⁶

135 “PROCESSO CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO PROMOVIDA DEPOIS DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO PELO ORA AGRAVANTE. DECISÃO QUE DETERMINOU A REDISTRIBUIÇÃO DO FEITO AO JUÍZO DA DESAPROPRIAÇÃO.

1. A Competência fixada na Lei Complementar nº 76/93, art. 18, determina a remessa de todas as ações sobre o objeto da desapropriação ao juiz que conheceu da ação expropriatória, a qual se relaciona às causas conexas em ‘caráter preferencial e prejudicial’. É Irrelevante a precedência temporal da ação conexa.

2. Agravo de instrumento improvido.”

(TRF 1ª Região – 4ª Turma. AG 200201000244018. Rel. Juiz Federal conv. Alexandre Vidigal de Oliveira. Julgado em 22.08.2005)

136 “Preciso notar que a causa geratriz da nulidade não é a ausência de manifestação do Ministério Público Federal, mas, contrariamente, a falta de sua intimação para atuar.” (NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 160)

Essa obrigatoriedade de intervenção estende-se também às ações anulatórias do processo de desapropriação, pois não teria sentido algum restringir sua aplicação somente ao feito expropriatório, principalmente quando uma ação conexa visa a sua anulação. Tal interpretação resulta da leitura do art. 18, § 2º em conjugação com as disposições do art. 82, III, do CPC e com o art. 5º, II, c, da LC nº 75/93.¹³⁷

A disposição em destaque, contudo, tem de ser compatibilizada com a previsão do art. 6º, I, que fixa o prazo indeclinável de 48 horas para que o juiz determine a imissão de posse do órgão expropriante. O representante do MPF não necessita ser intimado antes do despacho inicial, o que representa uma interpretação harmônica da lei, por se tratar aquela medida de uma providência indeclinável ao juiz. Não há espaço para indeferimento da imissão de posse, já que é medida que decorre de lei e dispensa a presença dos requisitos cautelares. A urgência já é presumida. Por essa razão não se há de condicionar a imissão à prévia manifestação do Ministério Público.¹³⁸

Por fim, vale assinalar que a jurisprudência do STJ vem entendendo que a falta de intimação do Ministério Público pode ser suprida por pronunciamento posterior e que a nulidade só seria declarada na demonstração efetiva de prejuízo.¹³⁹

Art. 19. As despesas judiciais e os honorários do advogado e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual ou inferior ao preço oferecido, ou o expropriante, na hipótese de valor superior ao preço oferecido.

§ 1º Os honorários do advogado do expropriado serão fixados em até vinte por cento sobre a diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização.

§ 2º Os honorários periciais serão pagos em valor fixo, estabelecido pelo juiz, atendida à complexidade do trabalho desenvolvido.

Apesar de se aplicar de forma subsidiária o Código de Processo Civil à ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (vide comentário ao art. 22), a LC nº 76/93 possui regras

¹³⁷ Neste sentido, precedentes do STJ: REsp 854166 (Rel. Min. Denise Arruda – Julgado em 14.11.2006) e REsp 932731 (Rel. Min. Herman Benjamin - Julgado em 25.08.2009).

¹³⁸ Cf. PAULSEN, Leandro. *Desapropriação e Reforma Agrária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 147

¹³⁹ Neste sentido, precedentes do STJ: REsp 767598 (Julgado em 26.07.2007), MC 10651 (Julgado em 21.03.2006), REsp 788683 (Julgado em 21.03.2006).

próprias, afastando-se o rito comum previsto no CPC quando for com esta incompatível.

Como norma específica, por exemplo, citem-se os requisitos da petição inicial - que no Código de Processo Civil estão dispostos basicamente nos artigos 282 e 283. Já o artigo 5º da Lei Complementar nº 76/93 elenca outros documentos que deverão necessariamente instruir a petição inicial da desapropriação, sob pena de seu indeferimento (vide comentário ao art. 5º).

Em mesmo sentido, o Código de Processo Civil contempla normas próprias para regular o Título II, Seção III, denominada “Das despesas e das multas” - arts. 19 a 35 do CPC. Em referidos artigos, o CPC regulamenta o pagamento de custas, despesas processuais e outros consectários da condenação.

Como regra geral, o art. 20 do CPC estabelece que “a sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios [...]”, logo após estipula que “as despesas abrangem não só as custas dos atos do processo, como também a indenização de viagem, diária de testemunha e remuneração do assistente técnico (art. 20, § 3º).

Em ações judiciais onde a natureza do direito questionado é individual é mais fácil estabelecer a parte que teve êxito na demanda, quem é o “vencedor” e o “vencido”. Já em casos onde o objeto litigioso envolve direito difuso ou coletivo pode haver certa dificuldade em se estabelecer qual é a parte *sucumbente* da demanda. E a ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária trata justamente de um direito difuso, com titularidade ativa exercida pelo Estado, com a finalidade de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF/1988), limitando o exercício do direito de propriedade ao cumprimento da função social (art. 5º, XXIII).

Nesse aspecto, considera-se que o art. 19 da LC nº 76/93 é um importante instrumento para regulamentar os encargos da sucumbência frente a natureza especial da ação de desapropriação para fins de reforma agrária.

Mas qual seria o sucumbente na ação de desapropriação para fins de reforma agrária? Seria sempre o proprietário que se viu “despojado” do direito de propriedade de forma compulsória pelo Estado? Por outro viés, seria justo que o Estado sempre arcasse com as despesas judiciais

e os ônus da sucumbência quando verificado que um imóvel rural não cumpre com a função social constitucionalmente imposta?

Justamente para dirimir tais questões, o art. 19 fixou que o “sucumbente” será o *proprietário* se o valor da indenização fixado ao final do processo for igual ou inferior ao preço ofertado inicialmente, ou o *Estado* na hipótese de o valor da indenização superar o preço ofertado quando da interposição da ação. Essa é, pois, a regra imposta pela LC nº 76/93 para regular as despesas decorrentes da sucumbência, excetuando o disposto no código de processo civil.

Interessante destacar que o art. 19 faz menção às expressões “*despesas judiciais*” e “*honorários do advogado e do perito*”.

“Despesa judicial” refere-se a todos os pagamentos efetuados pela parte litigante em decorrência do exercício da jurisdição. Ao acionar o Poder Judiciário na resolução de conflitos surgem “despesas” que serão custeadas pelas partes da relação jurídico-processual.

A atividade jurisdicional (que no Brasil fica a cargo do Poder Judiciário) pode ser entendida como uma espécie de prestação de serviço público, essencial e remunerado¹⁴⁰. As partes litigantes devem arcar com os ônus financeiros decorrentes da movimentação do Poder Judiciário, suportando as despesas realizadas ao longo do processo.

As custas processuais,¹⁴¹ as despesas com publicações e divulgações de atos processuais oficiais, realizações de exames ou perícias, os depósitos

140 Como toda regra, o pagamento de despesas judiciais comportará exceções, a exemplo do que ocorre nos casos em que o Estado concede à parte litigante o benefício da assistência judiciária gratuita, regulada pela Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950.

Existem outras exceções previstas em lei para a dispensa de pagamento de despesas processuais. Nesse sentido, podemos citar o art. 54 da Lei n. 9.099/1995, que regula que “o acesso ao Juizado Especial independerá, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas”. Bem assim, o art. 18 da Lei n. 7.347/1985 dispõe que nas ações civis públicas “não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais”.

141 A cobrança de custas no Brasil adquire contornos de complexidade quando consideramos o fato de o país se constituir sob a forma de uma Federação, formada por diversos Estados (além dos municípios e do Distrito Federal) – entes que possuem autonomia constitucional na definição de suas organizações judiciárias, conforme dispõe o art. 125 da CF 1988.

Em decorrência disso, os brasileiros convivem com uma diversidade de legislações sobre custas judiciais, apresentando grande discrepância, sobretudo no que concerne à fixação de valores. Além disso, não existem normas ou padrões nacionais que estabeleçam princípios lógicos e uniformes para a fixação desses valores nos Estados.

para ajuizamentos de ações ou interposição de recursos, os gastos com expedição de carta precatória, com condução de testemunhas, com as diligências dos oficiais de justiça, são exemplos de despesas que podem surgir ao longo do *iter* processual.

A doutrina diferencia as expressões “despesas” de “custas” judiciais. A esse respeito, a lição de Yone Dolácio de Oliveira, citada por Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery:

Custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais são taxas remuneratórias de serviços públicos que ensejam o exercício de missão essencialmente estatal: conferir fé-pública a atos e documentos, certificar a legitimidade de situações, possibilitar o exercício de direitos subjetivos privados e públicos, possibilitar a garantia da prestação jurisdicional do estado [...]. Tais serviços são específicos [...], são divisíveis [...]. São compulsórios [...]. Estão sujeitas aos princípios tributários de anterioridade da lei e da legalidade.¹⁴²

Despesas processuais. A enumeração é exemplificativa, pois por despesas processuais devem ser entendimentos todos os gastos empreendidos para que o processo pudesse cumprir sua função social. Intrinsecamente os honorários de advogado são despesas processuais, mas a norma os tratou de forma diferenciada. No conceito de despesas processuais se inserem aquelas realizadas pelo locador para remover os pertences do locatário, a fim de dar cumprimento a mandado de despejo (RT, 621/168).¹⁴³

Em mesmo sentido, está o entendimento de Humberto Theodoro Júnior:

São custas as verbas pagas aos serventuários da Justiça e aos cofres públicos, pela prática de ato processual conforme a tabela da lei ou regimento adequado. Pertencem ao gênero dos tributos, por representarem remuneração do serviço público.

No que se refere à expressão “custas processuais”, importante destacar que doutrina e forte jurisprudência firmaram o entendimento de que as custas processuais são taxas a serem suportadas pelas partes, por força da lei, e, tendo em vista a sua natureza jurídica de “tributo”, só podem ser fixadas ou extintas por Lei, dado o Princípio Constitucional da Reserva Legal para a sua instituição, aumento, redução e extinção. Nesse sentido, confira-se o julgamento da ADI 3694/AP, DJ 06.11.2006, pelo STF.

142 A natureza jurídica das custas judiciais. p. 168/169, Apud *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Processual Civil Extravagante em Vigor*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 192-193)

143 *Op. cit.*, p. 313

Despesas são todos os demais gastos feitos pelas partes na prática dos atos processuais, com exclusão dos honorários advocatícios, que receberam do Código tratamento especial (art. 20, *caput*)¹⁴⁴

Destaque-se, ainda, a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre “custas dos serviços forenses” – art. 24, IV, CF/1988.

Nesse ponto cabe destacar que no âmbito da Justiça Federal existe lei específica (Lei nº 9.289, de 04 de julho de 1996, art. 4º) que isenta a União, as autarquias federais e as fundações públicas federais do pagamento de custas.

De se ressaltar que a regra geral de que a parte requerente deve antecipar o pagamento das despesas processuais dos atos que requisitar (art. 19, *caput*, CPC), bem como de que é dever do autor de adiantar os gastos efetuados em razão de diligências requisitadas pelo juiz ou a requerimento do Ministério Público, são aplicáveis na ação de desapropriação – sendo reembolsadas ao final pela parte sucumbente.

Sobre o adiantamento de honorários periciais, também é importante lembrar o verbete da Súmula nº 232/STJ, com o seguinte teor: “a Fazenda Pública, quando parte no processo, fica sujeita à exigência do depósito prévio dos honorários do perito”.

O art. 19, § 1º, da LC nº 76/93 originalmente trouxe regra específica sobre a fixação de honorários advocatícios: “Os honorários do advogado do expropriado serão fixados em até vinte por cento sobre a diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização” – contudo, hoje inaplicável.

Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça acertadamente entende que os honorários advocatícios, em sede de desapropriação, devem obedecer os limites impostos pelo art. 27, § 1º, do DL nº 3.365/41, com a redação engendrada pela MP nº 1.997-37/2000 e versões subsequentes, consolidada hoje na MP 2.138-56/2001, qual seja: devem variar entre 0,5% e 5% da diferença entre o valor proposto inicialmente pelo imóvel e a indenização fixada judicialmente (REsp 1.114.407/SP, julgado em 09/12/2009; DJE de 18/12/2009, submetido ao regime dos recursos repetitivos).

144 Curso de Direito Processual Civil. 41. ed. v. I, Forense, 2004. p. 84

De fato, o DL nº 3.365/41 (também conhecida como “lei geral das desapropriações”), traz regramento diferenciado para fixação dos honorários advocatícios, a saber:

Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.
§ 1º *A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil*, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais).

[...]

§ 3º O disposto no § 1º deste artigo se aplica:

I - *ao procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária*; [...]. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Muito embora se pudesse alegar aplicação do art. 19, § 1º, da LC nº 76/93, pela especialidade da lei complementar, a aplicação do art. 27, § 1º do DL nº 3.365/41 para as desapropriações para fins de reforma agrária dá-se em razão de ser dispositivo posterior e também específico: o § 3º do art. 27 do DL nº 3.365/41 torna o regramento deste instrumento normativo não somente *posterior* como também *específico*.

Trata-se de disposição tão especial quanto aquela da LC nº 76/93, ou seja, equivalente, contudo, mais recente, posterior, vindo a prevalecer nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (antiga LICC) – DL nº 4.657/42.

Anote-se, ainda, que os critérios de arbitramento de honorários advocatícios não representam matéria em si reservada à lei complementar, exigida no art. 184, § 3º, da Constituição, pois tal questão não trata de “procedimento”, mas de estipulação material. Nesse sentido, pode-se dizer que o dispositivo do art. 19 da LC nº 76/93 tem “*status*” de lei ordinária, poderia estar inserido em lei ordinária, no que a alteração superveniente do tema pelo art. 27 do DL nº 3.365/41 a ele se sobrepõe.

Quanto ao limite no valor dos honorários estipulado a partir da MP nº 1.997-37/2000, no julgamento da ADI nº 2332/DF o STF, por maioria, deferiu a liminar para suspender, no § 1º do art. 27, a expressão que limita os honorários advocatícios nos casos de desapropriação em cento e cinquenta e um mil reais. O STF entendeu não haver razoabilidade na imposição de um valor absoluto para o limite dos honorários advocatícios (vencidos em parte os Ministros Moreira Alves, relator, e Ellen Gracie, que indeferiram o pedido por ausência de plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade, e, também em parte, os Ministros Marco Aurélio e Ilmar Galvão, que suspendiam o inteiro teor do dispositivo por fundamento diverso, qual seja, a impossibilidade de medida provisória dispor sobre matéria processual). Nesse sentido, a jurisprudência dominante tem entendido que o limite máximo de 5% para os honorários advocatícios em desapropriação aplica-se às sentenças proferidas após a publicação da MP 1.997-37/2000, que deu nova redação ao art. 27, § 1º, do Decreto-Lei 3.365/1941. Segundo o STJ, “os limites percentuais da verba honorária são distintos daqueles postos no § 3º do artigo 20 do CPC, mantendo-se a referência ao seu § 4º, que prevê a “apreciação equitativa do juiz” – vide REsp 844770/SP, DJe 12/04/2010, 2ª Turma do STJ.

Sobre a base de cálculo dos honorários, destaque-se ainda a Súmula nº 141/STJ, editada com o seguinte teor: “os honorários de advogado em desapropriação direta são calculados sobre a diferença entre a indenização e a oferta, corrigidas monetariamente”. Em mesmo sentido, a Súmula nº 617/STF: “a base de cálculo dos honorários de advogado em desapropriação é a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente”. No que tange aos honorários periciais, a norma prevista no art. 19, § 2º é clara ao determinar que o valor será fixo, estabelecido pelo magistrado – que deverá atentar para a complexidade do trabalho a ser desenvolvido. Nesse ponto, o magistrado deverá fixar a verba pericial de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, levando em conta o grau de dificuldade no trabalho a ser desenvolvido pelo técnico. Acaso o valor fixado esteja destoante do normalmente praticado, o ente público deverá apresentar a devida impugnação. Lembre-se que o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.629/93 determina que “o Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART”. Reputa-se razoável que a lei agrária exija a devida especialidade técnica na avaliação de imóvel rural – o que serve como espécie de garantia para o Estado e para o próprio administrado. Nada obstante, existe forte corrente jurisprudencial que acredita que a especialidade exigida pelo art. 12, §

3º é voltada somente para a Administração Pública no procedimento administrativo de desapropriação, “não sendo regra vinculante para o juiz, nos autos da Ação de Desapropriação, que, por sua vez, poderá nomear profissional de sua confiança na especialidade, ainda que não tenha a qualificação de engenheiro agrônomo”. Nesse sentido: REsp 849225/RJ, DJe 27/03/2008; REsp 924.105/ES DJe 19/02/2009.

Art. 20. Em qualquer fase processual, mesmo após proferida a sentença, compete ao juiz, a requerimento de qualquer das partes, arbitrar valor para desmonte e transporte de móveis e semoventes, a ser suportado, ao final, pelo expropriante, e cominar prazo para que o promova o expropriado.

Este artigo é claro ao estabelecer que em qualquer fase do processo, antes ou até mesmo após já proferida a sentença de mérito, a requerimento da parte interessada, deverá o julgador arbitrar verba necessária para “desmonte e transporte de móveis e semoventes” que não forem abrangidos pela indenização – valores que serão custeados pelo ente que promove a ação de desapropriação.

Nesse sentido, por óbvio, não se pode requerer o pagamento de valores relativos a desmonte e transporte de bens devidamente avaliados e indenizados como “benfeitorias”. Nesse ponto, a fiscalização da autarquia agrária deverá ser efetiva a fim de preservar a integridade do bem adquirido pelo Poder Público na desapropriação, evitando-se a dilapidação do bem desapropriado.

Ponto importante é que o magistrado, ao fixar o valor para desmonte e transporte de semoventes, esteja atento ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, diligenciando pela demonstração de que o valor requisitado corresponda ao praticado no mercado, solicitando, por exemplo, a juntada aos autos de orçamentos hábeis a demonstrar o preço praticado pela prestação do serviço, tudo com o fim de evitar locupletamento ilícito do expropriado às custas do erário.

Existe jurisprudência do STJ no sentido de que:¹⁴⁵

é possível o levantamento dos valores devidos a título de transporte e desmonte de móveis e semoventes antes do trânsito em julgado.

145 REsp 966.714/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/04/2008, DJe 18/11/2008.

Inteligência do art. 20 da LC 76/93 (que estabelece ser ônus do expropriante tais despesas de remoção) e do art. 16 do mesmo diploma legal (que é genérico e não tratou especificamente da verba em questão). Interpretação sistemática da norma. Cabe ao magistrado analisar as peculiaridades do caso concreto, decidindo sobre a necessidade de liberação parcial ou total desses valores.

Art. 21. Os imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante, não poderão ser objeto de ação reivindicatória.

De início importante remeter o leitor ao que já foi comentado no art. 17 sobre a importância da expedição do mandado translativo de domínio em favor do ente expropriante.

De se ver que o DL nº 3.365/1941, em seu art. 29, estabelece que “*efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse, valendo a sentença como título hábil para a transcrição no registro de imóveis*”.

Não é possível descurar quanto ao fato de que em nosso ordenamento jurídico, “os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos” – art. 1227 CC/2002. Necessário, pois, o ato do registro do título translativo de domínio para a formalização da aquisição do direito de propriedade (art. 1.245, CC/2002).

Com as ressalvas já apresentadas no comentário ao art. 17 (principalmente em relação ao que podemos entender materialmente como “incorporação”), o que é importante ressaltar na análise específica do art. 21 é que o bem já *incorporado* pelo ente expropriante não será objeto de ação reivindicatória.

A ação reivindicatória consiste no exercício do direito de reaver a coisa do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Assim, a fim de fazer prevalecer o seu direito (art. 1.228 do CC/2002), pode o proprietário da coisa se valer da ação reivindicatória e, para tanto, deve: a) comprovar a titularidade do domínio sobre a coisa; b) individuá-la, de modo que seja facilmente identificável; c) demonstrar que a posse daquele contra o qual dirige a demanda é injusta. Silvio de Salvo Venosa dispõe que a

ação reivindicatória é a ação petítória por excelência. É direito elementar e fundamental do proprietário a seqüela; ir buscar a coisa

onde se encontra e em poder de quem se encontra. Deflui daí a faculdade de o proprietário recuperar a coisa. Escuda-se no direito de propriedade para reivindicar a coisa do possuidor não proprietário, que a detém indevidamente.¹⁴⁶

Ocorre que a ação de desapropriação, movida dentro dos limites da lei, funciona como uma “forma de aquisição originária da propriedade” – como, aliás, já foi antes mencionado. Nesse sentido, leciona Celso Antonio Bandeira de Melo:

Diz-se originária a forma de aquisição da propriedade quando a causa que atribui a propriedade a alguém não se vincula a qualquer título anterior, isto é, não procede, não deriva, de título precedente, portanto, não é dependente de outro. É causa autônoma, bastante, por si mesma, para gerar, por força própria, título constitutivo de da propriedade. Dizer-se que a desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade significa que ela é, por si mesma, suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público, independentemente de qualquer vinculação com o título jurídico do anterior proprietário. É a só vontade do Poder Público e o pagamento do preço que constituem propriedade do Poder Público sobre o bem expropriado.¹⁴⁷

Assim, a ação de desapropriação não está condicionada ao fato de o preço ter sido inteiramente pago ao proprietário. Nesse sentido, qualquer discussão a respeito do domínio anterior do bem apenas acarretará consequência em relação a *quem* deve receber o valor da indenização. Não terá o condão de impedir o procedimento desapropriatório, devendo a questão ser resolvida em perdas e danos entre os particulares disputantes do anterior domínio.

Art. 22. Aplica-se subsidiariamente ao procedimento de que trata esta Lei Complementar, no que for compatível, o Código de Processo Civil.

A disposição realçada é uma regra de ouro para garantir a existência do procedimento da desapropriação para fins de reforma agrária como um *microcosmo* processual específico. As normas da LC nº 76/93 não podem ser sobrepujadas por disposições em contrário do Código de

146 *Direito Civil*. v. 5, 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 265

147 . *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. p. 728.

Processo Civil. Para garantir essa independência, o legislador foi claro e estipulou a aplicação subsidiária do CPC, apenas no que for compatível com a Lei Complementar. Sendo assim, o espaço para aplicação das disposições gerais processuais é apenas no que a legislação específica for omissa. Quando houver disciplina específica do procedimento sumário, a lei geral não vai incidir.

Essa disposição é comumente encontrada em leis que disciplinam procedimentos específicos, não sendo exclusividade da LC nº 76/93. Tome-se, por exemplo, o microssistema dos juizados especiais, cuja Lei nº 9.099/95 contém previsão de aplicação subsidiária do CPC e do CPP apenas no que lhe for compatível.¹⁴⁸ A legislação do processo falimentar também apresenta disposição semelhante (art. 188 da Lei nº 11.101/2009).¹⁴⁹

Não obstante, a prática forense tem demonstrado uma dificuldade dos operadores do direito envolvidos com as lides agrárias para compreender a extensão do preceito legal referenciado. O art. 22 é necessário para a preservação do procedimento e das medidas indeclináveis previstas na LC nº 76/93. Se fosse possível aplicar as regras gerais do CPC, não seria viável cogitar-se de um procedimento específico da desapropriação para fins de reforma agrária. Sem mencionar que se estaria diante da prevalência de uma lei ordinária sobre um campo que foi reservado constitucionalmente a uma lei complementar.

Dessa forma, as medidas urgentes e indeclináveis estabelecidas pela LC nº 76/93 não podem ser obstadas com esteio em argumentos extraídos das disposições normativas do CPC. A liminar de imissão de posse não pode deixar de ser concedida por suposta ausência de verossimilhança do direito do órgão expropriante ou por receio de irreversibilidade do provimento antecipado. Tais requisitos pertencem a institutos do procedimento ordinário. A tutela antecipada do art. 273 do CPC exige a demonstração de requisitos específicos e não pode ser concedida se houver perigo de irreversibilidade. Isso não ocorre com a imissão de posse da desapropriação-sanção, pois é liminar que decorre diretamente da lei, a qual não deixou margem de discricionariedade ao juiz. Presentes os requisitos da petição inicial (genéricos e mais os específicos), o juiz tem a obrigação legal de imitar o expropriante na posse

148 "Art. 92. Aplicam-se subsidiariamente as disposições dos Códigos Penal e de Processo Penal, no que não forem incompatíveis com esta Lei." (Lei nº 9.099/95)

149 "Art. 188. Aplicam-se subsidiariamente as disposições do Código de Processo Penal, no que não forem incompatíveis com esta Lei." (Lei nº 11.101/2009)

do imóvel. Pensar diferente significa aplicar disposições processuais do CPC em detrimento das regras da LC nº 76/93, em patente violação ao seu art. 22 e mesmo à Constituição, já que implica utilizar mecanismo de uma lei ordinária para disciplinar um procedimento reservado à lei complementar (art. 184, § 3º, da CF/88).

Do mesmo modo, como visto nos comentários ao art. 18, não é possível aplicar as causas de suspensão do art. 265, IV, à desapropriação sanção, tendo em vista que esta tem presunção legal de preferencialidade e prejudicialidade em relação a qualquer outra ação incidente sobre o imóvel expropriado.

Ressalve-se, contudo, que a previsão do art. 22 não afasta a incidência do DL nº 3.365/41, no seu papel de Lei Geral das Desapropriações,¹⁵⁰ naquilo que for compatível com a Lei Complementar. Como exemplo tem-se o seu art. 35, que prevê a impossibilidade de reivindicação dos bens incorporados à Fazenda Pública, com a conversão em perdas e danos das ações julgadas procedentes. Essa disposição guarda plena sintonia com o espírito da LC nº 76/93, disciplinando uma situação que não foi expressa em seu texto legal.

Art. 23. As disposições desta lei complementar aplicam-se aos processos em curso, convalidados os atos já realizados.

O presente artigo traz regra sobre a eficácia do novo diploma jurídico diante de situações ocorridas sob a vigência da lei antiga, evitando-se que o intérprete tenha dificuldades na aplicação da novel Lei em virtude da ausência de parâmetros objetivos de direito transitório.

Consagra, em seu bojo, entendimento a respeito da aplicação da nova lei processual sustentado por renomados juristas. Nesse passo, assevera Humberto Theodoro Júnior¹⁵¹ que “a lei que se aplica em questões processuais é a que vigora no momento da prática do ato formal, e não do tempo em que foram consumados”, insiste, destarte, na aplicação do princípio do *tempus regit actum*.

A esse respeito, ensina também Roberto Rosas que:

150 Cf. NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 139.

151 THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 200.

[...] a lei nova é de ordem pública, portanto, de aplicação imediata, desde que não atinja essas situações, respeitando os atos e fatos consumados sob a lei antiga, isto é, os efeitos processuais ainda não realizados do ato ou fato já consumados permanecem regulados pela lei antiga.¹⁵²

Acontece que os termos da norma sob certa perspectiva podem conflitar com o entendimento do STF a respeito da matéria, uma vez que a lei processual que regulamentava o procedimento de desapropriação era o DL nº 554/69 e, segundo entendimento do STF,¹⁵³ aquele não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Ausente a lei complementar prevista no art. 184, § 3º, e a lei prevista no art. 185, I, da Constituição Federal, tornou-se inviável a instauração, pela União, de procedimentos de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

Como consequência da premissa acima adotada, concluiu o STF, nos termos do voto do relator Celso de Mello, que não deveriam subsistir os decretos anteriores ao advento da presente Lei Complementar e da Lei 8.629/93, quando a expedição deles tivesse ocorrido entre a promulgação da Constituição Federal e a dos referidos textos infraconstitucionais.

Confira-se, a título ilustrativo, a ementa do MS 20960/DF:

Reforma Agrária: Desapropriação: aplicação do entendimento do STF, segundo o qual, com o advento da LC 76/93 – prevista no art. 184, §3º – e da Lei 8.629/93 – prevista no art. 185 da Constituição –, não subsistem os decretos anteriores de expropriação de imóveis rurais para reforma agrária, independentemente de saber se eram válidos, ao tempo de sua edição, quando ocorrida entre a promulgação da Constituição e a dos referidos textos infraconstitucionais por ela ordenada: MS deferido, sem prejuízo de novo decreto expropriatório baixado de acordo com lei superveniente.

Portanto, o Supremo Tribunal Federal entendeu sem valor os decretos editados entre a promulgação da Constituição Federal e o advento da Lei nº. 8.629/93 e da LC nº 76/93. A entrada em vigor de tais diplomas legais não teve o condão de convalidar os decretos que

152 ROSAS, Roberto. *Direito Processual Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 90.

153 MS 21348-5, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/1993, DJ 08-10-1993. MS 20960, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 02/03/1994, DJ 07-04-1995.

foram editados no referido período, pois não poderiam ser aplicados retroativamente.

Porém, ainda que os decretos publicados no mencionado interregno temporal tenham sido declarados inválidos por falta de suporte à época em que foram editados, os imóveis objeto dos decretos invalidados podem novamente ser declarados de interesse social para fins de reforma agrária, desde que observados os procedimentos da nova legislação, não havendo que se opor o óbice da coisa julgada.

Sobre o tema, discorrem com propriedade Vivian Pantaleão e Roger Raupp Rios:

Entretanto, ainda que tais decretos tenham sido declarados válidos pelo Judiciário por falta de suporte à época em que editados, o respectivo imóvel pode novamente ser declarado de interesse social para fins de reforma agrária, desde que atendidos os pressupostos da nova legislação. Ainda que o primeiro decreto tenha sido declarado nulo por tal motivo, não há que se opor o óbice da coisa julgada.¹⁵⁴

Art. 24. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

A Constituição Federal de 1988 acabou sendo promulgada em um período de abertura política, redemocratização e de clamor social pelo respeito ao cidadão. Nessa conjuntura, a questão agrária foi normatizada em capítulo exclusivo – Título VII, Capítulo III –, o que nunca havia acontecido antes.

A novel Carta Magna trouxe grandes inovações a respeito do tema, posto que segundo o sistema atual, o imóvel rural descumpridor da função social poderá ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, consoante art. 184.

O poder constituinte originário exigiu ainda, conforme art. 184, § 3º, que fosse submetido ao domínio normativo de Lei Complementar

¹⁵⁴ PAULSEN, Leandro (coordenador); CAMINHA, Vivian José Pantaleão e Rios, ROGER Raupp. *Desapropriação e Reforma Agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p.132.

a definição do “*procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação*”.

Com o escopo de cumprir o supracitado mandamento constitucional, a presente Lei Complementar ingressou no ordenamento jurídico em 6 de julho de 1993, quase 5 anos após a promulgação da Constituição Federal.

Não obstante os anseios e esperanças da sociedade de mudanças efetivas na estrutura fundiária brasileira diante do novo regramento constitucional, a política de reforma agrária acabou paralisada no interregno que vai da promulgação da Constituição Federal até a entrada em vigor da Lei nº 8.629/93 e da presente Lei Complementar, porquanto, segundo o STF,¹⁵⁵ a inexistência das leis reclamadas pela Carta Política era fator impeditivo ao exercício, pela União, do seu poder de promover a desapropriação sanção para fins de reforma agrária.

Segundo o Pretório Excelso, a legislação que regulamentava o tema anteriormente à Constituição Federal de 1988 – em especial o D nº 554/69 – era incompatível com o novo delineamento jurídico-constitucional conferido ao instituto.

O posicionamento adotado pelo STF contribuiu sobremaneira para a manutenção de uma realidade fática de distorção e desequilíbrio fundiário e tensão social no campo, que vinha desde os primórdios da colonização portuguesa e que não foi objeto de profundas mudanças com a entrada em vigor do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), o qual previa logo, em seu art. 1º, que a Reforma Agrária é “*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 da justiça social e ao aumento da produtividade*”.

O Estatuto da Terra, em verdade, oferecia condições jurídicas e administrativas para viabilizar a Reforma Agrária, porém, os governos militares a substituíram por projetos de colonização nas fronteiras agrícolas.

Nessa linha, assevera, com propriedade, Fábio Alves dos Santos:¹⁵⁶

155 MS 21348-5, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/1993, DJ 08-10-1993.

MS 20960, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 02/03/1994, DJ 07-04-1995.

156 SANTOS, Fábio Alves dos. *Direito Agrário: política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 131.

O que se percebe é que, desde o seu nascedouro o Estatuto da Terra, no que tange à Reforma Agrária, tinha um endereço certo: atenuar conflitos existentes entre camponeses e latifundiários. O Estatuto, nesse aspecto, só foi acionado nos casos de conflito ou de tensão social grave. De 1965 a 1981, somente 124 decretos de desapropriação de terras, para fins de Reforma Agrária, foram assinados pelo governo federal. Uma média de 8 desapropriações por ano, quando os conflitos alcançavam uma média de 70 por ano.

A respeito do mesmo tema, aduz ainda Gláucia Maria Teodoro Reis:¹⁵⁷

O Estatuto da Terra, na sua perspectiva modernizante, parecia querer combater a estrutura fundiária anacrônica que se assentava no latifúndio, bem como atenuar os conflitos sociais. No entanto, reproduziu-se nas regiões pioneiras da Amazônia a mesma estrutura das outras regiões. Os conflitos entre trabalhadores, posseiros, pequenos proprietários e empresários rurais se multiplicaram. A tensão social aumentou. Não ocorreu a democratização do acesso à terra, mas sim a sua concentração, bem como a concentração dos recursos públicos destinados ao campo.

Sob essa ótica, para que se tenha uma ideia da ausência de uma política agrícola e agrária que priorizasse uma efetiva Reforma Agrária no país, tem-se que, em 1985, foi lançado o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), cujo principal objetivo era promover o levantamento das áreas prioritárias para a realização da Reforma Agrária em consonância com o Estatuto da Terra e assentar, entre 1985 e 1989, 1.400.000 famílias. Porém, no período de 1985 a 1988, foram assentadas no país apenas 70.164 famílias, atingindo tão-somente 8% da meta que deveria ter sido alcançada até 1988.¹⁵⁸

Diante de todo o contexto social da época, com a entrada em vigor da Carta Magna, renovaram-se as esperanças de mudanças na situação de feudalismo agrário e da grande concentração fundiária em benefício das massas trabalhadoras do campo; acreditava-se, em suma, na utilização da reforma agrária como instrumento de redemocratização do país.

157 REIS, Gláucia Maria Teodoro. Reforma Agrária como Desenvolvimento Econômico. In: Barroso, Lucas Abreu e Passos, Cristiane Lisita (org.). *Direito Agrário Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.108.

158 Dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), 1988.

Entretanto, com o entendimento do STF acerca da necessidade de publicação das leis reclamadas pela Constituição Federal para a aplicação do seu artigo 184 e seguintes, aqueles que efetivamente acreditam na reforma agrária como uma política de distribuição de renda tiveram seus anseios de resgate da justiça social aos trabalhadores sem-terra contidos e tão somente puderam voltar a acreditar na utilização da reforma agrária como meio de mudança da estrutura fundiária vigente após quase 5 (cinco) anos da promulgação da Constituição Federal.

Destarte, com a entrada no ordenamento jurídico da Lei nº 8.629/93 e desta Lei Complementar, o acesso à terra voltou a ser não mais um sonho, mas um objetivo a ser alcançado, pois o acesso à terra confunde-se, em um certo aspecto, com o acesso à vida digna, já que garante um mínimo de segurança alimentar, de produção para a subsistência, além da própria moradia e da garantia do trabalho.

A esse respeito, cabe transcrever trecho do livro de Sandra Regina Martini Vial:¹⁵⁹

A terra penetra no corpo e na alma dos que nela trabalham e vivem, por isso, a terra produz justiça e felicidade. Entretanto, o não acesso à terra aos camponeses é como roubar-lhes a vida e o pão.

Art. 25. Revogam-se as disposições em contrário e, em especial, o Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969.

Este artigo trouxe em seu bojo a menção expressa à revogação do L nº 554/69, que regulava o rito especialíssimo para a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

O processo judicial relativo à desapropriação era regulado apenas pelo DL nº 3.365/41 até a edição do DL nº 554/69. Em verdade, este último somente deveria ter sido superado pela entrada em vigor da presente Lei Complementar. Ocorre que, em razão do entendimento do STF, cite-se, por exemplo, o MS 20960 e o MS 21348, no sentido de constituir óbice intransponível para a edição de declaração de interesse social, com base no art. 184, CF/88, a não existência da legislação exigida pelos arts. 184, § 3º, e 185,

159 VIAL, Sandra Regina Martini. *Propriedade da terra: análise sociojurídica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 196.

ambos da CF/88, o DL nº 554/69 acabou não sendo recepcionado pela Carta de 1988.

Por ocasião do julgamento dos mandados de segurança acima mencionados, a incompatibilidade material do DL nº 554/69 com o novo sistema de reforma agrária previsto pelo texto constitucional foi o principal fundamento utilizado pelo STF para sustentar a ausência de recepção do DL nº 554/69.

Acerca de tal questão, sustentou o Ministro Moreira Alves ao proferir seu voto no MS 20960-7/DF, *in verbis*:

[...] E o Decreto-Lei nº 554/69 é, sem sobra de dúvida, incompatível materialmente com o novo texto constitucional. De feito, o procedimento nele estabelecido é radicalmente incompatível com o exigido pela atual Constituição. Nos artigos 6º e 7º do Decreto nº 554/69 se determina o procedimento para transcrição, *initio litis*, no Registro de Imóveis, que faz a União adquirir a propriedade do imóvel desapropriado; e, no artigo 10, se estabelece que “contestada a ação, a causa seguirá o rito ordinário”. Ora, a aquisição da propriedade *initio litis* é incompatível materialmente com a garantia constitucional, agora existente, da prévia indenização, o que só possibilita a aquisição da propriedade pela União depois de paga a indenização em títulos da dívida agrária. E o procedimento contraditório estabelecido no Decreto-Lei 554/69 é, também, incompatível materialmente com o exigido pela Carta Magna em vigor, pois aquele diz que “contestada a ação, a causa seguirá o rito ordinário”, ou seja, o procedimento contraditório ali estabelecido é o de rito ordinário, ao passo que a Constituição determina que esse procedimento seja “contraditório especial, de rito sumário.

Porém, a premissa utilizada pelo Pretório Excelso para a adoção de posição tão radical, paralisante, por conseguinte, do poder-dever de expropriação da União com base no art. 184, CF/88, deixou de conferir a máxima efetividade ao princípio da recepção, posto que tão somente os dispositivos do DL nº 554/69 incompatíveis com a Carta Magna deveriam ter sido considerados como não recepcionados.

Nesse contexto, os fundamentos adotados pelo Ministro Moreira Alves e pela maioria dos Ministros integrantes da Corte à época, em suas razões de decidir, não estão incólumes a críticas, uma vez que as prescrições dos artigos 6º e 7º do DL nº 554/69,

ao consubstanciarem que a transcrição da propriedade em nome da União far-se-ia liminarmente, não ferem a garantia da prévia indenização prevista pelo art. 184, *caput*, CF/88, e inexistente no regime anterior, já que, em verdade, o legislador brasileiro, ao editar o DL nº 554/69, considerou como efetivo pagamento do preço o depósito feito pelo expropriante.

Além disso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em decisões em Recursos Extraordinários (RE 99.849 e RE 100.045), declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 11 do DL nº 554/69, e essa declaração, segundo Emilio Alberto Maya Gischkow,¹⁶⁰ trouxe consequências ao sistema de imissão de posse, que passou a ser provisória e a transcrição ou matrícula no Registro de Imóveis já não poderia ser mais definitiva, situações jurídicas essas que estão em plena harmonia com o pagamento prévio de justa indenização previsto no art. 184, *caput*, CF/88.

Já, em relação ao art. 10, DL nº 554/69, que estabelecia que “*contestada a ação, a causa seguirá o rito ordinário*”, enquanto, o art. 184, § 3º, CF/88, prevê que o procedimento deve ser “*contraditório especial, de rito sumário*”, asseverou com propriedade o Ministro Aldir Passarinho em voto vencido no MS 20960-7/DF, *in verbis*:

[...] até que viessem as normas legais referentes a um procedimento de rito sumário, como prevê o §2º (sic) do art. 184 da Constituição Federal, por certo que há de ser seguido o rito da legislação processual pertinente, de vez que ela assegura o amplo direito de defesa, com maior espaço, assim, para os debates que o rito preconizado na Constituição Federal.

Não obstante as críticas feitas acima, a prevalência de entendimento de não recepção do DL nº 554/69 leva à conclusão de que a expressa menção à revogação do aludido Decreto-Lei na Lei Complementar em epígrafe foi meramente formal, já que referido regramento normativo já não podia ser mais utilizado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

160 GISCHKOW, Emilio Alberto Maia. *Princípios de Direito Agrário: desapropriação e reforma agrária*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 190.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Octavio Mello. *Manual de Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis: doutrina, prática e jurisprudência*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, Saraiva, 2010.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. fls. 728

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA. *Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília: INCRA, 2011.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Instrução Normativa INCRA nº 34, de 23 de maio de 2006*. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/208-instrucao-normativa-n-36-20112006?start=20>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA. *Memorando Circular PFE/INCRA/nº 23/2010, de 17 de novembro de 2010*. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/procuradoria/atos-da-pfeincra/memo-circulares>>. Acesso em 14 abr. 2012.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA. *Manual da Coordenação-Geral Agrária. Orientações em processos judiciais e administrativos*. Redação, organização e adaptação de textos pela Procuradora Federal Dra. Viviane Amaral Souza. Brasília, Gráfica INCRA, 2007.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Resolução/INCRA/CD nº 01, de 29 de março de 2012. *Diário Oficial da União nº 66, DF*. 04 abr. 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 7. ed. 2007.

CARVALHO, Afrânio de. *Retificação de registro de imóveis*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Tradução de J. G. Menegale. São Paulo : Saraiva, 1969.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2008

DALLAGNOL, Antonio. *Comentários ao Código de Processo Civil*, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 13. ed. Salvador: Jus Podivm, 2011.

DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. 2. Salvador: Podivm, 2007.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarna; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 2, 5. ed. Salvador: Juspodivm 2010.

DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. 8. ed. v. 3. Juspodivm, 2010.

DIDIER JR., Fredie. *Direito Processual Civil: Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 6. ed. Salvador: JusPODIUM, 2006.

FACHIN, Luiz Edson. *Reflexões sobre o rumo da reforma agrária no Brasil*. R. Inf. Legis. Brasília. a.24. n.96. out.-dez. 1987. Disponível em: <www.senado.gov.br/senado/biblioteca/acervo/colecao_periodicos.asp>. Acesso em: 4 maio de 2012.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *Da desapropriação no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FERRAZ, Sérgio. *Desapropriação, indicações de doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

- FILHO, Agnelo Amorim. *Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, v. 744.
- FIÚZA, Cesar. *Direito Civil*. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GISCHKOW, Emilio Alberto Maia. *Princípios de Direito Agrário: desapropriação e reforma agrária*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- GAGLIANO, Pablo Stolze. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil – parte geral*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 20. ed. atualizada por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*, v. I, São Paulo: Saraiva, 2011.
- LARANJEIRA, Raymundo (coord.). *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Ltr., 1999.
- LIBERATO, Ana Paula Gulate. *Reforma Agrária: Direito Humano Fundamental*. Curitiba: Juruá, 2004.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2010.
- MARÉS, Carlos Federico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento: a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica Processual e Tutela dos Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MARQUES JÚNIOR, William Paiva. *Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Deputado João Alfredo Telles (Org.) *Reforma agrária quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NERY JR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

OLIVEIRA, Edécio Vigna. Uma janela histórica: regulamentação da Reforma Agrária. In: MOLINA, Mônica Castagna; JUNIOR, José Geraldo; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. (Org.) *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ORLANDI NETO, Narciso. *Registro de Imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PAULSEN, Leandro. *Desapropriação e Reforma Agrária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

PAULSEN, Leandro (coordenador); Caminha, Vivian José Pantaleão e Rios, Roger Raupp. *Desapropriação e Reforma Agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

REIS, Gláucia Maria Teodoro. Reforma Agrária como Desenvolvimento Econômico. In: Barroso, Lucas Abreu e Passos, Cristiane Lisita (org.). *Direito Agrário Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

RODRIGUES, Fabrício Gaspar. *Direito Agrário*. 2ª tiragem, Salvador: Juspodivm, 2010.

ROSAS, Roberto. *Direito Processual Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SANCHES, Cid Roberto Almeida. Natureza do decreto que declara área de interesse social para fins de reforma agrária. *Publicações da Escola da AGU*: Pro Diviso - Estudos da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal, Brasília: EAGU, ano III, n. 8, Jan./fev 2011, .

SANTOS, Fábio Alves dos. *Direito Agrário: política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTOS, Mauro Sérgio. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Forense, 2012.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Comentários ao Código de Processo Civil*. vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SILVA, Regina Beatriz Tavares da (coord.). *Código Civil Comentado*, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Bruno Rodrigues Arruda e. NOTA TÉCNICA/CGA/PFE/INCRA/N.º 03/2009. In. SANTOS, Gilda Diniz dos (Org). *Lei 8629/03 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília: INCRA-PFE/INCRA, 2011.

SIMEÃO, Alisson do Vale. NOTA TÉCNICA/CGA/PFE/INCRA/N.º 01/2010. In. SANTOS, Gilda Diniz dos (Org). *Lei 8629/03 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento*

da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA-PFE/INCRA, 2011.

SOUSA, João Bosco Medeiros de. *Direito Agrário Lições Básicas*. São Paulo: Saraiva, 1987.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 41.^a ed. v. I, Forense, 2004, p. 84

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. 3. ed. Atlas, 2003.

VIAL, Sandra Regina Martini. *Propriedade da terra: análise sociojurídica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no Processo Civil*. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, Lote 800
70610-460, Brasília – DF
Tiragem: 4.000 exemplares