UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

A GARANTIA DA JUSTA INDENIZAÇÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES PARA FINS DA REFORMA AGRÁRIA

UMA BREVE ANÁLISE ACERCA DA RELEVÂNCIA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DE JUSTO PREÇO E REFORMA AGRÁRIA

MIKAELLA MOTA FERREIRA

Prof.ª Dr.ª MARIA LÚCIA BARBOSA

(Orientadora)

Recife, 2018

MIKAELLA MOTA FERREIRA

A GARANTIA DA JUSTA INDENIZAÇÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES PARA FINS DA REFORMA AGRÁRIA

UMA BREVE ANÁLISE ACERCA DA RELEVÂNCIA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DE JUSTO PREÇO E REFORMA AGRÁRIA

Monografia apresentada como requisito para obter o Bacharelado em Direito pelo CCJ/UFPE

Área de Conhecimento: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Agrário.

Recife, 2018

À Gersonita Mota Pereira, razão de tudo que faço e sou, sem a qual nada seria possível ou agradável, a mulher responsável por tudo que tenho de bom e o motivo pelo qual desejo corrigir minhas falhas

Ao meu Pai, pelo apoio e confiança que me permitiram chegar onde estou.

Aos amigos que a Faculdade de Direito do Recife me deu, pessoas que me honro de considerar família e sem os quais o caminho teria sido mais árduo e menos reconfortante, talvez até mesmo impossível.

Aos demais amigos da vida, que suportaram minhas ausências demoradas e minhas presenças conturbadas, acreditando em mim quando nem eu mesma acreditava.

Em toda parte, nos campos
Junta-se a nossa outra voz
Escutai, Senhor dos campos
Nós já não somos mais sós.
Queremos bonança e paz
Para cuidar da lavoura
Ceifar o capim que dá
Colher o milho que doura,
Queremos que a terra possa
Ser tão nossa quanto vossa
Porque a terra não tem dono
Senhores Donos da Terra.
Queremos plantar no outono
Para ter na primavera
Amor em vez de abandono
Fartura em vez de miséria.

Os Homens da Terra- Vinícius de Moraes

Todos aqueles que têm um pouco de consciência neste país, e de perspectiva política, já compreenderam ser impossível uma nação marchar sem que haja o mínimo de justiça àqueles que, nos campos, trabalham para que o Brasil seja mais rico e menos pobre.

Francisco Julião

Acontece que ao direito
falta eficácia social
O drama então se acentua:
Latifúndio: improdutivo;
Miséria: pão, água e sal.
E as enxadas, pás e foices erguidas,
são as bandeiras
da nova ordem rural.

Pão, Água e Sal- José Hilário Retamozo

Resumo

O presente trabalho tem o objetivo de analisar se a incidência de juros compensatórios, nas desapropriações para fins de reforma agrária, da maneira como foi firmada pela jurisprudência brasileira, possibilita a efetivação dos preceitos constitucionais de justo preço e reforma agrária, tendo como pontos de referência os julgamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2332-DF. Propõe-se, deste modo, verificar a constitucionalidade do modelo indenizatório atual, levando em consideração a evolução das concepções do direito de propriedade e do instrumento desapropriatório, ambos ligados intimamente à função social da propriedade. Traçando o panorama histórico e jurídico desses elementos e suas repercussões socioeconômicas, buscaremos apontar a interpretação mais efetiva do princípio da justa indenização, principalmente no que tange aos juros compensatórios, em um modelo que esteja comprometido com os objetivos de justiça social impostos pela vontade constitucional.

PALAVRAS CHAVE: Desapropriação. Interesse social. Reforma agrária. ADI 2332-DF. Medida Provisória 2183/56 2001. Interpretação constitucional. Princípio da justa indenização.

Sumário

INTRODUÇÃO…......…..……........……..………..……..…..……....…..……….........…...7

1. CAPÍTULO I – O DIREITO DE PROPRIEDADE E A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

1.1 O direito de propriedade………….…………………………………………..…...10

1.2 O instituto da desapropriação……….…………………………………......…...15

1.3 A desapropriação para fins de reforma agrária e suas peculiaridades…...........29

2. CAPÍTULO II – A CONCEPÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA JUSTA INDENIZAÇÃO E A INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DA REFORMA AGRÁRIA.

2.1 O princípio da justa indenização……………………………………...............33

2.2 A justa indenização e seus elementos constitutivos……........………….........42

3. CAPÍTULO III – A FIGURA E APLICABILIDADE DOS JUROS COMPENSATÓRIOS EM RAZÃO DA JUSTA INDENIZAÇÃO

3.1 Juros compensatórios – Da origem até a Medida Provisória nº 2.183-56/2001..54

3.2 ADI 2332/DF e as demais concepções jurisprudenciais derivadas…………..60

3.3 A efetiva interpretação constitucional da justa indenização…........................70

CONCLUSÃO……………………………………………………………...…..81

REFERÊNCIAS.................................………………………………………........…..…84

INTRODUÇÃO

A relação de dependência, sustento e poder construída entre o homem e a terra, expressas nas formas como se davam o seu uso, ocupação e simbologia, é uma questão basilar na história das sociedades. As situações decorrentes dessa interação entre homem, natureza e sociedade resultaram na concepção jurídica do direito de propriedade, a qual surge e se transforma como resposta direta a tais arranjos sociais.

Ainda, é possível afirmar que o direito de propriedade se confunde com a própria gênese do direito em si, como instituto jurídico. Nesse sentido já expunha Rousseau, quem apontava a ideia de propriedade como o ponto de origem da sociedade civil e de suas primeiras regras de justiça.[1] Tal direito de propriedade foi concebido, inicialmente, em uma versão absoluta, a qual incluía, até mesmo, a possibilidade de não usar ou ocupar aquela terra, dispondo do bem apenas para torná-lo patrimônio, mesmo que improdutivo e meramente especulativo.Essa versão absoluta ganhou novos contornos devido a diversas razões históricas vivenciadas pelas sociedades, de modo que se encaminhou para uma perspectiva de bem-estar social, encontrando agora um condicionamento para o exercício pleno de tal prerrogativa. Se antes o direito de propriedade era entendido apenas como uma garantia individual, agora lhe tem também imposta uma face coletiva, noção alcançada pela atual obrigatoriedade de cumprimento da função social, estabelecida constitucionalmente.

Desde já, informa-se um recorte necessário à compreensão da pesquisa que aqui se propõe analisará, especificamente, a propriedade rural dentro dos arranjos do direito à propriedade. Ainda que a Lei Maior, em seu art. 5º e incisos, refiram-se ao direito à propriedade em termos genéricos, o que se buscará nesse trabalho é estudar particularmente a propriedade rural e as situações jurídicas peculiares a ela. Escolhe-se trabalhar esse recorte pela compreensão da importância das questões agrárias nas conjunturas de política nacional, questões essas que transversalizam o direito à moradia, ao meio ambiente, ao trabalho, e ainda, ocupa um lugar singular na problemática de concentração de renda.

Partindo desse recorte, informa-se que, embora discutível, jurisprudencialmente, as repercussões do cumprimento – ou não – da função social da terra, nos moldes do art. 186 da Constituição Federal, tornou-se incontroversa, ao menos, a necessidade de a propriedade rural

---

1 SOARES, Vivian B. Nunes. **O Direito de Propriedade:** Caracterização na Concepção de Autores Clássicos e Contemporâneos e Breves Comentários acerca da Função Social. Diritto & Diritti - Portale Juridico, 16 mar. 2006. Disponível em: <https://www.diritto.it/pdf_archive/21748.pdf>. Acesso em: 29 set, 2018. P. 07-08.

ser produtiva para fins de lhe ser conferida legitimidade. Desse modo, é verificável uma evolução jurídica no condicionamento do exercício pleno do direito de propriedade ao cumprimento, ao menos, do ato produtivo sobre aquele espaço.

Importa relatar então que a existência do direito à propriedade veio acompanhada justamente de uma das facetas de sua antítese, a possibilidade de desapropriação. Em termos básicos, se pode afirmar que concomitantemente ao surgimento de um Estado capaz de legitimar a propriedade de alguém, surge também um Estado capaz de mitigar tal direito por meio do ato de desapropriar, restringindo ou extirpando o direito do proprietário sobre aquele bem. Desse modo, em uma interpretação livre e breve, é possível afirmar que a desapropriação consiste em sobrepor o interesse do Estado ao do particular, despojando o indivíduo de seu bem para alcançar um interesse entendido, naquelas circunstâncias, como de benefício coletivo. Ocorre que, em similitude com a modificação na compreensão do direito de propriedade, os fundamentos, usos e condições para a aplicação do instituto da desapropriação tiveram uma evolução histórica, alcançando hoje a noção de que em contrapartida a expropriação é devido ao proprietário uma justa e prévia indenização.

Nessa perspectiva, o princípio da justa e prévia indenização, expressamente disposto no texto constitucional, surge justamente da concepção de que existe um direito de propriedade e também uma possibilidade de mitigá-lo, no caso de não ser cumprida a função social imposta. Assim, o ordenamento que prevê a possibilidade do poder estatal expropriar também normatiza que haverá, em contrapartida, uma indenização justa e prévia para legitimar o ato desapropriatório, afastando-o do mero arbítrio.

A partir destas considerações, se pretende examinar, diante da característica de justeza, em qual medida se garante, ao momento do pagamento da indenização, seu cumprimento imposto constitucionalmente. Propõe-se também, no mesmo sentido, verificar como a aplicação da figura dos juros compensatórios, elemento jurídico que compõe tal indenização justa e prévia, pode efetivar o comando constitucional de justa indenização. Essa problemática se dá em razão de que a concessão de juros compensatórios, da forma como longamente foi aplicado pelo judiciário brasileiro, cria distorções gigantescas nas indenizações judiciais, principalmente quando se toma como parâmetro as desapropriações para fins de reforma agrária. Desapropriações essas que, supostamente, seriam compreendidas como uma desapropriação-sanção, mas, em sua efetiva ocorrência, exibem-se como uma premiação.

É pela coexistência e necessidade de interpretação sistêmica de tais elementos constitucionais, como a concepção do direito de propriedade, o princípio da função social, a possibilidade de desapropriação, o princípio da justa indenização, o pagamento de juros

compensatórios e o ideal de reforma agrária, que se propõe uma breve elucidação acerca dos conceitos e aplicabilidade de tais institutos, apresentando questões relevantes ao tema, para propor, ao fim, uma interpretação do ordenamento jurídico atual, de modo que se possa garantir o cumprimentos dos preceitos constitucionais.

Essa pesquisa ainda suscitará questões em julgamento na ADI 2332-DF, na qual o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle direto de constitucionalidade, com poder vinculativo em relação às demais decisões do país, decidirá sobre a aplicação do Decreto-Lei nº 3365/41, alterado pela MP 2183-56 de 2001, na qual foi proposta uma mudança no percentual e condições de pagamento dos juros compensatórios, fator que implicará em relevante repercussão nos montantes indenizatórios pagos atualmente.

Sendo assim, o presente trabalho tem objetivo exploratório, exercido a partir de estudos bibliográficos para, ao final, além de oferecer maiores informações sobre o tema, verificar a condição de coexistência da figura dos juros compensatórios e da justa indenização, especificamente nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária, levando em consideração os riscos à política agrária diante as superindenizações hoje praticadas. Compreende-se a complexidade do tema proposto, de modo que não se pretende nesse trabalho de conclusão de curso exaurir qualquer conhecimento, mas apenas suscitar determinada questão e as potenciais conseqüências vindouras após o julgamento da referida ADI.

Em uma tentativa didática iniciar-se-á o primeiro capítulo dessa monografia fornecendo uma compreensão histórica e conceitual acerca do direito de propriedade e do instituto da desapropriação, buscando delimitar a desapropriação para fins de reforma agrária e suas peculiaridades. No capítulo seguinte, será abordada a concepção constitucional do princípio da justa indenização, expondo a importância da figura dos princípios no ordenamento jurídico brasileiro. No terceiro capítulo, será apresentada a figura dos juros compensatórios em sua gênese e atual aplicação, suscitando algumas nuances do julgamento da ADI 2332-DF e suas esperadas implicações, para, em seguida, propor, em conclusão, uma interpretação do princípio constitucional da prévia e justa indenização na Constituição de 1988, levando em consideração as especificidades da desapropriação para fins de reforma agrária. Para alcançar suas finalidades, esse estudo qualitativo, amparado bibliograficamente, apresentará as opiniões da doutrina e jurisprudência sobre o tema, bem como analisará as disposições legais, por meio do método dedutivo.

CAPÍTULO 1 – O DIREITO DE PROPRIEDADE E A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

1.1- O direito de propriedade

A noção de propriedade modificou-se ao longo do tempo, acompanhando uma evolução histórica resultante das correlações entre os homens e das interações desses com a natureza, situações consequentes da conhecida dependência do ser humano em relação à terra, a qual, posteriormente torna-se uma relação de domínio e poder.

Fatores como a fertilidade do solo e a disponibilidade de outros elementos geográficos benéficos foram decisivos nessa mudança de uma versão nômade das sociedades para uma de sedentarismo, a qual conferiu maior complexidade as interações sociais verificadas naqueles grupos. Não por outra razão, as primeiras comunidades sedentárias fixaram-se justamente nas margens de rios, aproveitando-se dos solos férteis, e assim formando sociedades complexas e duradouras. Vale ressaltar que essa importância conferida à terra fértil e produtiva segue sendo relevante até hoje, apesar de ter sido flexibilizada em razão dos avanços tecnológicos auxiliares.

O que se constata, portanto, é que a sociedade foi se organizando em uma resposta direta as condições naturais encontradas no mundo, as quais desejava controlar. Esse processo de dominação da natureza, por meio de novas tecnologias e desenvolvimento de novas técnicas de agricultura, mais tarde se tornaria um processo de controle do poder conferido pela terra. Segundo Boaventura de Sousa Santos, a partir de certo ponto, o homem deixa de pertencer a natureza e a natureza passa a pertencer ao homem.[2]A relação do homem com a terra então pode ser compreendida como elemento basilar da concepção de sociedade e do próprio direito como ordem jurídica. Afirma Carlos Frederico Marés que durante esse caminhar histórico:

> a terra e seus frutos passaram a ter donos, um direito excludente, acumulativo, individual. Direito tão geral e pleno que continha em si o direito de não usar, não produzir. Este direito criado pelo ser humano, considerado a essência do processo civilizatório acabou por ser, ele mesmo, fonte de muitos males.[3]

Partindo dessa perspectiva é possível afirmar que o surgimento do direito de propriedade, ainda que concebido em um arranjo distinto do conhecido atualmente, se

---

2 SANTOS, Boaventura de Sousa.Um discurso sobre as ciências. *Apud:* BELLO, Enzo. **A teoria política da propriedade em Locke e Rousseau:** uma análise à luz da modernidade tardia. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/25367-25369-1-PB.pdf>. Acesso em: 30 set, 2018. P. 02.

3 SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra.** Porto Alegre: Fabris, 2003. P. 12.

confunde com a própria gênese do direito. Teóricos clássicos, como Rousseau, nesse mesmo sentido, vislumbravam na ideia de propriedade a base necessária para o surgimento do Estado concomitantemente à instauração de uma ordem jurídica para garanti-la[4]. Famoso é seu discurso no sentido de que:

> O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu [...] Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não pouparia ao gênero humano aquele que arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: Defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém![5]

Não sendo alheio às situações sociais e históricas, o direito de propriedade, e a forma como era entendido, sofreram profundas modificações ao longo do tempo, sendo possível, didaticamente, realizar recortes nos períodos romano, medieval, moderno e contemporâneo. Nessa sequência, ainda que identificadas sutis variações, observa-se um movimento de evolução que se inicia em uma concepção absoluta e individualista do direito à propriedade e encaminha-se para uma perspectiva ligada à justiça social e ao bem-estar da coletividade. Acerca desse movimento, explicou perfeitamente Norberto Bobbio que:

> O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; (...)[6]

Resumidamente, é possível, por exemplo, narrar que o direito de propriedade nas sociedades romanas era absoluto, mas, apesar dessa característica, não era ilimitado, isso porque possuía determinações restritivas relativas ao interesse público, e até mesmo ao interesse privado do vizinho. Além disso, não foi estático, mas no desenvolvimento daquela civilização chegou a migrar de um caráter individualista para outro com características altruísticas, esse último no período Justiniano.[7] Sobre essa evolução, afirma Luciano Dias Bicalho Camargos que:

> Os novos preceitos morais e religiosos trazidos pelo cristianismo, aliados a questões de ordem pública e privada dominantes no final da Era Romana arrefeceram o

4 SOARES, Vivian B. Nunes. ***Op cit.*** P. 07-08.
5 CASTILHO, Ricardo. **Filosofia geral e jurídica.** São Paulo: Saraiva Educação, 2018. P.
6 BOBBIO, Norberto; COUTINHO, Carlos Nelson, (Trad.). **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P.18.
7 SOARES, Vivian B. Nunes. ***Op cit.*** P. 02.

> individualismo característico do direito de propriedade até então, abrindo caminho, já na época, para a humanização da propriedade.[8]

Já no período medieval, a propriedade da terra era restrita aos membros da nobreza e do clero, passando a ser representativa do poder político.[9] Assim, nessa ligação da propriedade com a complexa pirâmide de direitos baseada nela, já é possível verificar que, ao longo da história, foi impedido o acesso à terra de determinadas classes sociais. Também é possível afirmar que a consequente concentração da propriedade foi um dos motes para o fortalecimento das monarquias absolutistas, onde a influência política do rei poderia ser medida pelo território de seu reino, sendo a conquista de novas terras uma condição para o fortalecimento desse poder, ainda que pela usurpação do direito de propriedade alheio.[10]

Como resposta ao poder absoluto dos reis, buscando sua limitação, em um movimento burguês, sob a égide dos ideais iluministas, ocorre a Revolução Francesa. Com a tomada de poder da burguesia, guiada pelo pensamento político liberal, firmou-se uma concepção individualista do direito à propriedade, a qual possibilitava a plena disposição e gozo do bem, garantindo a liberdade do proprietário, inclusive de não utilizar a terra, deixando-a ociosa, sem qualquer condição limitativa por parte do Estado. Assim, verifica-se a esfera negativa desse direito, impondo a abstenção do ente estatal de qualquer interferência na vontade do proprietário. Ou seja, em resposta a arbitrariedade das forças imperiais, o ideal liberalista de propriedade buscava a proteção da liberdade do indivíduo, exaltando a mínima intervenção estatal, característica própria dos direitos e garantias de primeira geração, que surgem justamente sob o fundamento de proteger o indivíduo da atuação do Estado.

Evento histórico jurídico de relevância, simbolizador de tal concepção de propriedade absoluta, é a Declaração do Direito do Homem e do Cidadão que, em seu art. 17, entendia a propriedade como "um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização.".[11]Assim se percebe que a garantia legal da propriedade, na Declaração de 1789, sob enfoque individualista, já consignava a possibilidade de

---

8 CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **Da natureza jurídica das contribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.** São Paulo: MP, 2006. P. 22.

9 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária.** 2ª edição, 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2002. P. 21.

10 ASSIS, Luis Gustavo Bambini de. **A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais.** Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 103, p. 781-791, 1 jan. 2008. P. 783.

11 **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 28 set, 2018.

expropriação, em caso de necessidade, apontando como elementar a contrapartida indenizatória, devidamente marcada com as características de justeza e previedade.

Seguindo o relato histórico, importa afirmar que, diante dos resultados desse modelo liberalista absoluto de domínio, iniciaram-se questionamentos por correntes filosóficas e políticas, as quais atacavam o modelo capitalista de propriedade praticado naqueles moldes. A concentração de renda, exploração ilimitada, miséria e demais desarranjos sociais, resultantes da proteção de um direito de propriedade sem vínculo com o bem-estar da sociedade, foram tornando o modelo liberal esgotável, motivando uma crescente irresignação social. Karl Marx e Friedrich Engels, no Manifesto Comunista, expoente marcante de contestação do referido modelo, afirmavam essa conjuntura e anunciavam seus desejos:

> Ora, a propriedade privada moderna, a propriedade burguesa, é a última e mais perfeita expressão do modo de produção e de apropriação de produtos baseados nos antagonismos de classes, na exploração da maioria pela minoria. (...) Horrorizai-vos porque queremos abolir a propriedade privada. Mas, em vossa sociedade, a propriedade privada já está abolida para nove décimos da população; se ela existe para alguns poucos é precisamente porque não existe para esses nove décimos. Acusai-nos, portanto, de querer destruir uma forma de propriedade cuja condição necessária de existência é a privação de toda e qualquer propriedade para a imensa maioria da sociedade. Em suma, acusai-nos de pretender abolir vossa propriedade. De fato, é exatamente isso que pretendemos.[12]

Nesse mesmo sentido, volto a citar Carlos Frederico Marés, que aponta em sua obra o fato de que antes "a terra não era objeto de propriedade excludente, mas sim as coisas produzidas pelo ser humano ou por ele colhidas. A terra como objeto de direito de propriedade independente de criação ou uso é criação do capitalismo.".[13]Essa perspectiva marca que, antes da implementação do capitalismo, a relação mercadológica se firmava em função dos frutos da terra, o que muda radicalmente com o advento do modelo capitalista no qual a terra, por si própria, torna-se a mercadoria.

Como se pode perceber, naquele momento histórico havia imensa insatisfação com o modelo adotado e uma iminente ameaça de rompimento da ordem jurídica, a qual restou expressamente consignada no Manifesto Comunista, fatos que alardearam o mundo. Diante desse quadro de ameaça ao *status quo,* com situações sociais insustentáveis, ocorre um movimento político e jurídico de instauração do modelo de bem-estar social. Tratava-se de uma forma de conter os avanços revolucionários, garantindo o mínimo de condições para evitar uma revolução.

---

12 MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Cartas filosóficas e o manifesto comunista de 1848**. São Paulo: Editora Moraes, 1987. P. 120.
13 SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. ***Op cit.*** P. 23.

O surgimento ou fortalecimento de direitos sociais e instrumentos a eles ligados historicamente provém da mesma motivação, a de evitar uma quebra da ordem jurídica posta. Assim foi, por exemplo, o que ocorreu em relação às conquistas da classe trabalhadora. Sendo assim, uma constante observada na história das sociedades e do direito é que, sob ameaças, respondendo a eventos histórico-sociais de caráter revolucionário, ocorrem determinadas concessões sociais, expressas nos textos legais da época. Nesse momento histórico era possível relatar a Guerra de Canudos (1897) e Contestado (1916) como exemplos das lutas existentes no Brasil, com conteúdos ligados à terra e à dignidade humana, que sinalizavam a necessidade de alteração da forma como era concebida a propriedade e seu uso, em razão do esgotamento do modelo individualista. De repercussão global, relembra-se a ameaça da Revolução Russa (1917), cujos interesses revolucionários também estavam intimamente ligados à terra e ao fim da propriedade privada, situações que trouxeram medo aos proprietários e a percepção de que se faziam necessárias transformações para acalmar o cenário sociopolítico mundial.[14]

Por essas razões foi instaurado o referido modelo de bem-estar social que incluía uma nova concepção do direito de propriedade, agora lastreado pela função social, buscando não mais uma mera satisfação do particular, mas impondo um benefício coletivo em seu exercício. Como expoentes legais dessa nova concepção são possíveis citar as Constituições do México (1917) e de Weimar (1919), notadamente conhecidas pelo caráter social de que se revestiam, em resposta aos anseios dos cidadãos.

Nesse momento, o direito de propriedade se relativiza, necessitando cumprir uma missão social, agora constitucionalizada, para que o proprietário possa legitimar seu domínio. Essa revisão da antiga lógica não-intervencionista está expressa na Constituição de Weimar, por exemplo, em seu artigo 153, quando impõe a vinculação da função social ao direito de propriedade utilizando-se de expressão "a propriedade obriga" *(das Eigentum verpflicht)*, prevendo a possibilidade de desapropriação no caso do descumprimento.[15]

Assim, temos que o princípio da função social da propriedade serve a dois propósitos aparentemente contraditórios, pois, ao mesmo tempo em que critica o caráter absolutista da

---

14 SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. ***Op cit.*** P. 82 -87.

15 POLIDO, Fabrício Bertini. Pasquot. **A Constituição de Weimar de 1919 e o conteúdo normativo da »função social« dos direitos proprietários**. Revista Trimestral de Direito Civil , v. 27, p. 3-47, 2006. p. 12. Disponível em: <https://www.academia.edu/4996606/A_Constitui%C3%A7%C3%A3o_de_Weimar_de_1919_e_o_conte%C3%BAdo_normativo_da_fun%C3%A7%C3%A3o_social_dos_direitos_propriet%C3%A1rios_Title_in_english_Weimar_Constitution_of_1919_and_the_legal_scope_of_the_social_function_of_property_rights_>. Acesso em: 29 set, 2018.

propriedade privada, reafirma a garantia desse direito, na medida em que foi desenvolvido justamente para não se extinguir a propriedade, tornando possível a sua sustentação, e mais, sua proteção caso seja cumprida a condição imposta. Agora, os bens deverão servir a seu proprietário, mas, sobretudo à sociedade.[16]

Tal ideia de lastreamento da propriedade pelo cumprimento da função social já havia, outrora, sido analisada e proposta pelo pensador francês León Duguit. Não é absurdo afirmar que Duguit teve imensa influência na concepção contemporânea de propriedade, tendo já naquele momento explicitado a noção de que o dono do bem não tem um direito, mas um poder-dever.[17] Quando do surgimento de suas ideias pode-se relatar que:

> Severas críticas foram impostas à concepção de Duguit por outros juristas da época, justamente porque ele pretendia modificar toda a sistemática até então existente sobre o próprio conceito de propriedade. Mas, acima de tudo, correto é que, embora não fosse comunista ou socialista, suas ideias foram aproveitadas de certa forma na Europa, pois não tardou que a constituição alemã, em 1919, consignasse expressamente: "a propriedade obriga".[18]

Podemos, por fim, afirmar que a obrigatoriedade de cumprimento da função social da propriedade é uma limitação da liberdade humana quanto a seus direitos fundamentais marcada com a intrínseca intenção de resguardar o bem-estar social, comum a coletividade.[19] Desse modo, a fruição do direito de propriedade está expressamente condicionada com o dever jurídico de garantir a dignidade humana. A propriedade, como bem de produção, deverá ser capaz de gerar renda, incluir socialmente, reduzir desigualdades, garantir a evolução da sociedade, devendo ser essa a finalidade principal de seu uso.[20]

Essa breve narrativa histórica jurídica sobre o direito de propriedade se deu porque necessária para entender o próprio instituto da desapropriação, uma vez que esse, basicamente, se propõe como a prerrogativa do Estado de limitar tal direito.

1.2- **O instituto da desapropriação**

---

16 DÁVILA, Renata. Almeida. **A propriedade e sua função social: histórico e incorporação no ordenamento jurídico brasileiro.** Âmbito Jurídico, v. XIV, 2011. P. 03. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10161>. Acesso em 29 set, 2018.
17 SOARES, Vivian B. Nunes. ***Op cit.*** P.09
18 CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. ***Op cit.*** P.30
19 BROERING, Bárbara Puel. **Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função social:** uma análise à luz dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://riuni.unisul.br/handle/12345/718>. Acesso em 10 out, 2018. P.18.
20 *Ibidem*, P. 20.

A afirmação inicial a ser feita sobre o instituto da desapropriação é que, em termos gerais, trata-se de privação da propriedade, por parte do Estado, tendo como razão principal a sobreposição dos interesses coletivos da sociedade ao interesse individual do proprietário.

Esse instrumento, que um dia assemelhou-se ao mero confisco, evoluiu para hoje encontrar-se vinculado a uma indenização justa. O desenvolvimento legal da desapropriação, com adoção de alguns pressupostos, teve como finalidade garantir que tal instrumento jurídico não fosse utilizado de maneira arbitrária ou injusta, afastando-se de nefastos interesses particulares, mas respondendo diretamente ao interesse público, fato que lhe confere sua legitimidade.

Do mesmo modo que o direito de propriedade modificou-se ao longo da história, em resposta aos anseios e necessidades sociais, a desapropriação, diretamente ligada a esse direito, necessitou acompanhar-lhe com as mesmas intenções, tornando-se cada vez mais sistematizado na ordem jurídica. Em um breve relato do instituto de desapropriação, buscara-se desenhar aqui o transcurso íntimo desse instrumento com as concepções de propriedade e eventos históricos relevantes à sua modificação, para posteriormente pontuá-lo dentro do ordenamento brasileiro e segmentar suas modalidades.

Inicialmente, considera-se pertinente a análise etimológica da palavra desapropriação, isso porque, dissecar a origem do verbete possibilita encontrar o núcleo de seu significado e, por consequência, de sua ação. Segundo José Carlos de Moraes Salles, a palavra desapropriação, de origem latina, deriva do radical *'propriu'*, que significa próprio, cuja adição simultânea do prefixo 'des', referente a ideia de afastamento, do 'a', indicativo de passagem de estado, e do sufixo 'cão', indicativo de resultado de ação, indica que a palavra desapropriação tem o significado de privar alguém da propriedade.[21]

Importa relatar, desde já, que em alguns momentos nesse estudo se fará a utilização do verbete expropriação como sinônimo de desapropriação, a despeito das divergências doutrinárias que apontam diferenças entre as duas. De toda forma, mostra-se prudente relatar que há doutrinadores que não tratam ambas nomenclaturas como institutos semelhantes. Aqui os tratarei como similares, sem que isso implique qualquer posicionamento científico, mas apenas em razão da garantia de fluência textual.

---

21 SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência.** 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. P. 65.

Pois bem, na busca da origem histórica da desapropriação, encontra-se relatos de que no início, entre antigos povos, como hebreus, egípcios e persas, o ato de tomar a propriedade, privando alguém dela, era um ato de mero "confisco, sumário e sem peias."[22].

Já durante a história da civilização romana, Edílson Pereira Nobre Júnior é pela afirmativa de uso do instituto, relatando que se tratando de sociedade responsável por grandes construções e obras públicas, seria possível afirmar que tenha o Estado se utilizado da desapropriação para alcançar seus objetivos, ainda que sem a sistematização legal hoje verificada.[23]

Já na Idade Média, em um condicionamento relativo ao próprio poder verificado no domínio da terra, acompanhado pelo poder do soberano sobre a propriedade, cabe apontar que o uso da medida expropriatória era arbitrário. Fato de extrema relevância o de que, sendo a posse da terra privativa da nobreza e do clero, surge uma concepção de direito à indenização em razão da expropriação realizada, ideário defendido pela Igreja, para evitar que essa ficasse sem respaldo correspondente após a tomada da terra, trazendo à tona ideia bastante difundida de que a expropriação é um tipo de venda forçada, e assim tornando a indenização um elemento essencial a ela.[24]

Ou seja, em análise rasa, é possível dizer que a ideia de necessidade de indenização após o Estado, ou aquele que o representa, tomar novamente para si a propriedade surge com a finalidade de evitar que a Igreja, e aqueles que possuíam as terras e o poder a ela inerente, continuassem mantendo seu poderio, agora expresso em pecúnia.

Na Idade Moderna, mesmo sob o já comentado poder autoritário e absoluto do monarca, em razão dos dogmas católicos, impôs-se a necessidade de um motivo de interesse público para que pudesse ser levada a cabo a desapropriação, e ainda assim, com indenização correspondente, a qual se ressalta, poderia ser fixada arbitrariamente pelo monarca, no entanto, sendo garantido ao expropriado a possibilidade de procurar a tutela dos tribunais ordinários para alcançar um complemento indenizatório.[25]

Em reação a tais poderes ilimitados do monarca e sua arbitrariedade, e numa busca por maior segurança em torno dos direitos daqueles que detinham a posse da propriedade, sobrevém o ideário revolucionário, com o surgimento de garantias e direitos. Refiro-me, principalmente, àqueles que abrigamos na didatização das gerações de direito como sendo de

---

22 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit***. P.19
23 *Ibidem*, P. 21.
24 *Ibidem*, P. 22
25 *Ibidem*, P. 24.

primeira geração. Sobre esses, que surgem como resultado da Revolução Francesa, e busca, a abstenção estatal, Paulo Gustavo Gonet Branco esclarece o seguinte:

> Pretendia-se, sobretudo, fixar uma esfera de autonomia pessoal refratária às expansões do Poder. Daí esses direitos traduzirem-se em postulados de abstenção dos governantes, criando obrigações de não fazer, de não intervir sobre aspectos da vida pessoal de cada indivíduo. (...) São direitos em que não desponta a preocupação com desigualdades sociais. (...) A preocupação em manter a propriedade servia de parâmetro e de limite para a identificação dos direitos fundamentais, notando-se pouca tolerância para as pretensões que lhe fossem colidentes.[26]

Nesse momento, portanto, o instituto da desapropriação encontra-se bem delimitado como a privação da propriedade, sendo necessário algum motivo de necessidade pública comprovada para legitimá-la, cuja execução expropriatória estará respaldada por indenização, que deveria ser prévia e justa. Ou seja, elementos semelhantes aos encontrados ainda hoje no conceito de desapropriação.

Posteriormente, conforme exposto, as situações de esgotamento da política liberal instaurada demandaram a inserção de uma série de outros direitos e limitações na esfera constitucional, justamente como resposta aos problemas sociais enfrentados na época. Portanto, além daquelas características impostas à desapropriação no momento revolucionário francês, em termos gerais, o principal elemento novo, relacionado a desapropriação, é regulamentação da sua incidência em casos de não cumprimento da função social da propriedade, novamente em uma ligação íntima as mudanças de concepção do direito de propriedade, que deixou de ser absoluto e passou a ser condicionado pelo interesse em justiça social.

Esse panorama mundial acerca do instituto desapropriatório guarda direta relação com as acepções constitucionais e legislativas ocorridas no Brasil ao longo de sua história, sendo a conjuntura global seguida e expressa nos comandos legais nacionais, responsáveis por sistematizar o ato expropriatório nacional.

Assim, no direito brasileiro, é possível iniciar a tratar do tema citando o Decreto Imperial de 1821[27], onde já restava exposta a garantia do direito de propriedade, vinculando-o

---

26 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 8.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: IDP, 2013. P. 137.

27 Proíbe tomar-se a qualquer, cousa alguma contra a sua vontade, e sem indemnização. Sendo uma das principais bases do pacto social entre os homens a segurança de seus bens; e Constando-me que com a horrenda infracção do Sagrado Direito de Propriedade se commettem os attendados de tomar-se, a pretexto de necessidades do Estado, e Real Fazenda, effeitos de particulares contra a vontade destes, e muitas vezes para se locupletarem aquelles, que os mandam violentamente tomar; e levando sua atrocidade a ponto de negar-se qualquer título para poder requerer a devida indemnisação: Determino que desta data em diante, a ninguem possa tomar-se contra a sua cousa alguma de que for possuidor, ou proprietário; sejam quaesquer que forem as necessidades do Estado, sem que primeiro de commum accordo se ajuste o preço, que lhe deve por a Real

ao preço justo em caso de disposição, isto é, indenização por desapropriação. Já em 1824, proclamada a independência, advém a primeira Constituição Nacional assim expondo sobre o direito de propriedade:

> XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.[28]

Portanto, no primeiro momento constitucional nacional já estava assegurada a propriedade, baseada em uma concepção individualista e plena, tendo o texto consignado a possibilidade de desapropriação, mas assegurando indenização em valor correspondente. No mais, necessitava estar presente o caso de "uso público", situações que viriam a ser determinadas pela legislação infraconstitucional, como foi feito, oportunidade em que foram definidas as situações de bem público, divididos em necessidade pública e utilidade pública, propostos pelos art. 1º e 2º da Lei 422/1826.

Irretocável é a redação de Marés quanto a esse momento ao apontar que a disposição constitucional veiculada, que possibilitava a desapropriação, não retirava qualquer noção absoluta da propriedade, mas a reafirmava. O Autor faz uma ligação direta entre a mudança de uma antiga concepção de propriedade, tida como de todos, e a localiza agora como propriedade particular e individual. Esse momento é então marcado pela excepcionalidade da propriedade pública, dando a entender que a regra é que a propriedade seja particular, e para tanto é necessário o instrumento da desapropriação garantindo o eventual domínio de "uso público". Na literalidade, perfeitamente expressa:

> Na mudança de noção, a terra deixou de ser um direito de todos para ser um direito individual, excludente, por isso, a necessidade de desapropriação, conforme disposto na Constituição Imperial, para os usos públicos. Se a terra fosse um bem de todos, uma utilidade comum, não haveria a necessidade de desapropriação mas tão somente de redistribuição para melhor aproveitamento (..)[29]

Fazenda ser pago no momento da entrega; e porque pode acontecer que alguma vez faltem meios proporciones e tão promptos pagamentos: Ordeno, nesse, caso, que ao vendedor se entregue titulo apparelhado parem tempo competente haver sua indemnisação consinta em lhe ser tirada a cousa necessária ao Estado, quando elle sem constrangimento consinta em lhe ser tirada a cousa necessária ao Estado e aceite aquelle sem constrangimento. Os que o contrário fizeram incorrerão na pena do dobro do valor benefício dos offendidos. O Conde dos Arcos, do Conselho de Sua Magestade, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Reino do Brazil, e Estrangeiros, o tenha assim entendido, e faça executar com os despachos necessários: BRASIL. Decreto de 21 de maio de 1821. Rio de Janeiro, 1821. Disponível em: Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7930/1/arquivo9646_1.pdf>. Acesso em: 01 out, 2018.P. 19.

28 BRASIL. Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brazil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>.Acesso em: 01 out, 2018.

29 SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. ***Op cit.*** P.37.

Afirmada a ideia de coisa particular, na regra, e pública, como exceção, essa vertente seguiu garantida na norma fundamental seguinte, a Constituição de 1891[30], a qual, aliada a noções liberalistas mundiais, continuava assegurando a concepção absoluta da propriedade, mas num viés individualista.

A Constituição de 1934[31], por sua vez, teve como inovação relevante para o instituto da desapropriação o emprego da característica de 'justa' na indenização a ser paga, que antes apenas tinha a característica de ser prévia.

Já em 1937[32], com advento de nova norma constitucional, a característica de justeza é afastada, com a retirada da expressão, o que é reflexo da condição autoritária da própria constituição outorgada no período do Estado Novo. Cumpre pontuar fato, que voltará a ser suscitado nesse estudo, de que o nascimento da legislação reguladora das noções gerais da desapropriação, o Decreto-Lei nº 3365/41, ocorre justamente nesse contexto autoritário e segue em voga, mesmo perante a divergência entre o sistema político de sua edição e o atualmente vigente, ainda que marcada com suas devidas modificações, sendo um fato que não pode ser ignorado.

A Constituição de 1946, como um regresso às noções democráticas, cujo conteúdo um tanto se alinha, em diversos aspectos, à Constituição de 1988, instituiu enfim a ideia de propriedade ligada diretamente ao interesse público, remunerada, em caso de desapropriação, por indenização prévia, justa e em dinheiro, conforme disciplinado no art. 141, §16 e intimamente acompanhada do art. 147, cujas redações eram as seguintes:

---

30 Art.72- A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (…) § 17-O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm.> Acesso em:01 out, 2018.

31 Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1934. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 05 out, 2018.

32 Art. 122 – A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício; Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 05 out, 2018.

> Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...)
> § 16 É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.
> (...)
> Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.[33]

A novidade da modalidade de 'interesse social', apesar de poder ser encarada como avanço, teve sua efetividade freada em razão do modo de inserção no comando constitucional utilizado, o qual foi de norma programática, de eficácia limitada, não auto-aplicável, intrinsecamente dependente de legislação infraconstitucional que pudesse fornecer a ela conteúdo material para a execução dessa modalidade de desapropriação, sendo a norma necessária a sua eficácia apenas editada em 1962, isto é, 16 (dezesseis) anos depois, pela Lei nº 4132/62.[34] Relembra-se que, pelo texto constitucional, a indenização referente a essa modalidade era em dinheiro. Apenas em 1964, com a edição da Emenda Constitucional nº 10, a desapropriação para fins de interesse social, volta-se para a consagração da Reforma Agrária, com indenização realidade através de títulos da dívida pública.[35]

Ainda sobre esse momento constitucional de 1946, é necessário apontar que o próprio princípio da função social já teve influência no surgimento da nova modalidade de desapropriação por interesse social nela trazida, mesmo que só tenha sido expressamente consignada na Constituição seguinte, de 1967. Sobre tal afirmativa, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao explicar a historicidade do surgimento da norma, afirma ser inconteste a fundamentação no ideal da função social ainda em 1946 relatando o seguinte:

> Antes de aparecer expressamente mencionado na Constituição de 1967, o princípio da função social da propriedade já servira de inspiração para a inclusão de nova modalidade de desapropriação (por interesse social) na Constituição de 1946. Se alguma dúvida houvesse a esse respeito, seria ela dissipada pela justificativa apresentada pelo autor da emenda que resultou essa inovação, o Senador Ferreira de Souza. Ele reconhece como lógico que o homem possua "como seu, de forma absoluta, aqueles bens necessários a sua vida, à sua profissão, à sua manutenção e à de sua família, mesmo os que constituem economias para o futuro. Mas além desse mínimo, a propriedade tem uma função social de modo que ou o seu proprietário a

33 BRASIL. Constituição (1846) Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. .Acesso em: 05 out, 2018.
34 DYONÍSIO, Juliana dos Reis. **A justa indenização na desapropriação do bem imóvel**. Disponível em: <https://slidex.tips/download/universidade-candido-mendes-instituto-a-vez-do-mestre-pos-graduaao-lato-sensu-a--8>. Acesso em: 04 out, 2018.
35 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 32.

> explora e a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, ou ela não se justifica. A emenda não chega ao extremo de negar a propriedade, mas, superpondo o bem comum ao bem individual, admite a expropriação das propriedades inúteis, das que poderiam ser cultivadas e não são, daquelas cujo domínio absoluto chega a representar um acinte aos outros homens"[36]

Maria Sylvia Zanella Di Pietro segue sua lição relatando outros discursos de Ferreira, senador pelo Rio Grande do Norte e formado pela Faculdade de Direito do Recife, quem suscitou diversas concepções que viriam a emergir, de modo expresso, em 1967. O discurso proposto pelo Senador já demonstrava a necessidade de diálogo sobre os limites que deveriam ser impostos à propriedade, principalmente diante as circunstâncias sociais que o Brasil enfrentava, com o custo social elevado. Assim segue narrando Di Pietro:

> Em outra oportunidade, ao justificar a Emenda perante a Comissão Constitucional, ele diz que "devemos estabelecer também a possibilidade de uma desapropriação que não seja nem por necessidade do estado, em si, como órgão diretor da sociedade em geral, nem por utilidade pública, para qualquer serviço do Estado. Mas devemos também possibilitar a desapropriação sempre que necessária à ordem social, à vida social." E cita dois casos: na sociedade puramente individualista, que compreende a propriedade como direito absoluto, admite-se a propriedade dos bens que não produzem e recebem valorização do próprio Estado e do trabalho coletivo. Evidentemente, essa propriedade improdutiva, que o proprietário não explora no sentido de transformá-la numa utilidade geral, criando riqueza para a coletividade, é um peso para a sociedade. O proprietário tem em seu favor toda a proteção da lei e da autoridade, recebe as consequências do enriquecimento resultante do trabalho geral e da própria ação do estado e nada lhe dá em virtude desse mesmo direito. Deve ser possível ao Estados, em casos especiais, desapropriá-la a fim de tornar a propriedade uma utilidade, uma riqueza social, seja porque vai dividi-la entre os que pretendem cultivá-la, seja para outro fim de ordem coletiva.[37]

A análise histórica ensina que os direitos e avanços sociais raramente são dados, sendo geralmente conquistados, por meio da luta, de modo que o *status quo* aceita as alterações necessárias sob a finalidade de se assegurar a manutenção da ordem como um todo. Diante da discussão já comentada na Constituição de 1946, as situações sociais sobre questões fundiárias vieram a se acirrar ao longo do tempo. Assim, os avanços legislativos dessa época explicam-se como uma tentativa de rearranjo das forças sociais, garantindo a permanência da ordem jurídica posta para evitar um colapso social. Acerca desse período e das limitações ao gozo individualista da propriedade, pode-se afirmar que:

> No Brasil, o reconhecimento jurídico da função social da propriedade e da necessidade de reforma agrária não se dá somente por uma importação de tais conceitos. Os trabalhadores e desterrados brasileiros também se insurgem e influenciam significativamente a conjuntura brasileira – pode-se entender a própria instalação da ditadura civil-militar em 1964 como reação sufocante às demandas por reforma agrária, reivindicada principalmente pelas Ligas Camponesas nas décadas

36 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. P.134.
37 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Op cit.*** P. 134-135.

> de 1950 e 1960. Não por acaso, em 1964 é editado o Estatuto da Terra, que representa um avanço escrito, mas não tem implementação real nas décadas seguintes. Com o fim da ditadura, ganham força novamente os movimentos sociais de luta pela terra, em especial, com a fundação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1984.[38]

Sem adiantar tanto a narrativa histórica, informa-se que na Constituição de 1967[39], além da permanência da modalidade de desapropriação de interesse social, para fins de reforma agrária, verifica-se, enfim, posto no texto constitucional a determinação do modo de pagamento da indenização em títulos da dívida pública, a ser paga num prazo de 20 (vinte) anos, com correção monetária.[40]

Portanto, nesse momento, a desapropriação poderia ser feita pela necessidade pública, utilidade pública, ou pelo interesse social. Cumpre pontuar que a diferença entre as duas primeiras se dava pelo critério da prescindibilidade. Na necessidade encontrava-se uma indispensabilidade da desapropriação, enquanto na utilidade seria mais coerente referir-se a uma conveniência da expropriação para alcançar o fim público desejado. Vale ressaltar, no entanto, que já com o advento do DL 3365/41ocorreu a unificação de ambos os conceitos sob a denominação de utilidade pública. Já o interesse social se dá quando a desapropriação mesmo sendo efetivada pela administração pública não visa a incorporação do bem ao seu patrimônio, mas sim ostenta a finalidade de destiná-la a terceiros, para conferir ao bem uso benéfico a coletividade, promovendo a justiça social.[41]

Finalmente promulgada a Constituição de 1988, sobre a qual se espelha o presente estudo, vislumbrando seu conteúdo democrático, preocupado com a justiça social, trouxe em

---

38 PINTO, David. Bachmann. ; CALMON, Daniela. Pessoa de Goes. **A função social da propriedade e os conflitos sobre a terra ou a função social da terra e os conflitos sobre a propriedade**. In: Jornada de Iniciação Científica - PET Direito UFPR, 2010, Curitiba. Anais da XII e XIII Jornada de Iniciação Científica, 2010. p. 107-148. Disponível em: <http://www.petdireito.ufpr.br/index.php/anais-da-xiii-jornada-de-iniciacao-cientifica-vol-1-n-2-curitiba-2011/> Acesso em: 05 out, 2018.

39 Art. 150 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 22 – É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º.(...) Art. 157 – A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade; (...)§ 1º – Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 06 out, 2018.

40 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit***. P. 33.

41 *Ibidem*, P. 44-45.

seu texto a necessidade da política pública de reforma agrária, ligando a ela a desapropriação de interesse público, como sanção pelo não cumprimento da função social.

A referida função social pode ser observada em diversos comandos constitucionais, entre eles o inciso XXIII do art. 5º,[42] afirmando que a propriedade atenderá a sua função social, o artigo 170[43], que sob a égide da ordem econômica informa como sendo um de seus princípios a função social da propriedade, o artigo 182[44], que condiciona a função social à desapropriação-sanção urbana, e o art. 184[45] condicionando a desapropriação para fins de reforma agrária, a desapropriação-sanção rural, ao cumprimento da função social.

Conforme estabelecido pelo art. 186[46], o qual enumera os requisitos para o cumprimento da função social, a utilização da terra buscada pelo Constituinte está ligada a quatro condições básicas, as quais, resumidamente, obrigam que ocorra um aproveitamento racional e adequado da propriedade, ou seja, de maximização econômica; que o uso esteja em harmonia com as regulações de trabalho; que se adéque ao bem-estar do proprietário e trabalhador, garantindo o aspecto social na utilização da terra; e que esteja preocupado com a devida utilização dos recursos naturais envolvidos para a preservação do meio ambiente, numa vertente ambiental atenta às novas gerações de direito.

A função social, portanto, é encarada pela doutrina jurídica, principalmente a do viés agrário, como a "correta utilização econômica de terra e sua justa distribuição, de modo a

---

42 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (…) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 out, 2018.

43 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; (...)

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

45 Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

46 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.

atender ao bem-estar social da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social".[47]

Vale ressaltar que essa noção de função social, instituída na Constituição, espraia-se aos demais ramos do direito buscando a conformidade das leis infraconstitucionais. Portanto, o art. 1228 do Código Civil de 2002, que disciplina as formas de exercício do direito de propriedade, atenta-se para tais mudanças da norma fundamental, se distinguindo e adotando uma versão mais social da propriedade, quando comparada com o artigo correspondente do Código Civil 1816, o art. 524.[48]

Quando lido em conjunção com a Constituição Federal de 1988, o art. 1228 e seus parágrafos, do Código Civil de 2002, informam a correta interpretação sistemática que se espera do ordenamento. Manifestou-se Maria Helena Diniz afirmando que:

> Em consonância com o comando constitucional, o Código Civil, no art. 1228, §§ 1º a 5º, afasta o individualismo, coibindo o uso abusivo da propriedade, que deve ser utilizada para o bem comum. Condicionada está a convivência privada ao interesse coletivo, visto que a propriedade passa a ter função social, não mais girando em torno dos interesses individuais do seu titular[49]

Assim, mesmo que o artigo 1228[50], em seu *caput*, não imponha qualquer limitação a propriedade e deixando de defini-la (até mesmo em razão do conteúdo variável de propriedade ao longo dos tempos, dificultando tal conceituação), mas apenas apontando-lhe o modo de uso, ao ser interpretado com base nos fundamentos constitucionais, terá condicionado seu texto e exponencialmente aumentada a importância de seus parágrafos 1º, 2º e 3º, garantindo que a propriedade deverá ser utilizada beneficamente à coletividade, em seus aspectos socioeconômicos e ambientais, sob a pena de desapropriação. Convém à leitura do artigo em comento, ciente da perspectiva aqui apontada:

> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
> § 1o O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio

---

47 ARAÚJO, Telga de. Enciclopédia saraiva de direito. *Apud:* Araújo em DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Op. cit.*** P. 137.

48 Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua. Parágrafo único. A propriedade literária, científica e artística será regulada conforme as disposições do capítulo VI deste título. BRASIL. Lei Nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1916. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm> Acesso em: 10 out, 2018.

49 DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro. *Apud:*BROERING, Bárbara Puel. ***Op Cit.*** P.21.

50 BRASIL. Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso em: 10 out, 2018.

> ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.
> § 2o São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.
> § 3o O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente

Compreendo a desapropriação e função social pelo sentido aqui explicitado, em uma análise sistemática do ordenamento, Eros Grau leciona em sua obra que a função social impõe abstenções e comportamentos positivos, isso é, obrigações de fazer e de não fazer, devendo o proprietário exercer seu direito em benefício de outrem, bem como também não o exercer em prejuízo de outrem[51].

Portanto, resumidamente, é possível afirmar que, diante da constitucionalização expressa da função social, o direito de propriedade, garantido no art. 5º, que cuida dos direitos individuais e coletivos, passa a ser condicionado ao cumprimento obrigatório da função social, devendo a propriedade ser, ao menos, produtiva, para impedir a aplicação da medida estatal de desapropriação para fins de reforma agrária.

Ciente da legislação vigente e concepções intrínsecas ao instituto desapropriatório, e mais, das condições históricas que as propiciaram, é possível, e necessário, enfim expor a conceituação doutrinária acerca do referido instituto, ainda que sem o fim de esgotá-la, demonstrando as convergências dos diferentes ramos do direito que tratam do tema, cada um à sua maneira.

Iniciarei pela celebrada doutrina de Hely Lopes Meirelles que conceitua a desapropriação como:

> a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF , art 5º,XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art 182,§4º, III),e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art.184).[52]

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua compreensão, afirma tratar-se simplesmente de "procedimento administrativo pelo qual o poder público ou seus delegados, mediante

---

51 GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. *Apud:*PINTO, David. Bachmann. ; CALMON, Daniela. Pessoa de Goes. ***Op cit.*** P.119.
52 MEIRELLES, Hely Lopes,; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 42.ed. São Paulo: Malheiros, 2016 . P. 728.

prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização."[53].

Em obra destinada aos pormenores da desapropriação para fins da reforma agrária, Edilson Pereira Nobre Júnior alia-se as palavras de Carlos Ari Sundfeld para compreender a desapropriação como "o procedimento estatal destinado a substituir compulsoriamente um direito de propriedade pelo equivalente econômico, de modo a permitir sua afetação a um interesse público ou social."[54].

Numa compreensão constitucional do tema, temos Gilmar Mendes afirmando que a desapropriação é "a transferência compulsória do bem particular para o patrimônio público mediante o pagamento de prévia e justa indenização (art.5º XXIV)."[55].

De todo modo, o principal fato que se busca relatar é a convergência de alguns elementos em todas as conceituações apresentadas, respeitando as peculiaridades de cada um dos ramos, aqui representados por doutrinadores expoentes. A intersecção comum a eles é feita pela noção de que a desapropriação é formada por ao menos três elementos, o da perda da propriedade por alguém, tendo como razão um interesse coletivo, e sendo garantida uma contrapartida indenizatória. Seguindo tais pressupostos elementares, é possível propor uma livre conceituação da desapropriação como ato pelo qual o poder público, legitimado pela sobreposição dos interesses coletivos aos privados, toma a propriedade de alguém, entregando valor correspondente como contrapartida pelo ato.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a desapropriação tem ao menos três fundamentos, um político, um jurídico e um normativo. O político é a sobreposição do interesse coletivo sobre o individual, o jurídico é baseado na ideia de que o Estado possui o domínio eminente de todo o território, e o normativo são os art. 5º, XXIV, 182, §4, III e o 184 da Constituição Federal, acompanhado dos demais regulamentos infraconstitucionais que versam sobre a matéria[56].

Assim, já restando definido, em parâmetros genéricos, o conceito da desapropriação, convém apontar algumas características e derivações. Salienta-se, no entanto, que os estudos sobre a desapropriação são diversos, sendo impossível que todo o conteúdo seja exposto satisfatoriamente em um trabalho de conclusão de curso, entretanto, cabe apontar algumas

---

53 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Op. cit.*** P. 165-166.
54 SUNDFELD, Carlos Ari. Desapropriação. *Apud:* NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit***. P. 38.
55 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. ***Op cit.*** P. 341
56 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. *Apud:* ROSIM, Danielle. Zoega.; TRENTINI, Flávia . **O instituto da desapropriação à luz da função social da propriedade rural**. Disponível em:<www.tcc.sc.usp.br/tce/disponiveis/89/890010/tce-30012014.../DanielleZoegaRosin.pdf> Acesso em 6 out, 2018.

características gerais, consideradas relevantes para a melhor compreensão da tese que se segue.

Inicia-se apontando que se trata de instituto de direito público, e modo de aquisição originária da propriedade, liberando-se então de quaisquer ônus que antes incidissem sobre aquele bem[57]. Além disso, pode-se afirmar que, em linhas gerais, a desapropriação costuma ter duas fases, uma fase administrativa, com função declaratória, para cumprir o requisito de utilidade social do bem, seguida por uma fase judicial, a qual pode não ocorrer se perpetrado acordo entre o ente expropriante e o sujeito expropriado, e que serve para discussão do *quantum* a ser empregado na indenização.[58]

A desapropriação pode incidir sobre os bens do indivíduo particular, bem como sobre bens públicos, havendo gradação hierárquica entre o ente expropriante e o expropriado.[59] Cumpre também informar que, apesar de a regra ser a desapropriação da propriedade, é possível a incidência do sobre a posse, desde que legítima e de boa fé.[60]

Outro aspecto de relevância são as espécies de desapropriação. A desapropriação possui, didaticamente, um sentido amplo e estrito. Aquele ocorre nos casos em que a administração se apodera do bem inviabilizando o gozo ou o retirando de seu proprietário sem o devido processo legal. Já a desapropriação em sentido estrito é uma apropriação regular, diferindo-se daquela outra. Essa possui duas subdivisões, a desapropriação ordinária, prevista no art. 5º, XXIV, que prevê indenização em dinheiro, e a extraordinária, ou desapropriação-sanção, ligadas às reformas urbana e agrária,[61] com indenizações em títulos públicos, fato sobre o qual serão propostas digressões mais à frente.

O estudo proposto debruça-se, especificamente, na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, imposta pelo art. 184 da Constituição Federal, o qual prevê expressamente que o imóvel rural não cumpridor sua função social será desapropriado mediante prévia e justa indenização paga em títulos da dívida agrária. Por se tratar da delimitação buscada, a seguir será expostas as principais características de tal modalidade, permitindo posteriormente a interpretação constitucional que lhe cabe, especificamente quanto à justeza de tal indenização.

---

57 MEIRELLES, Hely Lopes,; BURLE FILHO, José Emmanuel. ***Op cit.*** P. 726.
58 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit***. P. 41.
59 *Ibidem*, P. 47.
60 MEIRELLES, Hely Lopes,; BURLE FILHO, José Emmanuel. ***Op cit.*** P.730.
61 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 63-64.

1.3 Desapropriação para fins da reforma agrária

Relevante é o ensinamento de Hely Lopes ao apontar que, em certas situações, como é o caso da desapropriação por interesse social, a razão da desapropriação está justamente em entregá-la a outro particular, isso porque a propriedade não é de interesse da administração, mas da coletividade, garantindo, o repasse do bem a outros particulares, seu melhor aproveitamento.[62]

Esse é justamente o caso da desapropriação para fins de reforma agrária, a qual consiste da retirada da propriedade do domínio de alguém, porque não cumpridora da função social estabelecida constitucionalmente, e regrada pelos demais institutos infraconstitucionais, para transferi-la posteriormente a proprietários capazes de garantir-lhe a preservação da utilidade da terra, promovendo a justiça social que cabe à utilização daquele meio de produção, finalmente em conformidade com os comandos legais.

Trata-se de um ato de competência exclusiva da União e não cabível contra as pequenas e médias propriedades, em caso de o expropriado não possuir outra. Também não cabe expropriação sobre a propriedade produtiva, tendo sobre essa última perspectiva, inscrita no art. 185, discussões doutrinárias e jurisprudenciais.

Por não se tratar do ponto central desse estudo essa questão na será aprofundada, mas vale informar, resumidamente, que devido a redação do art. 185 da Constituição de 1988 afirmar a propriedade produtiva como não suscetível a desapropriação, parte da doutrina, e a grande parte da jurisprudência, entende que independente do descumprimento dos demais itens da função social, de fato, não se poderá promover a desapropriação daquela terra, estando ela imune à desapropriação-sanção. Trazendo uma perspectiva distinta, Marcelo Dias Varella, baseando-se nos ensinamentos de Norberto Bobbio, entende que não há incompatibilidade dos art. 186 e 185, de modo que as normas deverão ser interpretadas sistematicamente possibilitando sua coexistência no ordenamento, assim, para ser considerada produtiva, a propriedade deverá observar os demais critérios da função social intrinsecamente.[63] Isso porque o termo aproveitamento racional e adequado já pressupõe uma produção que respeite também os preceitos ambientais e trabalhistas.

Ademais, na tentativa de fazer entender o porquê da existência de dois artigos constitucionais seguidos apresentarem uma aparente antinomia, é necessário entender o processo que levou a aprovação de seus textos. Durante a Constituinte, diversas foram as

---

62 MEIRELLES, Hely Lopes,; BURLE FILHO, José Emmanuel. ***Op cit***. P.736.
63 VARELLA, Marcelo Dias. Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face os novos conflitos sociais. *Apud:*DÁVILA, Renata. Almeida. ***Op cit.***P. 05.

discussões acerca da necessidade de cumprimento simultâneo de todos os requisitos apontados no art. 186, tendo embates articulados principalmente pela União Democrática Ruralista, com sua política conservadora, e movimentos sociais como a Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais, e após diversas manobras encontrou-se o texto atual no qual a UDR sentiu-se satisfeita em assegurar para as terras com produtividade uma proteção textual que afastava a possibilidade de incidência da desapropriação-sanção perante a propriedade produtiva, mesmo que eivada pelo o descumprimento dos demais elementos. Juliana Carepa Monteiro resume aquele momento explicando que:

> O texto da reforma no "buraco negro", foi apresentado pelo relator Bernardo Cabral, que tentava conciliar forças favoráveis e contrárias a reforma agrária, proposta que previa o cumprimento simultâneo dos requisitos da função social e determinava ser insuscetíveis de desapropriação a propriedade produtiva e a pequena e média propriedade. Sendo assim, os constituintes conservadores adotaram a estratégia de não apresentarem substitutivos, preferindo concentrarem os seus esforços sobre o parágrafo único do artigo 219, o qual previa essa impossibilidade de desapropriar terra produtiva. Nesse mesmo sentido, ao final deste longo e conflituoso processo estava definido o marco constitucional regulador das desapropriações para fins de reforma agrária, considerado uma vitória aos proprietários rurais, pois apesar de prever a simultaneidade dos requisitos para a desapropriação sanção no atual art. 186 da CRFB, foi aprovado um outro artigo, atual art. 185 da CFRB, que impede a desapropriação de terra produtiva. Portanto, pode-se afirmar que o projeto aprovado gerou um final vitorioso aos conservadores.[64]

É entendendo que não basta ser improdutiva para afastar a ameaça de desapropriação, nos moldes do art. 184 que vem se manifestando os tribunais brasileiros. Um exemplo dessa máxima está relatado nas palavras do Ministro Maurício Corrêa, no julgado MS 22.193, que assim decidiu:

> Caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção, por interesse social para os fins de reforma agrária, em virtude de imperativo constitucional que excepciona, para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV do art. 5º da CF, "mediante justa e prévia indenização.[65]

Em breve resumo, a produtividade da propriedade se afere por meio de análises técnicas que examinam os graus de utilização e eficiência da terra. Sendo assim, será considerada improdutiva aquela terra que atingir Grau de Utilização da Terra (GUT) menor

---

64 MONTEIRO, Juliana Carepa. **Análise do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade para fins de reforma agrária e o caso do Assentamento Rural Roseli Nunes**; 2016. Disponível em: <www.puc-rio.br/.../DIR-Julia%20%20Juliana%20Maria%20Isabel%20Marina%20.pdf>. Acesso em 11 out, 2018. P. 21.

65 STJ. MANDADO DE SEGURANÇA: MS 22.193-3 SP .RECURSO ESPECIAL: Relator: Ministro Maurício Corrêa. DJ: 29/11/1996. STJ. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1749>. Acesso em: 14 out. 2018.

que oitenta por cento, ou seja, que não esteja cultivando ao menos 80% da área aproveitável. Também se considerará improdutiva aquela que não alcançar 100% no Grau de Eficiência na Exploração (GEE), não aproveitando corretamente os rendimentos por hectare.[66]

Pois bem, a desapropriação de que aqui se trata é aquela entendida como desapropriação-sanção, isso porque busca a eliminação do domínio de proprietário que não busca imprimir naquela terra nem mesmo a produção. Assim, sendo identificada a propriedade que não cumpre os ditames de função social constitucionalmente estabelecidos, especificamente a produtividade, o Estado atuará, sob seu poder de império, em busca da melhor finalidade para a comunidade, desapropriando aquela terra e transferindo-a para um grupo que melhor irá utilizá-la, pagando por aquela terra indenização com títulos da dívida agrária, em um prazo de até 20 (vinte) anos. Por essa razão, afirma-se que é um instrumento diretamente ligado, e necessário, à reforma agrária, uma vez que a desapropriação ordinária, com pagamento em dinheiro, onera imensamente, e imediatamente, o Erário, é um entrave para a consecução da política agrária estabelecida no Capítulo III da Constituição, nominado "Da política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária".

A competência sobre o instituto da desapropriação é da União, conforme expresso na primeira oração do artigo 184. É também a União que possui competência para legislar sobre as regras da desapropriação, como exposto no art. 22, II,[67] da Constituição Federal.[68]

Pode-se também comentar a competência executória, de quem promove a expropriação, que também é da União. No entanto, tal competência foi delegada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o INCRA, com base no art. 2º do DL 1110/70[69]. Desse modo, em representação da União, quem atua judicialmente sobre os atos de desapropriação é o INCRA, entidade que tem como uma de suas funções a democratização da terra pela implementação da reforma agrária, contribuindo para a desconcentração fundiária e promoção da igualdade, atendendo a diretriz de fiscalização da função social da terra.

Vale consignar que hoje a Advocacia Geral da União possui Procuradoria Federal Especializada para representação do INCRA, em uma tentativa de fortalecer o poder e especialização do Estado nos procedimentos desapropriatórios, competindo a ela representar

---

66 FARACHE, Rafaela da Fonseca Lima Rocha. **Principais aspectos da desapropriação para fins de reforma agrária**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.52054&seo=1>. Acesso em: 14 out, 2018.

67 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (…) II- desapropriação; (...)

68 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 93-94

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

judicial e extrajudicialmente a Autarquia e exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos aos órgãos do INCRA.

Outras características que merecem ser abordadas é, por exemplo, o fato de a fase administrativa encerrar-se com a declaração de interesse social para reorganização fundiária, por parte da União, devendo constar no decreto declaratório descrição territorial, com as dimensões, e ainda a finalidade da desapropriação, a legislação que a autoriza e a verba ser utilizada para tanto. A partir de tal declaração expropriatória, o expropriado não perde a propriedade, mas apenas a posse, ficando autorizado o expropriante penetrar o imóvel para constatar seu valor, para fins de indenização. Também fica garantindo a liberação para promover enfim a desapropriação judicialmente para ser enfim ser declarada como sua a propriedade. [70]

Tendo sido relatadas as características mais relevantes do instituto da desapropriação de interesse social para fins de reforma agrária, importa agora conhecer os pormenores da indenização paga, em comunhão ao princípio constitucional da justa indenização, para verificar se sua efetivação está sendo possibilitada no modo como hoje é exercida a desapropriação.

70 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 111-112.

CAPÍTULO 2 – A CONCEPÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA JUSTA INDENIZAÇÃO E A INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DA REFORMA AGRÁRIA.

Compreender a estrutura hierárquico-normativa, e o consequente papel exercido pelos princípios constitucionais no ordenamento jurídico brasileiro, é o primeiro passo para interpretar corretamente as normas jurídicas vigentes, bem como para efetivamente aplicar o princípio da justa indenização.

Inicialmente, é necessário analisar a razão de ser do sistema hierárquico vigente e entender a força ele confere às normas e princípios constitucionais. Nesse caminho, será possível verificar a ingerência, e consequentes repercussões, do princípio da justa indenização na interpretação das demais normas do ornamento pátrio. A intenção desse caminho didático aqui proposto é construir uma base para, ao fim, verificar se a legislação infraconstitucional, especificamente a Lei 8629/93 e o Decreto-Lei 3365/41, cujos determinados artigos foram impugnados pela ADI 2332-DF, em razão das modificações realizadas por seguidas Medidas Provisórias, são capazes de efetivar o preceito constitucional de justa indenização.

Essa questão surge e toma relevância perante a percepção de que, em alguns casos práticos de desapropriação para fins de reforma agrária, ocorrem verdadeiros enriquecimentos sem causa, com valores exorbitantes sendo pagos pela União. A informação sobre o formato dessa indenização, seus elementos componentes, as taxas praticadas referentes a cada um deles, possibilitará ao fim distinguir os principais fatores que possibilitam as distorções encontradas, afastando o valor pago de um justo preço imposto pelo Constituinte.

2.1- O princípio da justa indenização

Para bem compreender o princípio da justa indenização é necessário conhecer inicialmente o lugar que ele ocupa na hierarquização de normas do ordenamento brasileiro. Deve-se ter em mente que o ordenamento jurídico é uma organização sistemática, que deve ser dotada de unidade e coerência. Essas normas, além de expressarem uma representação da realidade social, postulam “um dever ser” a ser buscado pelo Estado. Para tanto, o complexo de normas jurídicas se ordena hierárquica e logicamente, de forma escalonada, sendo a Norma Fundamental o elemento que torna possível a experiência do direito como gradativo, subordinado, uniforme e coerente. Ou seja, a característica hierárquica do sistema jurídico é indispensável para sua própria preservação, impondo uma constante busca de harmonia entre as normas componentes.

Nesses moldes, adota-se a Constituição Federal como a Lei Fundamental, possuidora da supremacia das disposições normativas, devendo se dispor em direção a ela o restante da construção jurídica, quando buscando fixar seu conteúdo normativo. Portanto, são as normas constitucionais que devem inspirar a criação das demais, instruindo o legislador ou quaisquer outros agentes interpretativos sobre seus motivos. Sua condição de ordem normativa inquebrantável deriva do fato de que a Constituição é mais do que uma simples norma, legitimada por ritos, ela é, principalmente, a positivação da vontade popular, experenciada no momento de sua confecção, retirando daí sua legitimação.

Dessa forma, sendo o texto constitucional a expressão da vontade popular, ou ainda, a razão estruturante do ordenamento, é coerente afirmar que em um eventual conflito entre normas, a Constituição jamais deverá ser considerada a parte mais fraca. Sobre esse fato, é enfático Dalmo de Abreu Dallari, quem não haver espaço para existência de qualquer outra norma que concorra com a Constituição em eficácia, sendo ela condicionante, e daí surgindo a exigência absoluta de que com ela sejam conformes todos os atos que pretendam produzir efeitos jurídicos dentro do sistema.[71]

Apesar da didaticidade da exposição de Dallari em sua obra, escolho, pelo perfeito e irretocável resumo das características e efeitos da norma constitucional, transcrever a explicação dada sobre o tema por Carmén Lúcia Antunes Rocha, ao afirmar o seguinte:

> A constituição é a primeira lei lógica, cronológica, teleológica e ideologicamente, e tanto pode ser assim expresso porque: a) o Direito é um sistema de normas coordenado harmoniosamente. Por ser sistema, há uma lógica que ordena as normas, de modo a que não haja conflito entre elas, o que determinaria a insegurança daqueles que a elas devem se subsumir. Para que a lógica do sistema prevaleça é que se tem a supremacia das normas constitucionais, nas quais se traçam os princípios magnos que presidem todo o sistema, fazendo com que o ordenamento seja uma unidade afinada; b) a Constituição é a primeira lei de um sistema que vigora em determinado estado, porque todas as normas infraconstitucionais recebem o seu fundamento de validade nela. Logo, ela antecede, na cronologia jurídica, qualquer outra lei que integre o sistema; c) as finalidades especificas de cada sociedade são determinadas pela Constituição, quer os objetivos a serem buscados pelo Estado nela se tenham posto expressa ou implicitamente; d) a ideologia definidora de uma organização da sociedade de politica expressa-se na Constituição, pois é nela que os ideais e a vocação de um povo, bem como as possibilidades e os instrumentos de ação do Estado, são postos para a orientação normatizada e, portanto, impositiva do processo político.[72]
>]

Portanto, sistematizar as normas de forma ordenada e coesa é uma maneira de assegurar que o direito funcione como instrumento para efetivamente atingir um fim, sendo

---

71 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 203.
72 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Natureza e eficácia das disposições constitucionais transitórias**. In: GRAU, Eros Roberto et al. (Org.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003. P. 377-408. P. 381-382.

justamente a supremacia das normas constitucionais o fator garantidor dessa coerência, possibilitando a existência de todas as normas, as quais deverão emitir comandos numa mesma direção.

Essa breve digressão acerca da normatividade constitucional é proposta com o intuito de afirmar o papel político-social das determinações constitucionais. Deve-se levar em consideração que a experiência normativa constitucional sofre influências diretas do corpo social, tornando-se uma forma de reconhecer a história das sociedades. Portanto, analisar a norma é uma forma de compreender a situação histórico-social da nação.

Determinada, enfim, a importância superior dos comandos constitucionais, é necessário afirmar que a Constituição Federal constitui-se de dois tipos de normas, os princípios e as regras. Apesar de não considerar devido distinguir minuciosamente essas duas espécies de norma, é possível citar algumas características distintivas entre elas. Enquanto os princípios costumam possuir maior grau de abstração, precisarem de intercessão de intérpretes para sua aplicação e possuírem um caráter de fundamentabilidade do sistema normativo, as regras costumam ter um grau inferior de abstração, uma aplicação mais direta e um caráter funcional.[73] Como citado, esses são apenas alguns dos critérios sugeridos para distinção dessas espécies de norma. Porém, o que se busca demonstrar é que os princípios possuem formas de incidência, aplicabilidade e interpretação próprias ao tipo.

Com um papel fundamental no ordenamento jurídico, os princípios são comandos legais capazes de indicar a intenção do constituinte, e por consequência, do povo. Os princípios constitucionais, portanto, organizam e mantêm a estrutura e conteúdo do ordenamento, garantindo a homogeneidade das normas, e possuindo um gigantesco poder, que jamais pode ser desconsiderado, na compreensão e formulação da legislação infraconstitucional.

Assim, os princípios são, em uma explicação simplória, comandos basilares do sistema legal, com conteúdo condicionante as demais estruturas do ordenamento, indicando a intenção da norma. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua muito bem os princípios afirmando-os como sendo:

> Por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência,

73 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P.65-66.

> precisamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo a tônica que lhe dá sentido harmônico. [74]

Portanto, sendo esse o papel dos princípios, é possível afirmar que o princípio da justa indenização é norma que irradia seu conteúdo para as demais, lhe impondo uma compreensão conforme, definindo a lógica que deverá ser alcançada pelos instrumentos normativos disponíveis. Essa afirmação é de imensa relevância uma vez que, no que concerne a desapropriação, as normas infraconstitucionais são as responsáveis por designar de que forma se dará a indenização, ou seja, como se possibilitará o cumprimento do princípio da justa indenização. Desse modo, não se pode deixar de estar atento às determinações infraconstitucionais, questionando sua capacidade de constitucionalidade.

Antes de tratar diretamente do conteúdo doutrinário conferido ao princípio da justa indenização, mostra-se necessário também apontar a problemática advinda da própria textualidade do princípio, que por si só já impõe reflexões profundas, sendo o termo 'justa' um conceito jurídico indeterminado.

Os conceitos jurídicos indeterminados são intencionalmente vagos e abertos, conferindo possibilidades distintas de interpretação da norma a depender das características históricas e culturais. Bem definiu Frederico do Valle Abreu quando afirmou se tratar de "vaguidade semântica existente em certa norma com a finalidade de que ela, a norma, permaneça ao ser aplicada, sempre atual e correspondente aos anseios da sociedade nos vários momentos históricos em que a lei é interpretada e aplicada."[75].

Ora, a vagueza e textura aberta das palavras é uma questão longamente tratada pela filosofia do direito. Tornou-se patente a dependência da sociedade do sistema de linguagem, sendo a palavra um instrumento de troca de informações e valores, matéria-prima do direito, que se vê afetado pela eventual mudança na convenção linguística verificada. A linguagem é rica, plural, porosa e relaciona-se com a variabilidade do mundo real e sua complexidade. Assim, a textura aberta acaba por gerar lacunas nas normas do direito, abrindo espaço para discussão sobre o sentido a ela conferido, por sempre estar configurada uma zona de nebulosidade conceitual, não se podendo afirmar, de pronto, uma única interpretação correta,

---

74 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. *Apud:*DANTAS, Ivo. **Instituições de direito constitucional brasileiro.** 3.ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Ed., 2014. P.374.

75 ABREU, Frederico do Valle. **Conceito jurídico indeterminado, interpretação da lei, processo e suposto poder discricionário do magistrado**. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/17821-17822-1-PB.htm>. Acesso em: 15 out, 2018.

ainda mais se a interpretação não se prestar a um estudo profundo sobre as razões de ser daquele termo.

Vê-se, principalmente em certos conceitos, a necessidade de contextualização, ou, ao menos, de um esforço além do lógico, devido à pluralidade do uso do termo, para o desvendamento de seu significado. Esse é o claro caso do termo justa, pois seu conteúdo pressupõe o conhecimento e definição do que se considera correto, justo, cabível, válido naquelas circunstâncias jurídicas e históricas.

Finalmente, ciente dessa peculiaridade, pode se dizer, em termos gerais, que o princípio da justa indenização é mandamento impositivo de um pagamento indenizatório ao particular que foi privado de sua propriedade pelo ato estatal em um montante cabível, proporcional e legal. Tal indenização justa é imposta na Constituição tanto pela disposição geral sobre desapropriação, no art. 5º, XXIV, quanto pelo art. 184, que trata especificamente da desapropriação para fins de reforma agrária.

Como foi possível verificar pelo relato histórico aqui já realizado, o comando constitucional de justa indenização fundou-se na ideia de que a limitação do direito de propriedade através da desapropriação, apesar de buscar a fomentação da justiça social, também constitui-se em poder de império do Estado. Desse modo, a garantia indenizatória busca afastar a ação estatal do puro arbítrio, do confisco da propriedade.

Em resumo, o princípio da justa indenização visa garantir ao proprietário a recomposição de seu patrimônio na medida da expropriação. Na tentativa de expor o que seria a justa indenização, Carlos Ari Sundfeld indica aquela que "deixe o expropriado indene, sem dano"[76].Edílson Pereira Nobre Júnior completa essa visão afirmando que a indenização deverá corresponder ao valor do bem somado aos eventuais prejuízos decorrentes do processo de desapropriação.[77]

Essas conceituações nos guiam a uma concepção de que a desapropriação não poderia afetar o patrimônio do expropriado, trazendo-lhe qualquer diminuição, o que visivelmente é uma herança do individualismo jurídico.[78] Foi seguindo essa corrente que se formou uma

---

76 SUNDFELD, Carlos Ari. Desapropriação. *Apud:* NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit***. 173.
77 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit***. P. 173.
[78] MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Teoria e prática da desapropriação.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. P.29

grande aceitação da justa indenização como elemento ligado à ideia de valor de mercado, fato expressamente perceptível na legislação e jurisprudência pátria. Isso porque, se a medida da desapropriação é justamente aquela que não implica nenhum prejuízo ao expropriado, permitindo-lhe a compra de bem equivalente, seria, coerentemente, o valor de mercado o mais aproximado desse ideal.

Apesar dessa afirmativa, não se pode deixar de questionar a própria qualidade de sanção da modalidade extraordinária de desapropriação aqui estudada, uma vez que, conforme aponta Eurico Sodré, há, mesmo nesses casos de desapropriação por descumprimento da função social, "uma verdadeira substituição de valores compensados em seu quantitativo, que deixa íntegro o patrimônio do expropriado".[79]. A completa reposição do patrimônio do expropriado revela uma concepção muito semelhante àquela exposta nos momentos de idade média, onde foi suscitada pela Igreja uma semelhança do instituto desapropriatório uma venda forçada, como já foi exposto nesse estudo, mostrando um viés totalmente individualista, que não mais deveria caber no ordenamento jurídico nacional, que buscou a retirada do direito de propriedade desse campo ideológico, imprimindo nele o condicionamento as vontades e necessidades coletivas.

Nessa toada, pode-se dizer que a sanção dessa modalidade desapropriatória, por descumprimento da função social, se daria apenas pela negativa da manutenção da condição de proprietário daquela terra rural, mas não pela efetiva diminuição de patrimônio. Ao ser pago pela propriedade o preço de mercado, ou seja, o suficiente para a compra de imóvel semelhante, o que ocorre é de uma simples transformação do valor da propriedade em dinheiro, nenhuma sanção. Talvez, sob a visão do expropriado, possa ser considerado efeito sancionatório o pagamento em Títulos da Dívida Agrária, em um prazo médio/longo. No entanto, nem mesmo nesse se vislumbra a sanção, quando levado em consideração o fato de que o pagamento é realizado com todas as medidas assecuratórias de valor do dinheiro. No mais, outros pormenores que serão analisados a seguir apontam que, na verdade, em determinados casos as supostas sanções transformam-se em verdadeiras premiações.

---

79 SODRÉ, Eurico. *Apud:* FARACHE, Rafaela da Fonseca Lima Rocha. **Principais aspectos da desapropriação para fins de reforma agrária**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.52054&seo=1>. Acesso em: 15 out, 2018.

Essa circunstância de dificuldade de enxergar no valor de mercado qualquer aspecto de sanção, fez com que alguns juristas afirmassem equivocado esse parâmetro escolhido. É o caso de Júnior Divino Fideles que afirma:

> Ainda que se admita a necessidade de algum tipo de pagamento indenizatório, até porque o texto constitucional expressamente o prevê, dispondo que também a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária se processará mediante o pagamento de prévia e justa indenização, deve ser refletido se el deverá corresponder ao valor de mercado do imóvel ou se nessa hipótese, em vista do não cumprimento da função social e da sanção pretendida, considerar-se-ia justo outro quantum diverso e certamente inferior ao de mercado.[80]

Houve inclusive uma tentativa legislativa de apresentada pelo Partido dos Trabalhadores que tentava apontar como critério de aferição para o pagamento de justa indenização o valor declarado pelo imóvel para o pagamento de ITR, ainda que se levassem em consideração outras características, mas não existia a vinculação do valor da indenização necessariamente ao valor de mercado.[81] Eurico Sodré compartilhava dessa noção, em uma percepção própria e crítica do assunto, apontava que levar em consideração os valores fiscais é resultado direto do consentimento do contribuinte uma vez que esse concordou com o valor dado a seu bem no momento do lançamento dos impostos, tendo agora pouca autoridade para insurgir-se contra esse na hora da desapropriação alegando qualquer prejuízo.[82] Ocorre que tal possibilidade foi afastada e atualmente tanto a legislação como a jurisprudência e a maior parte da doutrina afirmam como parâmetro o preço de mercado.

Apesar do consenso, em razão da proposta final desse estudo se mostrou pertinente relatar que alguns doutrinadores seguem discordando desse parâmetro. Para eles nem a expressão preço real, nem preço de mercado correspondem, necessariamente, à expressão constitucional de justa indenização.[83] Afinal de contas, como foi alinhada nesse estudo, a concepção de justeza deveria levar em consideração a própria condição de sanção da

---

80 FIDELES, Júnior Divino. **A justa indenização na desapropriação agrária: como se formam as superindenizações.** Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/4155/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Junior%20Divino%20Fidelis%20-%202014.pdf. P.101

81 *Ibidem*, P.103

82 SODRÉ, Eurico. A desapropriação. *Apud:* PRADO, Luiz Guilherme Muller. **A Justa indenização na desapropriação do imóvel rural.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. P. 98.

83 RABELLO de CASTRO, Sonia. **O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas**: justiça social ou enriquecimento sem causa?. Revista de Administração Municipal, v. 265, p. 42-53, 2008; Disponívelem:<http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/Justa_indenizacao_nas_expropriacoes_imobiliarias_urbanas_-_Justica_social_e_o_enriquecimento_sem_causa.pdf>. Acesso em: 17 out, 2018. P. 11.

desapropriação pra fins de reforma agrária, e ao adotar tais parâmetros como sinônimos de preço justo, afasta-se de tal concepção.

Feita essa consignação, segue-se informando que a desapropriação de interesse social para fins de reforma agrária é ato da administração pública, regida, naturalmente, pelos princípios administrativos. Essa afirmação é relevante para suscitar a impossibilidade de enriquecimento do expropriado à custa do Estado. Assim, o que deve ser buscado é entregar não mais do que o cabível e não menos do que é devido, para evitar, a qualquer custo, enriquecimento sem causa, seja pelo expropriante, seja pelo expropriado.

Sobre a vedação do enriquecimento ilícito, proveniente de pagamento de indenização em valores incorretos, Edilson Pereira Nobre Júnior elucida em sua obra que: "se é certo que a desapropriação se imponha para o bem geral, não menos escorreito que o agente estatal, no manejo de tal competência, proscreva o enriquecimento sem causa, vedação secular que o direito hauriu na moral.".[84]

Ora, não há dúvidas de que a justa e prévia indenização, apesar de ser uma garantia individual, também é uma prerrogativa do Estado, devendo então o Estado impedir ao máximo o enriquecimento sem causa, em favor da eficiência administrativa. Isso porque, se a função social também é legitimada como princípio constitucional, está naturalmente desautorizada o exclusivo tratamento civil individualista da propriedade, devendo ser lembrado que a desapropriação se dá como sanção, sendo completamente descabível premiar o proprietário com indenizações excessivas justamente pelo descumprimento dos deveres anexos ao seu direito.[85]

Portanto, inequívoco afirmar que a busca pelo nada mais do que o devido, nada menos do que o cabível, se propõe em razão dos princípios da eficiência e moralidade, impostos aos atos da administração pública, devendo o valor da desapropriação ser o mais baixo possível para a administração, na medida em que respeitados os direitos e garantias do cidadão.

Cabe recordar o procedimento desapropriatório não necessariamente será litigioso. O desapropriado pode concordar com o valor oferecido pelo ente expropriante sem que haja maiores problemáticas. Basicamente, verifica-se o preço que se considera justo, com base na avaliação feita pelo INCRA, e oferta-se o valor ao expropriado pondo fim a questão. Então, a

---

84 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 80.

85 TEIXEIRA DE SOUZA, Adriana. . **O Significado da justa indenização nas desapropriações judiciais**. Architecture, City and Environment , v. AnyIII, p. 57-70, 2009. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/8038/ACE_9_SA_13.pdf?sequence=7&isAllowed=y >. Acesso em: 09 out, 2018. P. 68.

desapropriação poderá ser amigável, bastando que o expropriado aceite o preço ofertado pelo ente expropriador, aceitação essa que poderá ser feita até mesmo em juízo.[86]

Dessa forma, tratando-se de ato da administração pública, a desapropriação deverá ser o instrumento mais eficiente, ajustando a celeridade para alcance do fim público e o valor pago pelo bem. Portanto, deverá se buscar ofertar o valor mais próximo ao de mercado para evitar o desgastante – e caro - litígio judicial. Até porque, quando oferecido valor aquém daquele que se vislumbra como devido, estará o expropriante se assumindo o risco de ir a juízo discutir tais valores em um longo processo, o que reduz a eficiência imposta aos atos da administração, ainda mais quando a oferta de valor destoante, por parte da administração pública, tem outras repercussões financeiras.[87]

Importante ter em mente que os valores de pagamento para os atos desapropriatórios possuem uma única fonte, a tributação.[88] Ou seja, se é o bem da coletividade que se busca, nada mais natural que se busque o menor preço possível, visto que os gastos propostos para efetivar a justiça social vêm da contribuição da população.

No entanto, como será visto a frente, a disputa judicial sobre o valor do bem garante ao expropriado benefícios demais, de modo que não há porque ele aceitar um acordo, sendo muito mais vantajoso arrastar o litígio pelo máximo de tempo possível. Apenas para já apontar antecipadamente uma razão para essa prática litigiosa, pode-se referir à incidência de juros compensatórios na diferença do valor ofertado e do sentenciado, que na maioria das vezes supera o próprio valor do imóvel e que, durante muito tempo, tinha valores superiores aos de investimentos financeiros seguros.

É justamente para o alcance do justo preço e efetivação do princípio constitucional que existe o procedimento judicial desapropriatório, cuja finalidade é discutir a qualidade de justeza do preço ofertado pelo Estado na fase administrativa. Em síntese:

> O princípio da justa e prévia indenização é a causa de existir da ação expropriatória. Se não fosse por ele, o Estado poderia unilateralmente expropriar bens, mesmo que o proprietário não o consentisse, e pagar um valor tabelado, sem a possibilidade de insurgência do particular. No entanto, não possui natureza processual, pois é diretamente ligado à materialização do direito do expropriado. Nesse caso, pode-se afirmar que o processo e suas implicações previstas no Decreto-Lei nº. 3.365/1941

86 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit***. P.137-138.
87 ACOCELLA, Jéssica. **O significado constitucional da justa indenização expropriatória**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ- RFD n. 27, 2015. p. 61. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/11520> Acesso em: 10 out, 2018.
88 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit***. P. 78.

> deveriam, em tese, converterem-se em instrumento para concretização de uma justa e prévia indenização.[89]

O processo judicial é a forma que o legislador encontrou para preservar o princípio constitucional de justa indenização, tanto é que o art. 20 do Decreto Lei 3364/41[90] afirma só caber a contestação de vícios do processo judicial e da impugnação do preço, sendo necessárias outras ações para as demais discussões que o expropriado considerar válidas.[91]

Sendo assim, a característica de justa, imposta definitiva e interruptamente desde a Constituição de 1946, deverá ser a soma da indenização e de seus elementos correspondentes de modo que, ao fim do processo expropriatório judicial, o expropriado mantenha o mesmo valor patrimonial que possuía antes, com o menor custo possível à administração pública. No entanto, o que se observa na situação prática é que ao fim do processo judicial expropriatório, o que se tem são superindenizações que funcionam como premiação para o pagamento dessas terras que só foram desapropriadas porque descumpriam a função social.

Daí surge o questionamento sobre o que vem possibilitando a ocorrência dessas distorções se as legislações constitucionais e infraconstitucionais aqui expostas, em tese, buscam cumprir o preceito constitucional. Para responder essa questão é necessário verificar quais elementos compõem indenização final nos processos desapropriatórios para fim de reforma agrária e quais deles acarretam um ônus descabido ao erário. Na tentativa de elucidar essa situação, cabe a análise, ainda que superficial, dos principais elementos indenizatórios.

2.2- A justa indenização e seus elementos constitutivos

Conforme visto, a indenização na desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser prévia e justa. Vale informar brevemente, quanto à previedade, que se trata da obrigação do depósito do *quantum* desapropriatório, mas não do pagamento efetivo. Isso porque a previedade refere-se à indenização e não ao pagamento, sendo as duas faces distintas de um mesmo dever, o de compensar a desapropriação.[92] Essa situação vincula-se intimamente com a imissão da posse. Não sendo aceito o preço ofertado pela administração, inicia-se o processo

---

89 BRUNO, Vicente Melo. **Aspectos importantes do processo de desapropriação de imóveis por utilidade pública previsto no decreto-lei nº 3; 365/41**. Disponível em: <https://bdjur.tjce.jus.br/jspui/handle/123456789/614. >. Acesso em 13 out, 2018.

90 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.

91 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit***. P. 149.

92 COSTA NETO, Nicolao Dino. **O princípio constitucional da justa indenização na desapropriação para fins de reforma agrária.** Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União, v. 2, p. 91-108, 2002. Disponível em: < http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-2-2013-janeiro-marco-de-2002/o-principio-constitucional-da-justa-indenizacao-na-desapropriacao-para-fins-de-reforma-agraria>. Acesso em 15 out, 2018. P. 98.

de desapropriação, devendo existir na petição inicial, segundo o art. 5º da Lei Complementar 76/93[93], com as alterações impostas pela LC 88/96, a comprovação de lançamento das TDA's do valor ofertado, correspondente ao apurado na prévia vistoria e avaliação feita pelo INCRA, e também o comprovante do depósito prévio referente às benfeitorias.[94]

Relembra-se que a desapropriação responde procedimento especial no qual, desde que verificado o depósito prévio, a União estará apta para requisitar a imissão da posse, e cumpridos os requisitos, conquistá-la. A imissão na posse, em processos como esses, é de imensa necessidade, uma vez que a justificativa da desapropriação foi a ocorrência de ilegalidade, isso é, o descumprimento da função social da propriedade, que logo deverá ser sanada pelo Estado. Ademais, esses são processos que costumam ter uma média de tempo elevada, não podendo a terra passar todo aquele tempo em óbvia disposição ilegal. Portanto, ainda que a Administração Pública não seja dona da terra antes do fim do processo, nada impede que, imitido da posse provisoriamente, o expropriante realize assentamentos, o que não se permite é que os aliene, pois não é o proprietário ainda.[95]

Ora, se há convergência entre o preço ofertado e o valor depositado estará cumprido o que se considera a prévia a justa indenização, em respeito ao princípio da presunção da verdade que se garante às declarações da administração pública, devendo então ser deferida a liminar de imissão da posse.[96] Em resumo:

> Tem-se que no contexto do modelo indenizatório posto pela regulamentação das Leis nº 8.629/1993 e Lei Complementar nº 76/1993, estarão atendidas as premissas constitucionais da prévia e justa indenização com o depósito em juízo, no momento da propositura da ação, do valor de mercado do imóvel, apurado na avaliação administrativa realizada imediatamente anterior ao ajuizamento da ação, e contemporânea, portanto, a esse ato. Ao ajuizamento deve seguir a imissão liminar do ente expropriante na posse do imóvel, no prazo de 48 horas, na forma do art. 6º

---

93 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: I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;III - documento cadastral do imóvel; IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que 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. V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996). VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.(Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996). BRASIL. Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. Brasília, 1993.Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp76.htm>. Acesso em: 15 out, 2018.

94 BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito agrário:** volume 1: doutrina e exercícios. 4. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. P.58.

95 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 201.

96 BARROS, Wellington Pacheco. ***Op cit.***P. 59.

> da Lei Complementar nº 76/1993, de modo a que não ocorra oscilação no valor de mercado entre a data do laudo administrativo e a imissão na posse, sendo esse o marco temporal a ser considerado para a aferição do valor de mercado como sinônimo de justa indenização. Independentemente de haver ou não o levantamento posterior pelo expropriado do valor depositado, considera-se comprida a obrigação do prévio pagamento com o depósito em juízo, pois esse é o meio e momento legalmente considerado adequado de realizá-lo.[97]

Retornando a justeza da indenização, assunto principal desse capítulo, pode-se afirmar que ela será buscada pelos elementos compositivos da indenização, na tentativa de que seja corrigida qualquer eventual perda no patrimônio do expropriado, tratando-se de uma relação que muito se assemelha a troca de objeto por moeda. O Procurador da República Antônio Carlos Fonseca da Silva alcança compreensão dessa máxima ao afirmar que:

> A desapropriação não tem aptidão, ou não deveria ter, para tornar o proprietário mais rico do que era antes da operação. A indenização é um mecanismo de desmaterialização da propriedade física, convertendo-a num equivalente jurídico pecuniário. Essa função ética da compensação é bivalente, isto é, concerne ao câmbio de expectativas do proprietário e do órgão expropriante, e desabona qualquer comportamento especulativo na sindicação do justo valor do imóvel com seus acessórios físicos. Em outras palavras, a indenização não pode produzir mais do que o expropriado poderia obter, em condições normais de demanda e oferta. [98]

Desse modo, apesar de ser um preceito constitucional, é na lei infraconstitucional que a construção do justo preço ganha contornos, construindo o *quantum* a ser pago. É o que faz o art. 12 da Lei 8629/63 ao afirmar que o pagamento indenizatório se dará pelo pagamento do valor do imóvel, nele compreendido a terra nua e suas benfeitorias, de modo que reflita o preço atual de mercado do imóvel. Ao citar o valor de mercado o legislador faz com que a indenização tenha correspondência a ele, não podendo o valor pago superar aquele que se encontraria se o particular estivesse negociando o bem por livre e espontânea vontade.

Ainda sobre o art. 12 da Lei 8629/63, é necessário apontar que a Medida Provisória nº 2.183-56/2001 modificou sua redação na tentativa de corrigir distorção mercadológica que vinha ocorrendo. Ocorre que, em momento anterior, a redação da legislação oportunizara que a forma de análise e quantificação fosse realizada a cada um dos elementos independentemente e depois, ao serem somados, encontrava-se o "valor justo". No entanto, os valores resultantes desse método eram em muito superiores aos praticados no mercado, de modo que o que era sanção tornava-se imediatamente um lucro, conduzindo a um claro

---

97 FIDELES, Júnior Divino. ***Op cit.*** P.78.

98 FONSECA DA SILVA, Antônio Carlos. **Juros Compensatórios ou juros de dano:** cancelamento das Súmulas 618, 416, 345 e 164 do STF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/juros_compensatorios.pdf>. Acesso em: 16 out, 2018. P.35.

enriquecimento ilícito.[99] A nova redação do art. 12[100], perseguindo a justa indenização, agora impõe que o cálculo seja feito da seguinte forma: calcular-se-á o valor integral do imóvel e, posteriormente, irá deduzir-se dele as benfeitorias, alcançando o valor da terra nua.[101]

Ensinamento útil acerca do referido preço de mercado é o que afirma que a justa indenização não pode ser sinônimo de preço máximo. Assim, em sendo considerado o preço de mercado, a cotação deverá ocorrer nas condições de concorrência perfeita e não de monopólio. Essa questão é trazida a lume em razão de ser de conhecimento público que a propriedade rural é caracterizada pela concentração, o que tende a elevar os preços, assemelhando-se as condições de monopólio, de modo que, se a política de reforma agrária se propõe ao fim do latifúndio, o preço equivalente ao de monopólio não poderá ser o paradigma do preço justo. [102]

Então, segundo a legislação, o valor do imóvel está intimamente ligado ao valor que corresponde à pesquisa de mercado, devendo se basear o juiz, para a sua fixação, em perícias técnicas, que levarão em consideração os diversos fatores que constam nos incisos do já comentado art. 12.

No entanto, apesar de a lei determinar critérios que deverão ser levados em consideração pela perícia, com técnicas e critérios pré-definidos, a busca pelo preço justo poderá fazer com que se leve em consideração outros aspectos, desde que devidamente motivados. Atento a essa possibilidade, Sebastião Lintz afirma que mesmo quando o legislador indica elementos para formar a convicção do julgador, não deixa de ter como fim principal o desejo de que a indenização imposta corresponda ao real valor do desfalque patrimonial do expropriado, seu intuito, portanto, é orientar a verificação do *quantum* baseado na justeza e nada mais.[103]

---

99 COSTA NETO, Nicolao Dino. ***Op cit.*** P.99.

100 Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) I - localização do imóvel; II - aptidão agrícola; III - dimensão do imóvel; IV - área ocupada e ancianidade das posses; V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.§ 1o Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA. § 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. § 3o O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica- respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações.

101 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira.***Op cit.*** P.161.

102 FONSECA DA SILVA, Antônio Carlos. ***Op cit.*** P.27.

103 LINTZ, Sebastião. Das avaliações dos imóveis rurais expropriados. *Adup:* PRADO, Luiz Guilherme Muller. **A Justa indenização na desapropriação do imóvel rural.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. P. 81.

O preço principal será composto pelas florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural. Quanto a essas e suas derivações, algumas peculiaridades podem ser expostas. Por exemplo, é necessário ter em mente que a cobertura florística é ascensão e não benfeitoria, de modo que não podem confundir-se.[104] Desse modo, a indenização sobre ela dependerá da possibilidade de exploração econômica daquele bem, que, em sendo passível de exploração, terá seu valor será apurado e incluso no montante indenizatório.[105]

O modo de pagamento do valor principal da indenização ocorrerá de maneira diversa para a terra nua e as benfeitorias verificadas, o que é possível devido à perícia distinguir e valorizá-las separadamente. O pagamento será feito em TDA, quanto à terra nua. Já quanto ao pagamento das benfeitorias houve discussão jurisprudencial acerca da inconstitucionalidade do depósito que deveria ser feito em dinheiro, conforme explicitava o art. 14 da LC 76/93[106], uma vez que tal comando legal contrariava a determinação do art. 100 da CF, instituidor de outro tipo de rotina de pagamento das condenações judiciais perante a Fazenda, manifestando-se enfim o STF quanto à inconstitucionalidade do comando, e determinando que fosse feito o pagamento por precatório.[107]

Apesar da correta compreensão dada pelo STF, a questão teve a devida atenção legislativa quando publicada a Lei 13.465/2017 que revogou o citado art. 14, adicionando um parágrafo no art. 5° da Lei 8129/93, que agora determinava inequivocamente, para que não haja dúvidas, que "Na hipótese de decisão judicial transitada em julgado fixar a indenização da terra nua ou das benfeitorias indenizáveis em valor superior ao ofertado pelo expropriante, corrigido monetariamente, a diferença será paga na forma do art. 100 da Constituição Federal."

As benfeitorias que serão pagas são as úteis e necessárias, essa última inclusive se tiverem sido realizadas após o decreto expropriatório presidencial. As voluptuárias somente serão pagas se não puderem ser levantadas pelo expropriado e caso tenham sido realizadas até o decreto desapropriatório.[108] Resume, brilhantemente, Nicolao Dino de Castro Costa Neto:

---

104 COSTA NETO, Nicolao Dino. ***Op cit.*** P. 101.
105 PRADO, Luiz Guilherme Muller. **A Justa indenização na desapropriação do imóvel rural.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. P. 91.
106 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.
107 PRADO, Luiz Guilherme Muller. ***Op cit.*** P. 96.
108 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 180.

> Definido o preço praticado no mercado imobiliário relativamente ao imóvel desapropriado é que, então, por um método dedutivo, será detectado o valor das benfeitorias a serem indenizadas em dinheiro. Dessa forma, o preço de mercado constitui a exata medida da higidez do processo expropriatório. Levando-se em conta essa baliza, ficar aquém dela configura abuso de poder da Administração. Ultrapassá-la, porém, pode revelar desvio de finalidade.[109]

A indenização devida, no entanto, não se limitará ao valor do bem, instituído conforme o art. 12, mas será acompanhada de outros elementos. A intenção do legislador e do judiciário é que o expropriado seja ressarcido por qualquer fator de alteração sobre a indenização, como, por exemplo, pela eventual desvalorização monetária, privação de lucros, honorários advocatícios, entre outros custos e pormenores a serem explicados adiante, tratando-se de figuras construídas para efetivar o princípio da justa indenização.

Assim, percebendo-se que há um considerável lapso temporal entre o momento de produção laudo pericial, indicativo do valor do bem, e a sentença que estipulará definitivamente *o quantum* indenizatório, deverá incidir correção monetária para preservar o valor real da indenização. O termo do início da incidência da correção monetária é uma decorrência lógica dessa afirmativa, pois uma vez tendo sida realizada a perícia e dado o preço vigente naquele momento, é dessa data que começará a correr a correção, para evitar qualquer divergência no poder econômico do expropriado, atestando o cuidado jurídico em aproximar o máximo possível o valor pago daquele merecido pela terra, de modo que não seja onerada a administração e muito menos o particular.

Apesar de a regra de correção obedecer a essa compreensão lógica, tal fato não impediu que houvesse discussão sobre a imposição do termo *a quo* quando do surgimento da Lei 6889/81, a qual determinava que corresse a correção desde o ajuizamento da ação, surgindo uma polêmica sobre qual lei se aplicaria, principalmente porque vigente nesse mesmo tempo o §2º do art. 26 do DL 3365/41[110], o qual impunha que ocorresse correção apenas um ano após a avaliação, existindo clara divergência quando ao momento de início da contagem da correção monetária, no entanto, a questão foi encerrada pela jurisprudência não sendo aplicado nenhum desses dois marcos, mas sim que a correção a partir da data do laudo.[111]

---

109 COSTA NETO, Nicolao Dino. ***Op cit.*** P. 99-100

110 Art. 26 – Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado, conforme índice que será fixado, trimestralmente, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

111 MALUF, Carlos Alberto Dabus. ***Op cit.*** P. 217.

Atualmente, a questão é finalmente regida pelo art. 12, §2º da LC 76/93[112] impondo que sobre o valor verificado na perícia correrá correção monetária desde aquela data, para resguardar a restituição integral do valor.[113] Completando-lhe o comando, disciplina a Súmula 561 do STF[114] que a atualização da correção ocorrerá até a data do efetivo pagamento da indenização, sendo procedido o cálculo mais de uma vez, se necessário, para preservar o real valor indenizatório, instrumento de relevante importância perante a realidade de longevidade dos processos desapropriatórios.

Pontua-se ainda que a correção monetária não se trata de qualquer *plus* no preço do bem, mas trata-se de mera recomposição da perda de valor face a inflação, que só adquire correspondência devido a atualização dos valores, sendo imposta em decorrência imediata do princípio da justa indenização.[115] Isso porque, relembra-se, para que haja indenização conforme a constituição é necessário que o patrimônio não seja reduzido nem mesmo em razão da diminuição do valor da moeda, pois o recebimento nesse sentido configuraria confisco.[116] Atualmente, a taxa aplicada é aquela imposta pelo Manual de Cálculos da Justiça Federal.

Os juros compensatórios também compõem o *quantum* final de indenização. Sobre esse instrumento basta nesse momento fazer breves comentários, uma vez que em seguida, em capítulo específico, o elemento será estudado em suas minúcias e repercussões. Mas vale informar, em termos gerais, que os juros compensatórios são valores referentes a compensação pelo tempo em que o expropriado ficou privado de utilizar seu imóvel, de dispor da coisa.[117] Ou seja, seria uma compensação pela renda que se deixou de auferir em razão da privação da propriedade, ou da sua respectiva indenização, incidindo, portanto, desde a imissão da posse.

Outra modalidade de juros que incide no valor indenizatório é o juros moratório. O momento exato de incidência desse não é imediatamente após o trânsito, mas a partir de 1° de

---

112 Art. 12. O juiz proferirá sentença na audiência de instrução e julgamento ou nos trinta dias subseqüentes, 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.

113 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 174.

114 Súmula 561: Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez. Disponível em:<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2518>. Acesso em: 19 out, 2018.

115 FERREIRA FILHO, Roberval Rocha; VIEIRA, Albino Carlos Martins; COSTA, Mauro José Gomes da. **Súmulas do supremo tribunal federal.** 5.ed. Salvador (BA): JusPodium, 2012. P. 38-39.

116 PRADO, Luiz Guilherme Muller. ***Op cit.*** P. 157.

117 MALUF, Carlos Alberto Dabus. ***Op cit.*** P.224.

janeiro do exercício seguinte ao que a indenização deveria ter sido paga, isso porque essa modalidade de juros se impõe como sanção ao devedor pelo atraso no pagamento, no entanto a redação do §1º do art. 100 da Constituição Federal institui que as dívidas judiciais deverão ser pagas mediante precatório, que deverá ser inscrita até o dia 1º de julho para pagamento no exercício financeiro seguinte ao da apresentação.[118] Assim sendo, não há lógica em punir o erário por suposto atraso se, sob a égide constitucional, ele não poderia ter atuado de outra forma.

Apesar disso, em razão da Súmula 70 do STJ[119], até 1999 diversos processos foram sentenciados seguindo a regra de pagamento de juros moratórios imediatamente após o trânsito em julgado da sentença, mesmo que não pudesse a Fazenda Pública realizar o pagamento de forma diversa, por disposição constitucional expressa, de modo que sempre incorreria em 'mora', o que só se modifica após a introdução o art. 15-B ao Decreto-Lei 3365/41[120], pela Medida Provisória 1.901-30/99, que passou a disciplinar a temática seguindo a determinação constitucional.[121]Atualmente o regramento sobre juros moratórios seguem a seguinte lógica:

> No tocante às condenações judiciais referentes a desapropriações diretas e indiretas, relativamente à correção monetária, incidem, em síntese, os índices previstos no Manual de Cálculos da Justiça Federal, com destaque para a incidência do IPCA-E a partir de janeiro de 2001. Em relação aos juros de mora, de acordo com o Manual de Cálculos da Justiça Federal, aplicam-se os seguintes índices: (a) até dezembro/2009: 0,5% (capitalização simples), nos termos do art. 15-B do Decreto-Lei n. 3.365/1941; (b) janeiro/2010 a abril/2012: 0,5% (capitalização simples), nos termos do art. 97, § 16, do ADCT (incluído pela EC n. 62/2009), combinado com a Lei n. 8.177/1991; (c) a partir de maio/2012: o mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, capitalizados de forma simples, correspondentes a: (i) 0,5% ao mês, caso a taxa SELIC ao ano seja superior a 8,5%; (ii) 70% da taxa SELIC ao ano, mensalizada, nos demais casos, nos termos do art. 97, § 16, do ADCT (incluído pela EC n. 62/2009), combinado com a Lei n. 8.177/1991, com alterações da MP n. 567/2012 convertida na Lei n. 12.703/2012.[122]

---

118 FIDELES, Júnior Divino. ***Op cit.*** P. 84-85.

119 Súmula 70, STJ: Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença. Disponível em:<https://www.legjur.com/sumula/busca?tri=stj&num=70>. Acesso em: 19 out, 2018.

120 Art. 15-B Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição.(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) BRASIL. Lei do Decreto-Lei nº 3.365/41. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em 19 out, 2018.

121 FIDELES, Júnior Divino. ***Op cit.*** P.85-86.

122 STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1.495.146- MG. RECURSO ESPECIAL: Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. DJ: 02/03/2018. STJ. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/562906793/recurso-especial-resp-1729812-rs-2018-0057545-0>. Acesso em: 20 out. 2018.

Ainda, em razão de situações processuais, quem costuma arcar com os honorários advocatícios é o expropriante. Isso porque o oferecimento de preço inferior ao devido, por parte do Estado, condiciona sua responsabilização pelo ônus da demanda, o que inclui os honorários advocatícios, pois o expropriado vê-se obrigado a ir a juízo para defender seu patrimônio.[123] Os valores corresponderão ao determinado no art. 27 do Decreto Lei 3365/41, isso é, entre meio e cinco por cento, incidente no valor resultante da diferença entre a oferta e a condenação.

Ocorre que esse percentual foi introduzido apenas pela Medida Provisória 1.997/2000, alterando o Decreto-Lei que até aquele momento não disciplinava os honorários em desapropriações, de modo que nos processos iniciados naquela época incidia o percentual de 10 a 20% do Código de Processo Civil de 1973 e, em decorrência dessa realidade existiram, e ainda existem, inúmeras ações em instâncias superiores com condenações ao pagamento de honorários com o percentual instituído pelo antigo CPC, os quais acabam por gerar imensas quantias indenizatórias.[124]

Hoje, portanto, o percentual é aquele disposto pelo art. 27[125] do Decreto-Lei, acompanhado pela disposição do art. 19 da LC 76/93 que entende como sucumbente o proprietário rural sempre quando a indenização for igual ou inferior ao preço oferecido pelo expropriante, em razão de o processo só ter chegado àquele ponto por uma culpa exclusiva do expropriado.[126] Os honorários advocatícios consequentemente serão pagos pelo expropriante sempre que verificada divergência do preço ofertado no início para maior.

No mais, a Súmula 131 do STJ[127] determina que na base de cálculo dos honorários estejam presentes os juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidos [128]. A importância de detalhar esse fato reside na percepção de que qualquer variação na taxa dos juros, tanto compensatórios quanto moratórios, alterará o valor dos honorários, podendo vir a onerar ainda mais a expropriação para fins de reforma agrária.

---

123 PRADO, Luiz Guilherme Muller. ***Op cit.*** P.158.
124 FIDELES, Júnior Divino. ***Op cit.*** P. 94-96
125 §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§ 4 do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R$ 151.000,00 (cento e cinqüenta e um mil reais).
126 BARROS, Wellington Pacheco. ***Op cit.***P. 64.
127 Súmula 131 STJ: Nas ações de desapropriação incluem-se no cálculo da verba advocatícia as parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidas .Disponível em:<https://www.legjur.com/sumula/busca?tri=stj&num=131>. Acesso em: 20 out, 2018.
128 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 179.

Novidade relevante é que na oportunidade de julgamento da ADI 2332/DF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem de Advogados do Brasil, restou declarada a inconstitucionalidade do §1º do art. 27 do Decreto-Lei 3365/41 no trecho do parágrafo primeiro: "não podendo os honorários ultrapassar R$ 151.000,00 (centro e cinquenta e um mil reais)". Inclusive, mesmo o julgamento tendo diversas divergências, esse foi um ponto unânime entre todos os ministros.

As demais despesas judiciais verificadas no transcorrer do processo também ficarão a cargo do expropriante, como é o caso das custas da perícia judicial, do assistente técnico e as custas processuais, sempre que o expropriado aceitar o preço da expropriação ou que este seja elevado.[129]

A sentença também incluirá, a depender das minúcias do caso, o pagamento de encargos sociais, em sendo comprovado o pagamento pelo expropriado, e eventuais créditos trabalhistas, no caso de ocorrer rescisão contratual de trabalho em razão da desapropriação, mas apenas as parcelas indenizatórias e não as salariais.[130] Os danos morais também serão ressarcidos, desde que demonstrado efetivamente que a causa foi a expropriação.[131]

Uma vez conhecidos os elementos formadores da indenização final, que buscam reparar as eventuais distorções que poderiam ocorrer pelas minúcias do processo desapropriatório, vale agora serem sinalizados alguns valores indicados por pesquisas de dados que demonstram que vêm sendo pagas elevadas indenizações, ou seja, impostos imensos gastos que oneram o já limitado financiamento para fins de reforma agrária. O que se observará é que alguns desses instrumentos indenizatórios, sob a justificativa de buscar um justo preço, o inviabiliza, criando distorções no valor final pago por propriedades, as quais sequer eram produtivas ao momento da expropriação.

Para a análise dos percentuais relativos aos elementos indenizatórios me utilizarei de informações fornecidas pelo INCRA em publicações disponíveis, as quais se destinaram a responder a questão proposta sobre a formação das superindenizações. As obras utilizadas, apesar de não serem tão recentes, são capazes de refletir o óbice principal que se busca apontar aqui. Os dados trazidos serão baseados nas publicações "Balanço da Gestão da PFE/INCRA de 2003/2010" e "O Livro Branco das Superindenizações: Como dar fim a essa indústria", ambos publicados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Na

129 *Ibidem*, P. 180.
130 *Ibidem*, P. 184
131 PRADO, Luiz Guilherme Muller. ***Op cit.*** P. 125.

primeira obra citada há trecho, referente ao ano de 2009, capaz de retratar como os elementos indenizatórios aqui expostos acabam por efetivar super pagamentos. Segundo o INCRA:

> Levantamento realizado por esta PFE apurou que, do valor final pago no ano de 2009 em 59 processos de desapropriação iniciados entre 1984 e 2001, em treze Estados da Federação, 49,06% corresponde a juros compensatórios. Apenas 32,24% equivale ao principal da indenização (terra nua e benfeitorias), e o restante, 13,86% e 4,84%, respectivamente, correspondem a juros moratórios e honorários advocatícios.[132]

O Livro Branco de Superindenizações, apesar de mais antigo, mostra situações deveras semelhantes. Tendo sua publicação no ano de 1999, as circunstâncias apontam que o mercado de superindenizações é uma problemática antiga e, conforme avaliado mais à frente, de resultados inconstitucionais. Naquela obra alguns relatos elucidam a dimensão dos valores, como, por exemplo, as seguintes passagens:

> Tomamos a iniciativa de trazer ao conhecimento da população um tema que tem representado elevadíssimo ônus para os cofres públicos e, por consequência, à sociedade como um todo. Trata-se da elevação, artificial e exorbitante, dos valores pagos a título de indenização aos proprietários de terras desapropriadas por interesse social para fins de reforma agrária. A coleção de casos que apresentamos aqui, e que são apenas uma amostra, chegam a oito bilhões de reais em valores atualizados. (…)Para se ter uma ideia do representam as superindenizações, basta dizer que, em apenas quatro processos judiciais em análise, a União pode ser condenada a pagar nada menos que R$ 1,7 bilhão, o que representa todo o orçamento da reforma agrária para este ano (…) Fazenda Ocoí (...)A liminar foi imposta por ação civil pública impetrada pelo Ministério Público Federal, que discordou dos valores estabelecidos e porque as terras em questão localizam-se em área de fronteira. Além disso, restam dúvidas quanto à cadeia dominial do imóvel. O Incra move ação rescisória, visando também o não pagamento dos valores estabelecidos. A condenação de R$ 445,639 milhões data de 3 de setembro de 1996. Caso o Incra fosse obrigado a saldar essa dívida hoje, incorreriam sobre esse montante 12% de juros compensatórios, além de outros 6% ao ano a título de juros moratórios. Tudo isso em cascata. A reavaliação do imóvel que pertencia a Santos Guglielmi e outros e que foi desapropriado em 1971, estipula o seu valor em R$ 12 milhões. A diferença entre essa quantia e a da condenação atualizada é de R$ 433,6 milhões, valor que permitiria aos antigos proprietários adquirir 37 propriedades idênticas à desapropriada. [133]

Em comentário relevante sobre a situação econômica emergente do pagamento de juros compensatórios, o Procurador-Chefe da PFE/Incra/Sede, Júnior Divino Fideles,

---

132 BRASIL. – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- Incra. **Balanço da gestão da PFE/INCRA de 2003/2010 & perspectivas:** um compromisso com a reforma agrária. INCRA, 2011. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/procuradoria/publicacoes/balanco_da_gestao_da_pfe_incra_de_2003a2010.pdf> Acesso em: 21 out, 2018. P. 36.

133 BRASIL – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- Incra. **Livro branco das superindenizações: como dar um fim a essa indústria**. Brasília: 1999. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7incraLivroBrancodasSuperindenizacoes.pdf> . Acesso em: 20 out, 2018. P. 07-19.

publicou obra atenta as circunstâncias das superindenizações, informando o comprometimento real dos valores destinados a promoção da reforma agrária em razão do modelo indenizatórios vigente ao período de pesquisa. Afirmou que:

> Nesse sentido, levantamento realizado pela Procuradoria Federal Especializada com o Incra, em 369 procedimentos administrativos de todas as regiões do país que tramitaram pela Autarquia em Brasília entre os anos de 2011 e 2014 com o objetivo de realizar pagamentos complementares de indenizações judicialmente fixadas, revelou que do total pago na soma de 1,34 bilhão de reais, 775 milhões de reais ou 57,64% do todo correspondia a juros compensatórios, enquanto apenas 465 milhões ou 34,57% representa o principal atualizado da complementação entre o valor ofertado como sendo o justo preço e o valor ao final do processo fixado pelo judiciário. O restante corresponde ao pagamento de outros acessórios como a cobertura florística, juros moratórios, honorários advocatícios sucumbenciais e honorários peritos (…) somente no período de 2011 a 2014, o Incra gastou mais de 775 milhões de reais com o pagamento de juros compensatórios, o que corresponde a aproximadamente 27% do orçamento de 2,8 bilhões, destinado no período à obtenção de terras para reforma agrária. Ou seja, atualmente, ¼ (um quarto) do orçamento destinado à obtenção de terras para a reforma agrária está comprometido com o pagamento de juros compensatórios de desapropriações antigas, sem incorporar novas terras ao programa.[134]

Verificando a formação do *quantum* pago pela União, logo se vislumbra que os juros compensatórios é um elemento de importância ímpar nos vultosos valores encontrados. Não ignorando a problemática, assim como ocorreu em relação aos demais elementos indenizatórios, aos juros compensatórios também foram impostas modificações legislativas importantes, na tentativa de evitar as distorções relatadas.

Caberá em capítulo específico para análise da evolução legislativa, percalços jurídicos e repercussões decisórias desse elemento a análise das alterações legislativas propostas, e nova compreensão dada pelo judiciário, buscando responder se essas serão capazes de finalmente efetivar a justeza da indenização, imposta pela Constituição Federal.

134 FIDELES, Júnior Divino. **Desapropriação para fins de reforma agrária e justo preço:** como se formam as superindenizações. Disponível em: < http://www.incra.gov.br/sites/default/files/revistaincra-janeiro-editado-magdy_1.pdf>. Acesso em 22 out, 2018. P.21.

3. CAPÍTULO III – A FIGURA E APLICABILIDADE DOS JUROS COMPENSATÓRIOS EM RAZÃO DA JUSTA INDENIZAÇÃO

3.1- Juros compensatórios – Da origem até a Medida Provisória nº 2.183-56/2001

Os juros compensatórios, como elemento indenizatório das desapropriações, surgem de uma construção jurisprudencial, possuindo, em sua origem, intrínseca ligação com a figura dos juros moratórios.

Relata, Daniel Leite Silva[135], em obra que busca entender a gênese da figura dos juros em desapropriação, que ainda no período imperial todas as decisões estavam sujeitas ao pagamento dos juros de mora de 6% ao ano[136]. A Lei Imperial, de 9 de setembro de 1826, determinava em seu art. 5.° que antes do proprietário ser privado de seu bem ele seria indenizado do seu valor.[137]. Em conjunto, esses dois elementos fizeram com que o STF considerasse que, em caso de falta da indenização integral, sendo necessária a na imissão da posse, a partir desse momento incidiriam juros moratórios em favor do expropriado.[138]

Surge o Código Civil de 1916 que, por sua vez, passa a disciplinar a figura dos juros moratórios, inclusive sustentando a taxa de juros moratórios no percentual de 6% ao ano, versão inteiramente adotada pelo Supremo nas decisões de ações desapropriatórias, alterando sua visão no concernente ao início da contagem dos juros, adotando o marco da citação imposto pelo art. 960[139] daquele Código.[140]

Ocorre que, o Decreto 22.785[141], em 1933, passou a decretar a impossibilidade de incidência de juros moratórios antes do trânsito em julgado.[142]Esse fato é de extrema relevância pois faz surgir um claro impasse jurídico. Agora, sendo imitida a posse da terra, o

---

135 SILVA, Daniel Leite da. **Juros em desapropriação**: a verdade sobre a jusrisprudência do STF. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/juros-em-desapropriacao-a-verdade-sobre-a-jurisprudencia-do-stf-por-daniel-leite-silva-procurador-federal>. Acesso em 20 out, 2018. P. 01.

136 Art. 3º Quando alguem fôr condemnado em Juizo a pagar juros que não fossem taxados por convenção, contar-se-hão a 6% ao anno. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-24-10-1832.htm>. Acesso em: 20 out, 2018.

137 Art. 5.° Antes do proprietario ser privado da sua propriedade será indemnisado do seu valor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-9-9-1826.htm>. Acesso em: 20 out, 2018.

138 SILVA, Daniel Leite da. ***Op cit.*** P. 01.

139 Art. 960. O inadimplemento da obrigação, positiva e líquida, no seu termo constitui de pleno direito em mora o devedor. Não havendo prazo assinado, começa ela desde a interpelação, notificação, ou protesto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 20 out, 2018.

140 *Idem, ibidem.*

141 Art. 3º A Fazenda Pública, quando expressamente condenada a pagar juros da mora por estes só responde, da data da sentença condenatoria, com trânsito em julgado si, se tratar de quantia liquida; e da sentença irrecorrível que em execução, fixar o respectivo valor, sempre que a obrigação for ilíquida. (Revogado pela Lei nº 4.414, de 1933)

142 SILVA, Daniel Leite da. ***Op cit.*** P. 02.

expropriado se via sem a propriedade e sem a completa indenização que lhe caberia, devendo aguardar o trânsito do julgamento para só então receber a respectiva remuneração, o que, obviamente, acarretava certa diminuição no valor real da indenização, uma vez que inexistentes quaisquer outros elementos corretivos vigentes naquele momento.

Diante de tais circunstâncias, surge a tese de que os juros devidos nas desapropriações eram, na verdade, compensatórios e não moratórios (definitivamente afastados), sendo regido pelo art. 1063[143] do Código Civil vigente à época, o que afastaria a vedação do Decreto nº 22.785/33, de modo a retomar o momento da perda da posse como termo *a quo* e preservar a taxa de 6% ao ano. Essa tese não foi acolhida de pronto, no entanto, a grande inflação, juntamente a ausência da figura da correção monetária, fez com que o STF aplicasse os juros moratórios a partir da imissão de posse. Naturalmente o Tribunal foi confrontado recorrentemente com os comandos do Decreto de 1933, e após justificar diversas vezes a situação apenas com a jurisprudência firmada naquela Corte, passou a utilizar em 1950 a expressão juros compensatórios, ainda que tenha ocorrido certa oscilação na adoção dessa nomenclatura durante algum tempo.[144]

É assim que se consolida um entendimento jurisprudencial de que os juros devidos nas desapropriações era o compensatório, sendo inclusive editada pelo Supremo Tribunal Federal a Súmula 164,[145] em 1963, afirmando o termo *a quo* de incidência, tendo o instrumento àquele tempo a clara função de minimizar os efeitos da inflação.[146] Ou seja, até agora, como se verifica desse relato histórico, os juros compensatórios surgem da necessidade de lidar com os efeitos da inflação em razão do tempo que o proprietário ficava privado de sua indenização e que, diante a ausência de correção monetária e vedação de incidência de juros moratórios antes do trânsito e julgado, acarretava, certas distorções, fazendo com que o STF adotasse para afastá-lo da legislação sobre os moratórios.

Em 1969 finalmente surge o instituto da correção monetária em desapropriação, instituído pela Lei 4686/65[147], inovação que, supostamente, afastaria a incidência dos juros

---

143 Art. 1.063. Serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convencionarem sem taxa estipulada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 20 out, 2018.

144 SILVA, Daniel Leite da. ***Op cit.*** P. 02

145 Súmula 164 STF: No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2187>. Acesso em: 20 out, 2018

146 SILVA, Daniel Leite da. ***Op cit.*** P. 02

147 Art. 1º O atual parágrafo único do art. 26 do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei de Desapropriação de Utilidade Pública) passará a ser o § 1º, acrescentando-se ao mesmo artigo a seguinte disposição:"§ 2º Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou o Tribunal, antes da decisão

compensatórios, pois agora existia um elemento específico para lidar com os efeitos da inflação naqueles processos. Ocorre que a STF manifesta-se informando serem institutos diferentes, a correção monetária lidaria com os efeitos da inflação, enquanto que os juros compensatórios seriam devidos "como compensação pela perda da posse do imóvel e privação de seu substitutivo, a indenização".[148].

A partir desse momento os juros compensatórios passam a fundamentar-se na compensação devida ao particular pela perda antecipada da propriedade, quando imitido na posse o Estado, antes da declaração final de titulação, sendo privado o expropriado tanto do bem quanto da indenização correspondente. Consequentemente, não caberia falar em juros compensatórios nos casos em que não ocorre a imissão da posse, porque não haveria nenhuma privação, nem de bem, nem de indenização.[149]

Chega ao Supremo Tribunal Federal, a partir da década de 70, a discussão sobre a taxa adotada, que antes, como se viu aqui, era pacificamente firmada em 6% ao ano, por respeito aos artigos já citados. Ocorre que o art.1º da Lei de Usura[150] admitia que fossem pactuados juros compensatórios de até 12% ao ano, sendo a tese acolhida sem maiores reflexões do STF, deixando de levar em consideração que a legislação em comento vislumbrava essa possibilidade apenas em caso de negociação entre as partes, como exercício da autonomia da vontade, o que não é o caso das desapropriações.[151]

Fazendo seu relato, Kiyoshi Harada também afirma que o emprego da taxa de 12% ao ano decorreu de equivocada generalização da taxa, a partir de um caso específico que tratava de juros pactuados pela administração em escritura pública, uma vez que a regra era que tal taxa só poderia ser praticada se houvesse anuência das partes.[152]

Portanto, são nessas circunstâncias de dúvidas e equívocos que o elemento dos juros compensatórios se origina e se fortalece, com discussões iniciais sobre sua nomenclatura, momento de incidência e de taxa cabível, que acaba por se firmar no patamar de 12% ao ano, ainda que a adoção de tal valor tenha se embasado em uma aplicação equivocada da legislação. A ausência de maiores reflexões enseja a Súmula 618 do STF, indicando que "na

---

final, determinará a correção monetária do valor apurado". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4686.htm>. Acesso em: 20 out, 2018

148 SILVA, Daniel Leite da. ***Op cit.*** P.03

149 SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antônio. ***Op cit.*** P.89.

150 Art. 1º. É vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal (Código Civil, art. 1062). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm>. Acesso em: 20 out, 2018

151 SILVA, Daniel Leite da. ***Op cit.*** P.03

152 HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação:** doutrina e prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. P.144.

desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano."

Outra questão relevante levada ao Supremo Tribunal Federal naquele momento versava sobre a acumulação dos juros moratórios e compensatórios, uma vez que a Corte tinha deixado claro tratarem-se de elementos distintos, e assim surgem pedidos de cumulação entre os dois institutos, o que, após algumas discussões e negativas, o STF passa a admitir.[153]

Levando em consideração a aceitação de acumulação e analisando que as taxas praticadas pelo STF eram de 6% para os juros moratórios e de 12% para os compensatórios, conclui-se que juntos esses juros acabavam por somar uma taxa de 18% ao ano, absurdamente elevada, oneradora do erário e descumpridora de normas constitucionais. Harada, que já havia informado o equívoco na adoção da porcentagem de 12%, relata que a acumulação levava a um rendimento inexistente no mercado, provocando o surgimento do que ele denomina "uma currial profissão, a de comprador de imóveis atingidos pela desapropriação".[154]

Apenas em 1985 o Supremo Tribunal esclarece o momento de incidência de cada um desses institutos, finalmente afirmando que não era possível a acumulação dos juros moratórios e compensatórios, devendo esse incidir entre a imissão de posse e o trânsito em julgado, e apenas aquele outro após o trânsito, sendo adotada para ambos como base de cálculo o valor dado no momento de ocupação do bem, corrigido monetariamente.[155]

Assim, fica claro que a incidência dos juros na modalidade compensatória surgira da interpretação da lei infraconstitucional, quando essa análise ainda cabia ao STF, o qual, baseando-se na obrigação de pagar que tinha o Estado, determinou taxa e termo *a quo,* sem deixar de levar em consideração a inflação galopante do país naquele momento, em uma clara tentativa do judiciário de minimizar seus efeitos em processos desapropriatórios[156].

Com a promulgação da Constituição de 1988 alguns fatos relevantes passam a figurar como normatividade suprema vigente. Primeiro vale comentar a figura da função social tomando maiores contornos constitucionais, sendo citada recorrentemente no texto, e disciplinando diretamente o instrumento desapropriatório para conferir à propriedade uma concepção coletivista, afastando-a da versão liberal individual da propriedade. Outro fato relevante é que, a partir da interpretação jurisprudencial de seus comandos, tomou-se como desapropriável para fins de reforma agrária apenas os latifúndios improdutivos, o que deveria

153 SILVA, Daniel Leite da. ***Op cit.*** P. 04.
154 HARADA, Kiyoshi. ***Op cit.*** P.144.
155 SILVA, Daniel Leite da. ***Op cit.*** P.05.
156 *Ibidem*, P.07.

ser levado consideração na sequência decisória sobre o dispositivo compensatório. Portanto, diante dos novos comandos constitucionais, e do novo quadro fático econômico nacional, de estabilização da moeda e da inflação, com o surgimento de elementos que protegiam o valor da indenização, estava clara a necessidade revisão do modelo indenizatório vigente para afastar a taxa de juros vigente de 12% ao ano.

Os juros compensatórios, como já demonstrado nesse estudo, tiveram imensa repercussão financeira para a Fazenda Pública, uma vez que a fixação de taxas e termos que inicialmente propunham-se a solucionar distorções financeiras acabou por se tornar uma distorção em si, tendo em vista que a situação inflacionária brasileira mudou radicalmente sem que houvesse alteração correspondente na figura legislativa e no entendimento jurisprudencial dos juros compensatórios para adequar-se a nova realidade. Novamente utilizando-me das palavras do Procurador Daniel Leite da Silva, é possível relatar como a aplicação dos juros naqueles moldes nitidamente afastava-se a possibilidade de um justo preço para a Administração Pública. Em resumo:

> Este último quadro, de certo modo comum, ocorre quando o processo de desapropriação dura aproximadamente 15 anos, pois a aplicação de juros compensatórios de 12% a.a. acarreta a agregação de uma parcela equivalente a **180%** do preço do imóvel a título de juros compensatórios, ou seja, **só a parcela de juros compensatórios** corresponderá ao **dobro** do preço do imóvel.Isso significa que se o imóvel vale R$ 3.000,00, o expropriante pagará R$ 6.000,00 só a título de juros compensatórios, ficando outros R$ 1.000,00 para honrar juros moratórios e honorários. Em suma, o Estado pagará R$ 10.000,00 por um imóvel com preço de mercado de R$ 3.000,00. É uma lucratividade de aproximadamente **233,4%**. Nenhum imóvel rural improdutivo do território nacional teria esta valorização ao longo de 15 anos.

O Estado, consciente das dificuldades impostas por esse modelo, e da lesão do erário decorrente, não quedou inerte e, na tentativa de restabelecer a coerência do instituto e a realidade econômica do país, publicou Medida Provisória 1577[157], ainda em 1997, estabelecendo taxa especifica para os juros compensatórios, no percentual de até 6% ao ano. Posteriormente, foram editadas sequenciadas Medidas Provisórias cuidando do assunto para alterar o Decreto-Lei 3365/43, chegando à Medida Provisória 2183-56/2001, convalidada em razão da Emenda Constitucional 32 que alterou o regime de edição e reedição das medidas provisórias. A referida MP determinava, entre outros aspectos, regras sobre os juros

157 Art. 3º – No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor da condenação, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1577.htm>. Acesso em: 21 out, 2018

compensatórios, os juros moratórios e os honorários advocatícios em ações de desapropriação. Em seu artigo primeiro impunha:

> Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:
> Art. 10 (…) *Parágrafo único.* Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público." (NR)
> Art. 15-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos.
> § 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário.
> § 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero.
> § 3º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença.
> § 4º Nas ações referidas no § 3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação." (NR)
> Art. 15-B. Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição.
> Art. 27 § 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 cinqüenta 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;
> II - às ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta.
> § 4º O valor a que se refere o § 1º será atualizado, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do respectivo período." (NR)

O Conselho Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil moveu Ação Direta de Inconstitucionalidade ainda contra a Medida Provisória 2027-43 de 2000, que tinha redação semelhante, vindo a ser convalidada de 2001, com pedido de medida cautelar pela suspensão de sua incidência. A ADI versava, portanto, sobre o percentual máximo de juros compensatórios, sua base de cálculo e as hipóteses em que deverá incidir, bem como quanto a questão dos honorários advocatícios.

Para seguir a didática adotada nesse estudo, considero cabível então analisar especificamente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2332-DF em capítulo próprio, tendo

em mente que tanto o julgamento de sua liminar em 2001, quanto o recente julgamento de seu mérito, em 2018, implicam em imensas repercussões às desapropriações para fins de reforma agrária. Passemos a verificar quais implicações adviriam do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2332-DF.

3.2- ADI 2332/DF e as demais concepções jurisprudenciais derivadas

Aqui não se buscará apontar minuciosamente os acertos e erros do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas apenas tentar explicar como as decisões proferidas, tanto em sede de liminar, quanto em julgamento mérito, são capazes de aproximar ou afastar a indenização praticada pelo judiciário da noção de justo preço, garantido constitucionalmente.

Para tanto, inicia-se pontuando que a Constituição de 1988, em seu art.103[158,] ficou marcada pela ampliação da legitimidade para propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que permitiu que diversas controvérsias relevantes fossem submetidas ao processo de controle abstrato de normas.[159] Esse foi o caso da ADI 2332-DF, movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

A Ação foi imposta contra o art. 1º da Medida Provisória 2027-43, de 27 de setembro de 2000, na parte que alterava o Decreto-Lei introduzindo o art. 15-A, com seus parágrafos, e alterando o art. 27, sob a fundamentação da justa e prévia indenização, sendo julgada em sede liminar no dia 05/09/2001. Naquela oportunidade, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto ao aspecto formal, respondendo a argumentação de que a matéria não poderia ser regulada por medida provisória. Essa perspectiva foi abordada por alguns juristas que alegavam a inconstitucionalidade da MP 2183-56/01 pela necessidade do binômio de relevância e urgência, que supostamente não estaria configurado por não existir motivação qualificada, além de que sua reedição continuada teria lhe retirado o caráter de urgência.[160]

Ocorre que, em ambos os julgamentos da Ação, o STF informou que a Medida Provisória em questão não estava eivada de problemas formais. Apesar do Supremo Tribunal Federal entender pela possibilidade do exercício de controle constitucional, aferindo os pressupostos constitucionais relevância e urgência, ainda que excepcionalmente, sempre que houver excesso do executivo, os Ministros consideraram que esse não era o caso da ADI 2332-DF.

---

158 Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (…) VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
159 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. ***Op cit.*** P. 1110.
160 BARROS, Wellington Pacheco. ***Op cit.***P.63.

No mérito, em síntese, quando em análise liminar, a Corte constitucional suspendeu parcialmente a vigência do *caput* do 15-A, na expressão "de até seis por cento ao ano", bem como suspendeu totalmente a eficácia dos parágrafos 1º, 2º e 4º. O *Decisum* também cessou parcialmente a vigência do art. 27, §1º, no que concerne ao trecho "não podendo os honorários ultrapassar R$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)". O Tribunal ainda alterou a base de cálculo, dando-lhe a compreensão constitucional já reconhecida pela jurisprudência, para que fosse entendida como a diferença entre 80% do preço ofertado em juízo e aquele fixado na sentença.[161] Essa última posição se dá pela possibilidade de o expropriado fazer o levantamento imediato de 80% do valor depositado, independentemente de mover ação judicial para requisitar o aumento dos valores administrativamente apontado. Dessa forma, não se poderia falar que o ex-proprietário tenha sido privado da indenização, não podendo incidir, de forma alguma, juros compensatórios sobre essa parcela disponível, mesmo se o particular não fizer o levantamento permitido, uma vez que estava no exercício pleno de sua vontade.

Desse modo, ficava a partir daquele julgamento imposto que seguiriam sendo aplicados juros compensatórios de 12% ao ano nas ações desapropriatórias, sem necessidade de comprovação de perda de renda ou de graus de utilização da terra e eficiência maiores que zero, sendo os honorários regidos pelo Código de Processo Civil, sem o limite de R$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais). Aos processos correntes durante o período de vigência do art. 15-A, do Decreto-lei nº 3.365/41, datado de 11/06/1997, estipulando a taxa de 6 %, até a concessão da medida cautelar do STF em 2001, ficou determinado que fosse aplicado os 6%, em respeito ao princípio "*tempus regit actum*", voltando a incidir o valor de 12% após o julgamento da cautelar.

Mesmo nesse primeiro momento de julgamento do STF sobre a questão, não houve unanimidade sobre o tema, restando vencidos o ministro Moreira Alves, relator da Ação, a Ministra Ellen Gracie, e também os Ministros Nelson Jobim e Celso de Mello. Esses afirmavam a possibilidade da lei determinar novos percentuais a incidirem nas ações de desapropriação, uma vez que a Súmula 618[162] surgira em outras circunstâncias econômicas e

161 VASCONCELOS, Daniel Roffé de. **Juros na desapropriação:** uma visão conciliadora do nosso direito civil e constitucional. Disponível em:<www.agu.gov.br/page/download/index/id/1312627> Acesso em 24 out, 2018. P.11.

162 Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano.

jurídicas.[163] No entanto, os referidos ministros também se manifestaram pela suspensão do vocábulo "até", por não considerarem possível a variação da taxa de juros baseando-se em sua maior ou menor utilização, o que para eles, naquele momento de análise superficial, parecia incorrer em ofensa ao princípio da prévia e justa indenização. Essa consignação é feita para apontar que a questão abordada não é de simples ou única compreensão, existindo correntes diversas sobre sua taxa e cabimento, tanto naquela composição do STF de 2001, quanto na composição atual do Supremo.

A referência à Súmula 618 se deu porque, em 2001, a maioria da Corte acolheu a suspensão do art.15-A, e de seus parágrafos, alegando que a "existência de verbete da Súmula do STF em sentido contrário ao da medida provisória impugnada é fundamento relevante para a suspensão do ato provisório, uma vez que se trata da interpretação constitucional consagrada."[164].

No entanto, o Relator da ADI desde aquele momento já afirmava que tal Súmula, quando fixada, ter-se-ia baseado na realidade econômica contemporânea, ou seja, no contexto de instabilidade econômica e alta inflação que se verificava no país em 1984, sendo, portanto, justificáveis os 12% naquela época para que não houvesse corrosão do *quantum* indenizatório. Já agora, dada a distinta realidade fática nacional, seriam suficientes os 6% para realização do preceito constitucional de justo preço. O Ministro ainda teve o devido cuidado de informar que uma aplicação em caderneta de poupança teria rendimento semelhante à taxa legislada. Força lembrar também que o Ex-ministro Moreira Alves entende juros compensatórios como a remuneração da diferença de capital entre aquele ofertado quando da imissão provisória na posse, no percentual não disponível, e o valor da indenização final. E o capital é remunerado realmente de acordo com as condições econômicas do tempo, de acordo com o rendimento médio das aplicações.[165]

Naquele julgamento liminar, também concordaram os Ministros Ilmar Galvão e Marco Aurélio com a inconstitucionalidade, mas por razão distinta. Entendiam que os juros compensatórios eram correspondentes aos lucros cessantes, cabendo ao juiz verificá-los e os integrarem à indenização, não sendo possível prefixar percentual para aferi-los.

---

163 NUNES, Elthon Baier. **Dos critérios da indenização e da aplicabilidade dos juros moratórios e compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária.**Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 395, 6 ago. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5548>. Acesso em: 24 out, 2018.
164 STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 2332 MC. Relator: Ministro Moreira Alves. DJe: 02/04/2004. STF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1868340>. Acesso em: 23 out. 2018.
165 RAUBER, A. K. **Juros Compensatórios:** discussão conceitual à luz da ADI 2.332.Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, n. 7, p. 229-246, 2008. P. 231.

Sobre o julgamento cautelar, Gilmar Mendes, em seu Curso de Direito Constitucional, refere-se ao *Decisum* como de cunho fortemente patrimonialista, salientando o conceito dinâmico de propriedade e apontando a duvidosa consistência jurídica da decisão já àquele tempo.[166] Isso porque, mesmo diante o quadro econômico de 2001, estando os julgadores cientes de todas as ressalvas feitas em julgamento, desde a origem da taxa de 12% como reflexo da inflação daquele tempo, até a formação de superindenizações resultantes daquele modelo, a Corte Suprema escolheu por preservar a taxa jurisprudencial.

Sem a vigência dos parágrafos 1º e 2º, com o início das ações de desapropriação para fins de reforma agrária chegando as Cortes superiores, após a promulgação da Constituição de 1988, torna-se de extrema relevância a questão da remuneração de juros compensatórios em casos que inexistisse qualquer produção nas terras desapropriadas. A questão da produtividade vem a tornar-se relevante porque, como visto aqui, segundo regrado pela nova ordem constitucional as desapropriações sancionatórias apenas ocorriam em imóveis improdutivos, assim, mesmo para esses, ao afastar os §§1º e 2º da MP, estaria sendo pago juros compensatórios em imóveis especulativos, sem qualquer distinção jurídica sobre esse tipo maléfico de propriedade.

Ora, a retribuição através de juros compensatórios de terra sem qualquer rentabilidade expunha a ausência de isonomia entre as propriedades, uma vez que tratava como iguais propriedades distintas, já que uma era produtiva e a outra não, recebendo ambas o mesmo valor. Esse modelo, inclusive, atingindo o parágrafo único do art. 185[167] que impunha garantia de tratamento especial à propriedade produtiva.

Mesmo ciente dessa situação, em 2010 o STJ pacificou, no REsp 1.116.364, sob o regime de recursos repetitivos, que seria devido juros compensatórios mesmo em caso de improdutividade da propriedade.[168]Esse julgamento estava aliado às demais decisões que vinham decidindo pela possibilidade de juros compensatórios mesmo para terras em situação improdutiva.[169] A ementa processual do REsp citado assim declarava, no concernente aos juros compensatórios:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÃO GENÉRICA. 284/STF. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. REFORMA AGRÁRIA. JUROS COMPENSATÓRIOS. IMÓVEL

166 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. ***Op cit.*** P. 344.
167 Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.
168 FIDELES, Júnior Divino. ***Op cit.*** P. 81.
169 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.***P. 176.

> IMPRODUTIVO. INCIDÊNCIA. TERMO A QUO E PERCENTUAL. SÚMULA 618/STF. (…)
> 2.1. A eventual improdutividade do imóvel não afasta o direito aos juros compensatórios, pois esses restituem não só o que o expropriado deixou de ganhar com a perda antecipada, mas também a expectativa de renda, considerando a possibilidade do imóvel "ser aproveitado a qualquer momento de forma racional e adequada, ou até ser vendido com o recebimento do seu valor à vista"[170]

Vale consignar, no entanto, que mesmo nesse julgamento, o Ministro Herman Benjamin já apontava a falha compreensão do instituto e sua divergência aos comandos constitucionais, porém seu voto restou vencido na ocasião. Assim se pronunciou:

> Descabe a condenação do INCRA ao pagamento de juros compensatórios em desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária na hipótese de imóvel improdutivo, pois o Código Civil vincula a indenização à extensão do dano, devendo este ser aferido, sendo impossível a presunção do dano para fins de cálculo dos juros compensatórios ou para a fixação do *quantum* indenizável quando o imóvel rural é mantido sem exploração econômica pelo proprietário com expectativa de lucro, por tratar-se de especulação, contrária ao interesse público e à função social da propriedade, não se admitindo a indenização por dano possível, incerto e presumido.[171]

É justamente essa visão do instituto que a Medida Provisória tentava regular nos parágrafos 1º e 2º do art. 15-A, naquele momento com sua eficácia suspensa. Compreensão semelhante é compartilhada também por diversos doutrinadores. Edilson Nobre, por exemplo, leciona perfeitamente que:

> No plano da desapropriação-sanção para reforma agrária, esse ensinamento avulta de importância. Visando a ordem jurídica sancionar o proprietário remisso em legar ao imóvel rural sua destinação social, não haveria razão de beneficiá-lo com lucros cessantes pela só potencialidade de, a qualquer tempo, poder usufruir de suas utilidades. Necessária, então, a prova de que a propriedade era explorada economicamente, ou que estava o expropriado prestes a fazê-lo antes do decreto presidencial. Encontrando-se o bem abandonado, descabida a condenação do expropriante em juros compensatórios.[172]

Sérgio Ferraz sustenta a mesma ideia, de que não cabe remuneração por bem que não produzia renda, pois inexiste prejuízo ou situação patrimonial a compensar.[173] José Carlos de Moraes Salles expõe exemplo marcante para justificar essa visão. O Autor propõe imaginar

---

170 STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1116364-PI: Relator: Ministro Castro Meira. DJ: 26/05/2010. STJ. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200900064330&dt_publicacao=10/09/2010>. Acesso em: 24 out. 2018.
171 STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1116364-PI: Relator: Ministro Castro Meira. DJ: 26/05/2010. STJ. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200900064330&dt_publicacao=10/09/2010>. Acesso em: 24 out. 2018.
172 NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 175.
173 FERRAZ, Sérgio. A justa indenização na desapropriação. *Apud:* PRADO, Luiz Guilherme Muller. ***Op cit.*** P. 148.

um caso em que a construção de uma estrada necessitaria desapropriar uma fazenda, assim haveria duas possibilidades, a de essa fazenda ser produtiva, auferindo diretamente renda, ou a de ser uma área improdutiva ou imprópria para cultura, ensina o Jurista que obviamente existirá na primeira fazenda muito mais interesse e dano para o proprietário quando comparado à segunda, devendo o judiciário, portanto, levar em consideração essa diferença fixando um maior valor à indenização da área que era fonte de renda para o proprietário.[174]

Cretella Júnior é outro doutrinador que concorda com a preposição de que qualquer dano não prescinde de real comprovação, até para a devida distinção daqueles imóveis que têm valor em si sem ser lucrativo e aqueles que o são.[175]

Ainda em 1999 o STJ, no REsp 228481/MA promoveu manifestação nesse sentido, apontando que os juros compensatórios buscavam tornar a indenização justa, então, se não estivesse sendo produtivo no momento da desapropriação, não poderia ser agraciado como o percentual compensatório, substitutivo dos lucros cessantes, devendo ser demonstrado que a exploração econômica foi impedida pelos efeitos da declaração expropriatória, porque não podem ser indenizadas as meras hipóteses ou remotas potencialidades de uso e gozo.[176] Ou seja, só caberia indenizar um prejuízo efetivo, derivado da paralisação de uma atividade preexistente.[177]

Porém, como informado, a compreensão da jurisprudência passou a ser distinta dessa, afastando a necessidade de comprovação de perda de renda decorrente da desapropriação, assim o judiciário passava a tratar como iguais propriedades distintas, o que é totalmente anti-isonômico. Ora, se uma delas de fato gerava renda para seu produtor e a outra apenas figurava como bem no patrimônio do expropriado, sem dali retirar qualquer valor que não o da própria terra, há um tratamento igual aos desiguais, chegando a ser um incentivo para a não produção e mera especulação.

Após o julgamento liminar da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2332-DF, em 2001, vigeu, portanto, a taxa de juros compensatórios 12% ao ano, até mesmo nos processos de interesse público para fins de reforma agrária, ainda que inexistente produtividade naquela propriedade.

---

174 SALLES, José Carlos de Moraes. A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência. *Apud*: TEIXEIRA DE SOUZA, Adriana. ***Op cit.*** P.66.
175 CRETELLA JÚNIOR, José. Desistência da desapropriação. *Apud:* NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. ***Op cit.*** P. 175.
176 PRADO, Luiz Guilherme Muller. ***Op cit.*** P.149.
177 NAKAMURA, André Luiz do Santos. **Juros compensatórios nas desapropriações.** Disponível em: <http://anape.org.br/site/juros-compensatorios-desapropriacoes/> Acesso em 20 out, 2018.

Somente agora, no dia 17 de maio de 2018, foi discutido o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, sendo julgada parcialmente procedente. A ementa da Decisão foi publicada nos seguintes termos:

> O Tribunal julgou parcialmente procedente a ação direta para: i) por maioria, e nos termos do voto do Relator, reconhecer a constitucionalidade do percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para remuneração do proprietário pela imissão provisória do ente público na posse de seu bem, declarando a inconstitucionalidade do vocábulo "até", e interpretar conforme a Constituição o caput do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, de 21 de junho de 1941, introduzido pelo artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, e suas sucessivas reedições, de maneira a incidir juros compensatórios sobre a diferença entre 80% (oitenta por cento) do preço ofertado em juízo pelo ente público e o valor do bem fixado na sentença, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava procedente o pedido, no ponto, em maior extensão; ii) por maioria, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Luiz Fux e Celso de Melo, declarar a constitucionalidade do § 1º e do § 2º do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41; iii) por unanimidade, e nos termos do voto do Relator, declarar a constitucionalidade do § 3º do artigo 15-A do Decreto-Lei 3.365/41; iv) por maioria, e nos termos do voto do Relator, declarar a inconstitucionalidade do § 4º do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, vencido o Ministro Marco Aurélio; v) por unanimidade, e nos termos do voto do Relator, declarar a constitucionalidade da estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios previstos no § 1º do artigo 27 o Decreto-Lei 3.365/41 e declarar a inconstitucionalidade da expressão "não podendo os honorários ultrapassar R$ 151.000,00 (cento e cinqüenta e um mil reais)". Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, em face de participação, na qualidade de representante do Supremo Tribunal Federal, no VIII Fórum Jurídico Internacional de São Petersburgo, a realizar-se na Rússia. Falaram: pelo requerente, o Dr. Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior; e, pelo Presidente da República, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 17.5.2018. [178]

Quanto ao julgamento do mérito da ADI, novamente a questão não alcançou uma unanimidade no plenário. Em sustentações orais, enquanto o representante da OAB ratificava todos os pedidos da inicial, alegando a estabilidade da jurisprudência e que os juros compensatórios buscavam proteger a potencialidade de rentabilidade do bem, e não a verificação de seu uso, a Advogada Geral da União, Grace Maria Fernandes Mendonça, por sua vez afirmava que os juros serviam para compensar a perda do ganho econômico que o expropriado teve em relação à desapropriação de seu imóvel. Nas palavras da Advogada:

> Os juros compensatórios servem para compensar, na verdade, a perda do ganho econômico que o expropriado teria em relação ao seu imóvel. Serve, na verdade, para compensar a perda que ele teve em face da renda obtida pela exploração econômica daquele bem, agora objeto de desapropriação. Mas qualquer ganho? Não. O ganho comprovado. Os juros compensatórios servem para se compensar exatamente essa perda da renda, comprovadamente perdida, em decorrência da desapropriação.(…) Então os juros compensatórios não servem, de forma alguma,

178 STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 2332 MC. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJ: 17/05/2018. STF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1868340>. Acesso em: 24 out. 2018.

> para compensar perda da coisa, como foi com todo respeito mencionado na tribuna. Não servem para compensar a perda da propriedade porque a compensação já veio com a indenização. A indenização serve exatamente para essa finalidade. Os juros compensatórios não servem igualmente para corrigir monetariamente o valor do depósito, porque a correção monetária ocorrerá mediante a incidência dos juros legais. Servem então para compensar a perda da renda comprovada quanto à exploração, dai a não incidência lógica quando o grau de exploração é igual a zero, que é o que diz também um dos parágrafos do art. 15-A. Se o imóvel não estava sendo utilizado economicamente, qual o prejuízo que terá? Nenhum, pois já recebeu a indenização.

Dessa vez, elaborado pelo ministro Roberto Barroso, o relatório foi acompanhado em sua integralidade apenas pelos ministros Luiz Fux e Celso de Mello. O Relator afirmava ser cabível a taxa dos 6%, adotado pelo legislador por três razões. A primeira, concernente à conjuntura inflacionária atual e expressa previsão de correção monetária. A segunda justificativa é a compatibilidade da taxa estipulada em MP com as aplicações do mercado financeiro, apontando os 6% como o máximo da caderneta de poupança. Em terceiro lugar, afirma ser cabível em razão da elevação absurda do valor das indenizações, fato dificultador da reforma agrária. De acordo com Barroso, o legislador, com base no preceito da justa indenização, ao levar em consideração os princípios de eficiência e economicidade da Fazenda Pública e a vedação constitucional do enriquecimento sem causa, ponderou as circunstâncias e adotou uma taxa razoável para a Medida Provisória. No entanto, o Relator declarou inconstitucionalidade do termo ‘até’, justificando a insegurança jurídica que poderia vulnerabilizar a justa indenização ao deixar a estipulação ao arbítrio do julgador, quanto a esse ponto o relatório foi seguido.

As discordâncias aferidas no julgamento ocorreram apenas no que concerne a inconstitucionalidade sugerida dos parágrafos 1º, 2º, e 4º. Em geral, foi acompanhada a divergência suscitada pelo Ministro Alexandre de Moraes, que não concordou com a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º. O Ministro afirmava os juros compensatórios eram um *plus* necessário para remunerar o que o proprietário deixou de obter daquele imóvel em razão da desapropriação. Ainda expôs as desapropriações milionárias relatadas nos autos, apontando a necessidade de a indenização também ser justa para a Fazenda Pública. Essa versão, portanto, foi acompanhada pelas ministras Rosa Weber e Carmén Lúcia, e pelos ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes e Ricardo Levandowisk.

Levandowisk, em seu voto, apontou o quão comuns eram os casos em que inexistia qualquer produção na propriedade, utilizada unicamente para especulação, não sendo comprovada a renda que perdeu, ou deixou de ganhar, e que mesmo assim eram garantidas ao especulador imensas indenizações. Também lembrou que a perda de renda, ou seja, o dano poderá ser comprovado por todos os meios de prova admitidos em lei. Outra questão proposta

em plenário, mas pouco elucidada, foi a dos graus de utilização da terra e de eficiência na exploração da terra, apontados no §2º.

O Voto mais destoante, no entanto, foi o do Ministro Marco Aurélio, que por sua vez sustentou a visão que tinha desde o julgamento da cautelar, afirmando que os juros compensatórios não podiam ostentar balizamento fechado, o qual cabia ser analisado pelo Estado, mas sem deixar de afirmar a necessidade de distinguir situações dispares, diferenciando aquelas propriedades que não geram vantagens para o titular daquelas que geram. Portanto, sugere a inconstitucionalidade da expressão "até 6%", por acreditar na verificação caso a caso, e sustenta a constitucionalidade dos demais parágrafos por corroborarem essa visão. O Ministro também divergiu dos demais afirmando a inconstitucionalidade do §4º, por entender que não poderia o Poder Público ser onerado por juros compensatórios relativos a período anterior a aquisição da propriedade ou posse pelo autor da ação.

O voto do Ministro Marco Aurélio foi o único nesse sentido, uma vez que os demais Ministros manifestaram-se pela inconstitucionalidade do parágrafo 4º. Basicamente, esse parágrafo implicaria na privação de transferência sob pena de perda dos juros compensatórios.[179] O parágrafo negava ao adquirente o direito de propriedade garantido no art. 5º XXII, pois com a aquisição transferia-se pra ele também o direito aos juros compensatórios não pagos ao antigo proprietário.[180] Ocorre que, sob a visão da maioria dos julgadores, essa vedação entraria em choque com a garantia do justo preço, afastando o poder de crédito, o que não seria cabível. Porém, não deixou de ser destacado em plenário que se compreendia o que o legislador buscou com essa norma. Tentava-se impedir o enorme mercado de transferências de bens já desapropriados e seus precatórios.

Portanto, ficou registrada a incidência dos juros compensatórios na taxa de 6% ao ano, sem variação. E ainda, que esses juros caberiam apenas para compensar a perda comprovada da renda, não sendo devidos nos casos em que o imóvel desapropriado possuísse graus de utilização da terra e de eficiência iguais a zero.

Vale ressaltar, no entanto, que com a declaração de inconstitucionalidade do vocábulo 'até', em favor da segurança jurídica garantida com a fixação de 6%, o STF acabou por possibilitar uma nova brecha para o pagamento desarrazoado dos juros compensatórios, visto que, ao afastar a graduação realizada pelo legislador bastará a mínima utilização da terra,

---

179 SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Juros no direito brasileiro.** São Paulo: R. dos Tribunais, 2003. P. 94.
180 SALLES, José Carlos de Moraes. ***Op cit.*** P.382.

acompanhado com a perda qualquer de renda, para o cabimento do adicional compensatório no seu grau máximo de seis por cento.

A proposta do legislador ao introduzir o termo 'até' era de que os juros compensatórios estivessem vinculados à utilização da terra, já que segue a ideia de que eles se refeririam aos valores que deixaram de ser auferidos em razão da desapropriação. Uma das sugestões para a graduação era a aplicação do índice GUT (Grau de Utilização da Terra) que varia de zero a 80, pois qualquer valor inferior a esse a terra é considerada improdutiva, assim os juros compensatórios seriam aplicados na medida da seguinte variação: acima de zero e até 15 GUT, 0,5%; acima de 15 e até 30 GUT, 1%; acima de 30 e até 40 GUT, 2%; acima de 40 e até 50 GUT, 3%; acima de 50 e até 60 GUT, 4%; acima de 60 e até 70 GUT, 5%; e acima de 70 GUT, 6% [181] Dada à inconstitucionalidade do termo, essa perspectiva ficou afastada.

A adoção de uma taxa prefixada dos juros compensatórios possivelmente se deu em razão da ausência de uma conceituação mais definitiva quanto ao que esse instrumento se propunha compensar. É possível observar nos posicionamentos dados em plenário que alguns ministros aproximavam os juros da figura dos lucros cessantes, enquanto outros pareciam entendê-los como remuneração pelo rendimento do capital do qual o proprietário foi privado, em relação às aplicações de mercado. Essa imprecisão conceitual acaba possibilitando equívocos no momento do julgamento, mas como anteriormente ressaltado, esse estudo não apontará os acertos e erros de cada um dos votos, mas de verificar a repercussão da decisão dada em relação ao princípio da justa indenização.

No mais, ainda durante o julgamento da ADI o representante do Conselho da OAB questionou sobre a fixação dos termos *a quo* de vigência dessa nova concepção dada pelo Tribunal, tendo como resposta que a questão seria respondida em eventuais embargos de declaração. Até o momento, ainda não foi disponibilizado a totalidade do Acórdão. Vanice Valle apontou em crítica ao julgamento que "a decisão, a rigor, tida por tão relevante por todos os Ministros votantes, restará sem qualquer efeito prático enquanto não examinados os aclaratórios. Tudo isso por pouca atenção à análise de consequências.".[182]

Recentemente, no dia 4 de setembro de 2018, o Superior Tribunal de Justiça publicou proposta de revisão de entendimento formado em tema repetitivo, em razão das alterações

---

181 BRASIL – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- Incra. **Livro branco das superindenizações: como dar um fim a essa indústria**. Brasília: 1999. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7incraLivroBrancodasSuperindenizacoes.pdf> . Acesso em: 20 out, 2018. P. 07-19.

182 VALLE, Vanice Regina Lírio. **Sobre a lei 13.655/18 e a jurisdição constitucional**. Disponível em: <https://vanicevalle.com.br/producao-escrita/sobre-a-lei-13-655-18-e-a-jurisdicao-constitucional/.> Acesso em 20 out, 2018.

apontadas na ADI 2332-DF, percebendo que a declaração de constitucionalidade daqueles dispositivos implicará significativas mudanças nos casos a serem julgados. Assim restou ementado pelo STJ:

> PROCESSUAL CIVIL. QUESTÃO DE ORDEM. RECURSOS REPETITIVOS. JULGAMENTO SUPERVENIENTE DE Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI. ADEQUAÇÃO. NECESSIDADE. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. JUROS COMPENSATÓRIOS. REVISÃO DAS TESES REPETITIVAS 126, 184, 280, 281, 282 E 283, BEM COMO DAS SÚMULAS 12, 70, 141 E 408 DO STJ. SUSPENSÃO NACIONAL. DETERMINAÇÃO.
> 1.Em 17/6/2018, o Supremo Tribunal Federal julgou o mérito da ADI 2.332, estabelecendo balizas para a fixação da taxa de juros compensatórios incidente nas desapropriações, em termos diversos do entendimento adotado por esta Corte Superior nos precedentes obrigatórios.
> 2.Diante de referido julgado, superveniente e em controle concentrado de constitucionalidade, faz-se necessária a adequação das Teses Repetitivas 126, 184, 280, 281, 282 e 283 e da Súmula 408 do STJ.
> 3.Com fulcro nos arts. 927, § 4º, do CPC/2015 e 256-S, § 1º, do RISTJ, em atenção aos princípios da segurança jurídica, proteção da confiança e isonomia, formula-se a presente questão de ordem.
> 4.Determina-se, com fundamento no art. 1.037, II, do CPC/2015 e por economia processual, inclusive para prevenção do ajuizamento de futuras ações rescisórias embasadas na coisa julgada inconstitucional, a suspensão de todos os processos em trâmite no território nacional a partir do momento em que a questão em tela - taxa de juros compensatórios aplicável às ações de desapropriação - se apresente, ressalvados incidentes, questões e tutelas interpostas a título geral de provimentos de urgência nos processos objeto do sobrestamento.
> 5.Questão de ordem acolhida, para fins de revisão de entendimento das teses repetitivas firmadas nos REsps 1.114.407/SP, 1.111.829/SP e 1.116.364/PI.[183]

Já tendo exposto os comentários mais relevantes de ambos os julgamentos da ADI 2332-DF, caberá finalmente verificar suas implicações na percepção do que seria o justo preço garantido constitucionalmente, ainda que pendente trânsito em julgado da Ação, o que se fará no capítulo a seguir.

3.3 A efetiva interpretação constitucional da justa indenização após julgamento da ADI 2332.

Cientes das consignações feitas sobre a evolução do instituto desapropriatório, da importância conferida à função social após a promulgação da Constituição Federal de 1988, da importância dos princípios constitucionais no ordenamento jurídico e, finalmente, do julgamento da ADI 2332-DF, será possível fazer o cotejo final da relevância dos juros

183 STJ. RECURSO ESPECIAL. Proposta de revisão de entendimento firmado em tema repetitivo: REsp 1328993-CE: Relator: Ministro Og Fernandes. DJe: 04/04/2018. STJ. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=201201219960.REG.>. Acesso em: 26 out, 2018.

compensatórios nas desapropriações para efetivação dos preceitos constitucionais de justo preço e reforma agrária.

O ordenamento jurídico é um instrumento social que busca, além de regular as relações humanas, propor objetivos a serem seguidos. O direito constitucional, por sua vez, é responsável por despertar, realçar e preservar a vontade da constituição e para isso precisa ter plena noção de suas metas, limites e capacidades. A Constituição vigente expressamente coloca como objetivos a serem alcançados a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

Para alcançar tais objetivos, o constituinte impôs políticas de natureza agrícola e fundiária, como é o caso da promoção da Reforma Agrária, buscando a democratização da terra[184]. O caminho escolhido foi uma política fundiária ligada à função social da propriedade, garantida pelas desapropriações para fins de reforma agrária, buscando, enfim, modificar a estrutura de concentração de terras. A reforma agrária é conceituada no art.1º, §1º do Estatuto da Terra que considera reforma agrária "o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade".

Essa escolha foi feita pela consciência de que a concentração fundiária gera diversas outras mazelas sociais. Nesse mesmo sentido expressa relatório da ONU, apresentado no ano de 2008, no qual estão consignadas as dificuldades de promover alterações fundiárias, em nível mundial, em razão da concepção equivocada da terra e moradia como meros produtos comercializáveis, e não como direitos. Na oportunidade, ficou registrada a concentração fundiária como problemática universal que figura como empecilho significativo para promoção de justiça social, dignidade humana e moradia. Segundo a ONU:

> A terra constitui o principal ativo que permite aos pobres das zonas rurais assegurar sua subsistência. Sem embargo, estima-se que, de todas as terras do mundo em mãos privadas, quase ¾ estão controladas por apenas 2,5% de latifundiários. Milhões de famílias, mesmo que trabalhem a terra, não têm a sua propriedade, e se consideram camponeses sem terra. Em média, 71,6% de famílias rurais na África, América Latina e Ásia Oriental e Ocidental (exceto China). A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação e a habitação urbana. A despeito de a migração para as zonas urbanas estar em aumento,

184 CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, Almedina, 2014. P. 1882.

> não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não haver se promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. Nas cidades, se impede a esses migrantes, com frequência, o acesso a uma moradia adequada, o que os leva a viver em bairros de casebres e outros assentamentos improvisados que se caracterizam pela insegurança e condições de vida inadequadas. As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma série de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções desubsistência, a má saúde, a fome e a segurança alimentar, ou a pobreza extrema[185].

As circunstâncias no Brasil são deveras semelhantes. O pesquisador Ariovaldo Umbelino de Oliveira assinala a situação brasileira de alta concentração de terras nas mãos de poucos, servindo à especulação, resultando no que ele considera uma lógica de barbárie[186]. A OXFAM[187], em novembro de 2016, publicou estudo, a partir de dados disponibilizados pelo Senso Agropecuário de 2006, no qual liga a estrutura fundiária brasileira à outras desigualdades imediatas. Segundo o relatório da Organização:

> Dados do Censo Agropecuário de 2006 apontam as diferenças entre grandes e pequenas propriedades em número de estabelecimentos e no percentual que representam no total das áreas rurais do país. Os grandes estabelecimentos somam apenas 0,91% do total dos estabelecimentos rurais brasileiros, mas concentram 45% de toda a área rural do país. Por outro lado, os estabelecimentos com área inferior a 10 hectares representam mais de 47% do total de estabelecimentos do país, mas ocupam menos de 2,3% da área total. 9 Os dados do Censo também revelam que, ao longo dos anos, há pouca mudança nas camadas intermediárias, de áreas entre 10 e 100 hectares e entre 100 e 1.000 hectares. Nessas faixas, tanto a área ocupada quanto o número de estabelecimentos permanecem os mesmos, o que remete à baixa mobilidade no perfil fundiário do país. (…) A desigualdade fundiária no Brasil também reforça a desigualdade de gênero. São os homens que controlam a maior parte dos estabelecimentos rurais e estão à frente dos imóveis com maior área: eles possuem 87,32% de todos estabelecimentos, que representam 94,5% de todas as áreas rurais brasileiras. (…) Quando se trata da distribuição de recursos, a situação

185 ONU. Consejo de Derechos Humanos. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.Informe del Relator Especial sobre la vi-vienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari. *Apud:* MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **ADI 5771**.Disponível em:<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf >.Acesso em:20 out, 2018.

186 OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Modo capitalista de produção: agricultura e reforma agrária. *Apud:* PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. **Rentismo à brasileira:** concentração fundiária e contra-reforma agrária no campo do século XXI. In: VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales, 2014, São Paulo. Anais do VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. São Paulo: FFLCH - USP, 2014. v. 1. Disponível em: < http://6cieta.org/arquivos-anais/eixo2/Gustavo%20Francisco%20Teixeira%20Prieto.pdf>. Acesso em:20 out, 2018. P. 487.

187 Confederação global que tem como objetivo combater a pobreza, as desigualdades e as injustiças em todo o mundo.

> se reverte drasticamente. Segundo o Censo Agropecuário 2006, apenas 8,9% dos estabelecimentos que acessam financiamentos conseguem cerca de 70% dos recursos. O sistema agrícola brasileiro está concentrado em uma elite detentora de grandes quantidades de terra, e as políticas públicas para agricultura tendem a privilegiar este grupo, consolidando a desigualdade no campo. Mesmo sem acesso a recursos, a agricultura familiar produz cerca de 70% de toda a alimentação básica que chega à mesa dos brasileiros e brasileiras.[188]

Diante dessas informações compreende-se a necessidade, desejo e dever constitucional de promover a reforma agrária no Brasil, como forma de garantir a execução de outros objetivos e fundamentos da Lei Maior. O Constituinte, como vimos, escolheu como um dos instrumentos para alcançar essa finalidade o instituto da desapropriação de interesse social para fins de reforma agrária, vinculando-o aos grandes latifúndios desobedientes à função social da propriedade. No entanto, a viabilidade dessa proposição constitucional só foi possível porque acompanhada pela alteração da concepção jurídica de propriedade, que na Constituição vigente claramente afasta-se da condição de mera garantia liberal individual, firmando-se como instrumento de promoção da igualdade social e da solidariedade coletiva.

Portanto, cientes das problemáticas e intenções constitucionais que pesam sobre a desapropriação, tornam-se indesculpáveis os posicionamentos da legislação, da doutrina e da jurisprudência que não levem em consideração essa transformação histórica e não se preste a alterar as visões acerca do instituto e de suas novas finalidades[189]. Ora, a Constituição está ligada a fatos concretos, de modo que mudanças na realidade fática podem ensejar alteração na maneira de se interpretar a norma constitucional. É justamente o que cabia ocorrer quanto à incidência dos juros compensatórios na indenização em desapropriação para fins de reforma agrária, uma interpretação sistemática e teleológica, guiada pelo princípio da justa indenização.

Vale relembrar que interpretar é, basicamente, o ato de descobrir ou atribuir sentido a norma, tendo sido essa atividade estudada e metodificada, justamente por se compreender que de nada vale um texto constitucional se sua aplicação for desvirtuada pelo intérprete. A interpretação além de levar em conta os elementos clássicos como o texto da norma, sua conexão com as demais, sua finalidade e os aspectos de sua criação, também deverá realizar a

---

188 OXFAM. **Terrenos da desigualdade.** Terra, agricultura e desilgualdes no brasil rural.Disponível em:<https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf>. Acesso em: 25 out,2018. P. 06-14.

189 COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade.** Disponível em:<https://docplayer.com.br/68499666-Direitos-e-deveres-fundamentais-em-materia-de-propriedade.html>. Acesso em 26 out, 2018. P. 09.

valoração dos fatores objetivos e subjetivos da norma e da realidade, só assim possibilitando sua real efetivação[190]. Luís Roberto Barroso afirma que:

> No direito contemporâneo, mudaram o papel do sistema normativo, do problema a ser resolvido e do intérprete. Em razão dessas circunstâncias, a nova interpretação precisou desenvolver, reavivar ou aprofundar categorias específicas de trabalho, que incluem a atribuição de sentido a conceitos jurídicos indeterminados, a normatividade dos princípios, as colisões de normas constitucionais, a ponderação e a argumentação.[191]

Tal comentário sobre o processo interpretativo da norma é aqui exposto para consignar que, ainda que o princípio da justa indenização não seja um elemento constitucional de fácil interpretação, essa não é impossível. A viabilidade de correta interpretação envolve assimilar que tal princípio está intimamente ligado com a finalidade da política fundiária nacional e uma concepção social da propriedade, sendo seu processo de constitucionalização marcado pela participação de movimento de lutas rurais.

É a partir dessa análise sistemática e teleológica que se torna possível afirmar que não há medida de justeza possível em uma taxa de juros de 12% ao ano para remunerar propriedades improdutivas, sendo necessário que os agentes, sejam eles o legislador ao produzir a norma, ou o jurista ao aplicá-la, busquem afastar qualquer comando que seja contrário a efetividade do princípio da justa indenização. Como esclarece Ana Paula Barcellos[192], os princípios "formam uma exigência de justiça, da equidade ou da moralidade", e nenhum desses elementos poderia ser encontrada na incidência de juros compensatórios, sob o percentual de 12%, remunerando danos presumidos de propriedades que jamais produziram o que quer que seja. Tourinho Neto, por exemplo, apontava a ausência de moralidade e legalidade na ação de remunerar terras especulativas, questionando se o pagamento de juros compensatórios por uma terra violadora da Constituição Federal não seria um ato igualmente inconstitucional, o que parece que sim[193].

---

190 BARROSO, Luis Roberto. Interpretação constitucional como interpretação específica. *In:* CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, Almedina, 2014. P. 91-94

191 *Ibidem*, P. 95.

192 BARCELLOS, Ana Paula. Anotação preliminar sobre o conteúdo e as funções dos princípios. *In:* CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, Almedina, 2014. P.98

193 TOURINHO NETO,Fernando da Costa. **Desapropriação para reforma agrária:** juros compensatórios, indenização pela cobertura florestal, in Cartilha Jurídica 48 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Disponível em:<https://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/158095>. Acesso em: 23 out, 2018. P. 10.

No mais, não se pode deixar de observar o papel das decisões judiciais no fortalecimento daquele modelo indenizatório, que já destacamos como inconstitucional. Ora, é fato conhecido a relevância que a jurisprudência que vem ganhando no ordenamento jurídico nacional, visto o recorrente uso de casos julgados para fundamentar teses, bem como fortalecimento dos precedentes. Também se pode citar o fato de o Recurso Especial, do art. 105 da CF, ser possibilitado justamente em busca da uniformização na aplicação da lei. Essas situações demonstram a importância que decisões judiciais tomaram na efetivação de políticas públicas positivadas.

Portanto, caberia afirmar que uma revisão, ou ação interpretativa detalhada, de questões relevantes, como é o caso das indenizações em processos desapropriatórios para fins de reforma agrária, não é um exercício ilegal ou incompatível com a atividade judiciária, mas sim ato necessário para adequação da realidade ao direito. A atuação atenta do judiciário possibilitaria a ressignificação dos termos da linguagem, como o de justeza, que se via desvirtuado, uma vez que tais termos desfrutam de um momento histórico próprio, não sendo estáticos, e sim integrados às mudanças da dimensão da cultura, e de situações fáticas. Se a realidade mudou sensivelmente, deveriam estar atentos os tribunais quanto ao conteúdo fornecido ao justo preço. No entanto, assim deixou de proceder o STF quando do julgamento da liminar da ADI 2332 – DF, em 2001.

Quando decidiu afastar a limitação dos juros compensatórios em uma taxa semelhante a que o mercado remunerava e ao desobrigar a comprovação da produtividade e da perda de renda, o Supremo Tribunal Federal deixou de realizar uma interpretação responsável da norma, ignorando que aquele posicionamento iria impor à Fazenda Pública gigantescos prejuízos, que já eram conhecidos na época do julgamento liminar. A adoção daquela medida, em nome da Súmula 618, possibilitou a sedimentação de uma concepção ultrapassada e equivocada nos tribunais pátrios, gerando uma cultura de superindenizações e ignorando totalmente o caráter sancionatório imposto pela Carta Constitucional. Não seria nenhum exagero, portanto, afirmar que a jurisprudência pátria formou um conjunto de centenas de acórdãos no qual se verifica a propensão dos Tribunais a privilegiar uma ótica privatística da propriedade, em detrimento do interesse coletivo[194].

194 TEIXEIRA DE SOUZA, Adriana. ***Op cit.*** P.69.

Com a suspensão concedida na liminar, ignorando alertas feitos em plenário por alguns Ministros, a maioria da Corte, em desconformidade com os comandos constitucionais, escolheu sustentar taxa impraticável utilizando como justificativa a formação de uma jurisprudência estável naqueles moldes. Ou seja, o que se observa é que, ao menos nos últimos 18 (dezoito) anos, o judiciário, em nome de uma jurisprudência sumular, colocou em situação desvantajosa o erário, mesmo ciente das circunstâncias fáticas que tangenciavam essa questão, possibilitando verdadeiros enriquecimentos ilícitos dos particulares. Ressalta-se que a jurisprudência proposta em súmula não é imutável, sendo possível, a revisão de seus enunciados por qualquer um dos ministros, segundo o art. 103[195] do Regimento Interno daquela Corte, o que não ocorreu durante todo esse tempo.[196] Perfeita é a colocação de Marcos César Botelho sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal:

> Utilizando o STF contra o STF, o que vemos na jurisprudência da Corte é um contrassenso evidente, já que sob o mote de garantir a justa indenização desconsidera-se todo um conceito de propriedade construído a partir de sua função social. Assim, a fim de proteger a propriedade contra ingerência indevida do Estado, o Pretório Excelso permite que o proprietário pratique uma conduta violadora da norma constitucional recebendo, ao mesmo tempo uma compensação por isso[197]

Antes da redução da taxa, possibilitada pelo novo entendimento do STF no julgamento de mérito da ADI 2332-DF, a prática jurisprudencial de taxas fixadas em 12% ao ano inviabilizava, quase que em todos os casos, a chance de composição conciliatória das desapropriações, estimulando uma cultura de litígio. Isso porque, como visto aqui, apesar da possibilidade de conciliação acerca dos valores administrativamente firmados, figurava contra a conciliação o fato de que o elemento dos juros compensatórios garantiria ao dono da terra a gigante possibilidade de ganho adicional, pois quanto mais longo o processo, maior a vantagem financeira final. A prática de taxa exorbitante, destoada da realidade da propriedade e da economia, gerava uma inconteste tradição jurídica de outorga gratuita aos particulares de valores imobiliários indevidos, como salientam Edésio Fernandes e Betânia Alfonsín[198].

Com aquela antiga concepção, que remunerava a propriedade mesmo que não demonstrada a perda de renda, ou o mínimo índice de produtividade, se perdia totalmente de

---

195 Art.103. Qualquer dos Ministros pode propor a revisão da jurisprudência assentada em matéria constitucional e da compendiada na Súmula, procedendo-se ao sobrestamento do feito, se necessário.
196 SALLES, José Carlos de Moraes. ***Op cit.*** P.378.
197 BOTELHO, Marcos César. **Da desapropriação de imóveis improdutivos e a incidência dos juros compensatórios.** Revista da AGU, Brasília-DF, v. 17, n. 02. 272-294, abr./jun. 2018. P. 289.
198 FERNANDES, Edésio y ALFONSÍN, Betânia. Revisitando o instituto da desapropriação em áreas urbanas. *Apud:*TEIXEIRA DE SOUZA, Adriana.***Op cit.*** P.68.

vista a característica sancionatória daquele tipo de desapropriação, a qual só ocorria justamente pelo descumprimento do dever constitucional atribuído ao proprietário. Diante dessas razões, se já era questionável a justeza de remuneração da propriedade, nas desapropriações sancionatórias, em valor semelhante ao de mercado, maior ainda é o questionamento quando se atribui ao expropriado, em tal caso, uma indenização completa, somada aos juros compensatórios, como se não tivesse havido abuso do direito de propriedade, premiando-o.[199]

Nesse mesmo sentido, Fideles resumia brilhantemente as repercussões indenizatórias anteriores ao julgamento meritório da ADI, suscitando as distorções formadas por adicionais como os juros compensatórios em desapropriação-sanção e afirmando que:

> Exageros à parte, confirma-se a hipótese de que são essas verbas acessórias que levam às superindenizações. Pois por mais que o pagamento de indenização, mesmo no valor de mercado, possa ter a constitucionalidade questionada, esses pagamentos não são assim tão acintosos como são as indenizações pagas em patamares correspondentes a duas, três ou mais vezes o valor que o imóvel alcançaria no marcado, como alguns exemplos citados no Livro Branco das Superindenizações (INCRA, 1999). Embora se considerado o resultado conjunto sejam inconstitucionais, por elevarem a indenização a um patamar muito superior ao valor de mercado do imóvel desapropriado, se tomadas isoladamente as verbas que dão origem às superindenizações podem ou não ser constitucionais, o que demanda uma análise individual de cada uma delas, a partir do seu conteúdo e os valores constitucionais que representam ou afrontam. De todo, mesmo sem fazer essa análise pormenorizada, soam mais irrazoáveis pagamentos como o de juros compensatórios, moratórios a partir da sentença e cobertura florísticas, pois ao contrário de penalizarem o proprietário descumpridor da função social, revelam um profundo sentimento de proteção da propriedade privada liberal absoluta, com a qual a qual a Constituição rompeu em 1988. Em verdade, essas condenações justificadas na preocupação de proteger a integridade do patrimônio privado, restam por transformar a ideia de desapropriação sanção em verdadeiras desapropriações prêmio. [200]

Pode-se afirmar, no entanto, que com o julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2332-DF, em 2018, o Supremo Tribunal Federal finalmente se propôs a realizar uma interpretação constitucional mais alinhada com o princípio da justa indenização e preocupada com as implicações decorrentes desse pronunciamento. Não é incabível dizer que, a partir dos elementos estudados minuciosamente aqui, uma taxa de juros compensatórios fixados em 6%, incidentes apenas em propriedades com graus de utilização ou produtividade maiores que zero e prejuízos comprovados, aproximam muito mais a indenização desapropriatória do preço justo constitucionalmente estabelecido, do que aquela outra praticada até então, no valor 12% a.a.

---

199 COMPARATO, Fábio Konder. ***Op cit.*** P. 07.
200 FIDELES, Júnior Divino. ***Op cit.*** P. 105-106.

Ora, o princípio da justa indenização, em razão de sua superioridade normativa, opera como mandado de otimização e efetividade sobre a legislação infraconstitucional, que é responsável por especificar os moldes como será dada essa indenização. A efetividade da norma nada mais é do que a realização do direito na prática, a aproximação do dever-ser a realidade social, e é com base nisso que deverá o intérprete prezar pelo compromisso com a vontade constitucional[201]. Tal interpretação conforme dada pelo judiciário, ou pelo legislador, não poderá ser feita independente de uma apreciação crítica, não se sustentando nesse sistema se for demonstrado um erro em sua efetivação. É o que ocorreu com a edição da Medida Provisória que alterou o Decreto-Lei 3365/41, que tentava adequar-se aos comandos constitucionais e afastar a equivocada compreensão que vinha sendo dada pela jurisprudência, passando a prever como justo a incidência de juros compensatórios apenas em caso de produtividade e rentabilidade da propriedade, devidamente comprovados.

Finalmente, no julgamento de 2018, o STF reviu seu posicionamento inicial, melhor aliando-se as intenções da Lei Maior ao declarar constitucional o art. 15-A, *caput*, apenas afastando a expressão 'até', e acolhendo os parágrafos 1º, 2º e 3º do dispositivo citado. Assim agiu o Supremo Tribunal Federal porque mesmo no controle abstrato de norma não se procede a simples oposição da norma ordinária aos preceitos constitucionais, mas também se leva em consideração a relação entre a lei e o problema que se apresenta, sendo relevante a aferição dos fatos legislativos[202]. Ficou evidenciado ao longo do tempo, e na fala dos ministros, que a existência de superindenizações, formadas sob aquelas condições antecedentes, propiciava a dilapidação do erário e o enriquecimento ilícito do particular, bem como comprometiam a viabilidade das políticas de reforma agrária, o que se mostra incabível, pois é a partir do parâmetro regulamentar imposto pelos princípios da função social e da justa indenização que se deverá ser pensado e implementado o modelo indenizatório.

Em suma, sustenta-se aqui que, se o fundamento da desapropriação é justamente o fato de a propriedade não cumprir sua função social, violando a Constituição, seria igualmente inconstitucional o pagamento de juros compensatórios pela terra completamente improdutiva. Assim, se antes, diante da conjuntura inflacionária nacional e ausência de correção monetária, a jurisprudência firmou entendimento sólido pela possibilidade de pagamento de juros compensatórios, em desapropriações para fins de reforma agrária, com uma taxa de 12% ao ano, ainda que se tratasse de uma propriedade improdutiva, podendo afirmar naquele

201 BARROSO, Luis Roberto. ***Op cit.*** P. 94
202 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. ***Op cit.*** P. 1137.

momento que essa condição aproximava a indenização da medida justa, hoje já não mais o poderia. As condições de controle inflacionário, a formação das superindenizações e a busca pela política de reforma agrária são motivos relevantes para a alteração do modelo indenizatório, como se procedeu, aproximando-se muito mais agora do princípio da justa indenização.

No mais, ainda é necessário relatar nesse estudo a inovação legislativa proposta pela Lei 13.465/17, em julho de 2017, que altera a Lei 8629/93 e outras, e especificamente adiciona o §9º[203] do art. 5º dessa Lei para prefixar a incidência de juros compensatórios em desapropriações para fins da reforma agrária, determinando que eles sejam pagos em taxa igual aos dos títulos da dívida agrária da oferta do início do processo[204]. Deve-se lembrar, no entanto, que a Lei 8629/93, ao tratar especificamente da desapropriação para fins de reforma agrária, mesmo com a inovação legislativa, não disciplinava a não incidência desses juros em caso de graus de eficiência e utilização iguais a zero, ou mesmo impunha a comprovação da perda de renda, mas apenas alterava a taxa para acompanhar as impostas para as TDAs.

Sendo assim, se a alteração legislativa operada pela Medida Provisória aqui estudada ocorreu no Decreto-Lei 3365-43, que cuida de regras gerais para todos os tipos de desapropriação, deverá esse comando ser levado em consideração evitando qualquer remuneração acima do percentual de 6%, ou mesmo em casos que os graus de produção e eficiência forem iguais a zero, sendo necessária a comprovação do dano efetivo. Ainda, cabe pontuar o fato de que a referida legislação é impugnada por três Ações Diretas de Inconstitucionalidade, as ADI's 5883, 5771 e 5787, que questionam sua validade, podendo ainda ter sua vigência afastada, se fazendo ainda mais importante o firmamento da jurisprudência nos termos adotados pelo recente julgamento da ADI 2332-DF. É prudente afirmar ainda que a Lei 13.465/17, conhecida como Lei da Grilagem, impôs alterações na legislação fundiária rural brasileira, impactando o ambiente político de reforma agrária com sensíveis prejuízos à luta e organização dos movimentos sociais de camponeses[205]. Nesse

---

203 § 9º Se houver imissão prévia na posse e, posteriormente, for verificada divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença definitiva, expressos em termos reais, sobre a diferença eventualmente apurada incidirão juros compensatórios a contar da imissão de posse, em percentual correspondente ao fixado para os títulos da dívida agrária depositados como oferta inicial para a terra nua, vedado o cálculo de juros compostos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017). BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Brasília, 1993.Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm>.Acesso em:28 out, 2018.

204 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **ADI 5771**.Disponível em:<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf >.Acesso em:28 out, 2018.

205 CUNHA, Joaci de S. **Governo Temer:** Relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e legislação agrária. Cadernos do CEAS, v. 241, p. 321-326J, 2017 Disponível

momento, então, deposita-se esperança nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidades citadas, interpostas pela sociedade civil e Ministério Público, além da organização das organizações do campo e das florestas, em um movimento de resistência à mercantilização massiva das terras[206].

em:<https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/download/373/310.>. Acesso em 27 out, 2018. P. 307.

206 SAUER, Sérgio ; LEITE, A. Z.. **Medida Provisória 759:** descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. Retratos de Assentamentos , v. 20, p. 14-40, 2017. Disponível em:<http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258>. Acesso em: 27 out, 2018. P. 33.

CONCLUSÃO

O presente estudo buscou analisar se a incidência de juros compensatórios nas desapropriações para fins de reforma agrária, da maneira vinha sendo aplicada pela jurisprudência brasileira, possibilitava a efetivação dos preceitos constitucionais de justo preço e reforma agrária. Para tanto, esse trabalho se baseou em pesquisa doutrinária e jurisprudencial, bem como na atenta análise da legislação específica.

Inicialmente verificou-se a evolução das concepções do direito de propriedade, que passou de um direito de caráter individualista e absoluto, para uma garantia com características sociais e coletivas, sendo limitado pela função social da propriedade. Essas mudanças foram possibilitadas por movimentos sociais, jurídicos e filosóficos de amplitude mundial, implicando em alterações semelhantes na legislação nacional. Nesse sentido, o constitucionalismo brasileiro atualmente impõe a necessidade de cumprimento da função social, ligando a ela o instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, um dos instrumentos escolhidos para efetivar mudanças necessárias na organização agrária brasileira e alcançar outros objetivos como a justiça social e a diminuição de desigualdades.

Apontou-se aqui que devido à visão atual do judiciário brasileiro apenas poderão ser desapropriados, para fins de reforma agrária, os latifúndios improdutivos. Ocorre que, por uma igual construção jurisprudencial, mesmo nessas circunstâncias, era imposto o pagamento de indenização com o adicional dos juros compensatórios. Foi mediante a análise da gênese desses juros, que surgiu como uma forma de minimizar os efeitos inflacionários em um momento de inexistência de juros moratórios e correção monetária, que atentamos para as particularidades que cabiam nessa discussão.

O surgimento dos juros moratórios e da correção monetária garantiu aos juros compensatórios um novo contorno, distinguindo-se daqueles, mas sendo, ao longo do tempo, equivocadamente firmado na taxa de 12% ao ano, independentemente das condições de produtividade da propriedade, ou mesmo da comprovação de qualquer perda de renda. Essas circunstâncias geraram um imenso mercado de desapropriação no qual eram formadas verdadeiras superindenizações, tendo em vista a aplicação de tal percentual, o qual era superior a qualquer outra aplicação de mercado. Desse modo, as desapropriações sancionatórias acabavam por premiar proprietários que não cumpriam as determinações constitucionais de funcionalização da terra.

É na tentativa de correção dessas distorções em processos desapropriatórios que foi editada a Medida Provisória 2027-43/2000 (convalidada na MP 2.183-56/2001), a qual modificava o Decreto-Lei 3.365/41, impondo, com o art. 15-A, novas diretrizes para a incidência de juros compensatórios. A Medida, no entanto, foi impugnada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 2332-DF, de modo que o artigo teve sua eficácia suspensa no ano de 2001, fato que possibilitou a sequência de imensas indenizações por propriedades totalmente improdutivas, com função meramente especulativa.

Apenas em 2018, com o julgamento de mérito da referida ADI, o STF reviu seu entendimento, declarando a constitucionalidade parcial da medida e possibilitando a vigência do art.15-A e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, considerando que se alinhavam com o princípio da justa indenização, ainda que sem a vigência do termo 'até', remunerando então as desapropriações que comprovaram produtividade ou eficiência no percentual de 6% ao ano.

Esse estudo sustenta que esse o novo julgamento da ADI 2332-DF, em comparação com o antigo modelo, aproximou a indenização praticada nas desapropriações do preceito constitucional de justo preço. Se a propriedade rural não estava cumprindo a sua função social, sendo desapropriada para fins da reforma agrária justamente por essa razão, não haveria nenhuma justeza em remunerar o expropriado pelo dano que não comprovar, muito menos com taxas destoantes daquelas praticadas no mercado, sob pena de afastar a efetividade dos objetivos da Constituição Federal.

O que esse trabalho propõe é que para interpretar o princípio da justa indenização deverá ser levada em consideração sua íntima ligação com a finalidade da reforma agrária e com a nova concepção social da propriedade, tendo sido seu processo de constitucionalização marcado pela participação de movimento de lutas rurais, buscando a efetividade da política fundiária proposta. Também propõe que sejam observadas as especificidades da desapropriação para fins de reforma agrária, principalmente no que se refere à discussão dos juros compensatórios, elemento sensível na formação das superindenizações.

A análise conjunta dessas perspectivas, abordando conceitos e construções históricas, permitiu chegar à conclusão que o legislador, bem como o STF na mais recente decisão, com base no preceito da justa indenização e levando em consideração os princípios de eficiência e economicidade da Fazenda Pública, a vontade e objetivos constitucionais, e ainda, a vedação implícita de enriquecimento sem causa, avançaram na interpretação das circunstâncias ao adotar a taxa de 6%. Não se deixa de estar atento, no entanto, que a recente decisão dada pelo Supremo Tribunal Federal ainda poderá encontrar dificuldades em sua aplicação, tendo em mente o afastamento da graduação que era garantida pelo vocábulo 'até', considerado

inconstitucional, bem como serão dignos de atenção as decisões futuras sobre o tema, para verificar como será entendida a perda de renda, intitulada no §1º. Mas não se pode deixar de afirmar que a Decisão, no geral, é um sensível passo para mudança da cultura privatística do judiciário brasileiro.

Por fim, relembra-se que os pontos suscitados nessa pesquisa não pretendem esgotar o tema, uma vez que o estudo das desapropriações e da reforma agrária são temas extremamente complexos. Considera-se que foi atingida a finalidade a qual se propôs esse estudo ao apontar a possibilidade de uma interpretação mais efetiva do princípio da justa indenização, principalmente no que tange aos juros compensatórios pagos em desapropriações para fins de reforma agrária, em um modelo que esteja comprometido com os objetivos de justiça social impostos pela vontade constitucional.

REFERÊNCIAS

ABREU, Frederico do Valle. **Conceito jurídico indeterminado, interpretação da lei, processo e suposto poder discricionário do magistrado**. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/17821-17822-1-PB.htm>. Acesso em: 15 out, 2018.

ACOCELLA, Jéssica. **O significado constitucional da justa indenização expropriatória**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ- RFD n. 27, 2015. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/11520> Acesso em: 10 out, 2018.

ASSIS, Luis Gustavo Bambini de. **A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais.** Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 103, p. 781-791, 1 jan. 2008.

BARCELLOS, Ana Paula. Anotação preliminar sobre o conteúdo e as funções dos princípios. *In:* CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, Almedina. 2014.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito agrário:** volume 1: doutrina e exercícios. 4. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BARROSO, Luis Roberto. Interpretação constitucional como interpretação específica. *In:* CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, Almedina, 2014.

BELLO, Enzo. **A teoria política da propriedade em Locke e Rousseau:** uma análise à luz da modernidade tardia. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/25367-25369-1-PB.pdf>. Acesso em: 30 set, 2018.

BOBBIO, Norberto; COUTINHO, Carlos Nelson, (Trad.). **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTELHO, Marcos César. **Da desapropriação de imóveis improdutivos e a incidência dos juros compensatórios.** Revista da AGU, Brasília-DF, v. 17, n. 02. 272-294, abr./jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 06 out, 2018.

BRASIL. **Constituição (1846) Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>.Acesso em: 05 out, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 05 out, 2018.

BRASIL. **Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brazil.** Rio de Janeiro, 1824. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>.Acesso em: 01 out, 2018.

BRASIL. **Decreto de 21 de maio de 1821. Rio de Janeiro, 1821.** Disponível em: Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7930/1/arquivo9646_1.pdf>. Acesso em: 01 out, 2018.

BRASIL. **Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.** Brasília, 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso em: 10 out, 2018.

BRASIL. **Lei Nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, 1916. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm> Acesso em: 10 out, 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**. Brasília, 1993.Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp76.htm>. Acesso em: 15 out, 2018.

BRASIL. **Lei do Decreto-Lei nº 3.365/41.** Rio de Janeiro, 1941. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em 19 out, 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Brasília, 1993.Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm>.Acesso em:28 out, 2018.

BRASIL. – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- Incra. **Balanço da gestão da PFE/INCRA de 2003/2010 & perspectivas:** um compromisso com a reforma agrária. INCRA, 2011. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/procuradoria/publicacoes/balanco_da_gestao_da_pfe_incra_de_2003a2010.pdf> Acesso em: 21 out, 2018.

BRASIL – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- Incra. **Livro branco das superindenizações: como dar um fim a essa indústria**. Brasília: 1999. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7incraLivroBrancodasSuperindenizacoes.pdf> . Acesso em: 20 out, 2018.

BROERING, Bárbara Puel. **Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função social:** uma análise à luz dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://riuni.unisul.br/handle/12345/718>. Acesso em 10 out, 2018.

BRUNO, Vicente Melo. **Aspectos importantes do processo de desapropriação de imóveis por utilidade pública previsto no decreto-lei nº 3; 365/41**. Disponível em: <https://bdjur.tjce.jus.br/jspui/handle/123456789/614. >. Acesso em 13 out, 2018.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **Da natureza jurídica das contribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.** São Paulo: MP, 2006. P. 22.

CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, Almedina, 2014.

CASTILHO, Ricardo. **Filosofia geral e jurídica.** São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade.** Disponível em:<https://docplayer.com.br/68499666-Direitos-e-deveres-fundamentais-em-materia-de-propriedade.html>. Acesso em 26 out, 2018.

COSTA NETO, Nicolao Dino. **O princípio constitucional da justa indenização na desapropriação para fins de reforma agrária.** Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União, v. 2, p. 91-108, 2002. Disponível em: < http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-2-2013-janeiro-marco-de-2002/o-principio-constitucional-da-justa-indenizacao-na-desapropriacao-para-fins-de-reforma-agraria>. Acesso em 15 out, 2018.

CUNHA, Joaci de S. **Governo Temer:** Relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e legislação agrária. Cadernos do CEAS, v. 241, p. 321-326J, 2017 Disponível em:<https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/download/373/310.>. Acesso em 27 out, 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS, Ivo. **Instituições de direito constitucional brasileiro.** 3.ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Ed., 2014.

DÁVILA, Renata. Almeida. **A propriedade e sua função social: histórico e incorporação no ordenamento jurídico brasileiro.** Âmbito Jurídico, v. XIV, 2011. P. 03. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10161>. Acesso em 29 set, 2018.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 28 set, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DYONÍSIO, Juliana dos Reis. **A justa indenização na desapropriação do bem imóvel**. Disponível em: <https://slidex.tips/download/universidade-candido-mendes-instituto-a-vez-do-mestre-pos-graduaao-lato-sensu-a--8>. Acesso em: 04 out, 2018.

FARACHE, Rafaela da Fonseca Lima Rocha. **Principais aspectos da desapropriação para fins de reforma agrária**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.52054&seo=1>. Acesso em: 15 out, 2018.

FERREIRA FILHO, Roberval Rocha; VIEIRA, Albino Carlos Martins; COSTA, Mauro José Gomes da. **Súmulas do supremo tribunal federal.** 5.ed. Salvador (BA): JusPodium, 2012.

FIDELES, Júnior Divino. **A justa indenização na desapropriação agrária:** como se formam as superindenizações.Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/4155/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Junior%20Divino%20Fidelis%20-%202014.pdf. Acesso em 23 out, 2018.

FIDELES, Júnior Divino. **Desapropriação para fins de reforma agrária e justo preço:** como se formam as superindenizações. Disponível em: < http://www.incra.gov.br/sites/default/files/revistaincra-janeiro-editado-magdy_1.pdf>. Acesso em 22 out, 2018.

FONSECA DA SILVA, Antônio Carlos. **Juros Compensatórios ou juros de dano:** cancelamento das Súmulas 618, 416, 345 e 164 do STF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/juros_compensatorios.pdf>. Acesso em: 16 out, 2018.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação:** doutrina e prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Teoria e prática da desapropriação.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Cartas filosóficas e o manifesto comunista de 1848**. São Paulo: Editora Moraes, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes,; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 42.ed. São Paulo: Malheiros, 2016 .

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 8.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: IDP, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **ADI 5771**.Disponível em:<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf >.Acesso em:28 out, 2018.

MONTEIRO, Juliana Carepa. **Análise do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade para fins de reforma agrária e o caso do Assentamento Rural Roseli Nunes;** 2016. Disponível em: <www.puc-rio.br/.../DIR-Julia%20%20Juliana%20Maria%20Isabel%20Marina%20.pdf>. Acesso em 11 out, 2018.

NAKAMURA, André Luiz do Santos. **Juros compensatórios nas desapropriações.** Disponível em: <http://anape.org.br/site/juros-compensatorios-desapropriacoes/> Acesso em 20 out, 2018.

.NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária.** 2ª edição, 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2002.

NUNES, Elthon Baier. **Dos critérios da indenização e da aplicabilidade dos juros moratórios e compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária.**Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 395, 6 ago. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5548>. Acesso em: 24 out, 2018

OXFAM. **Terrenos da desigualdade.** Terra, agricultura e desilgualdes no brasil rural.Disponível em:<https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf>. Acesso em: 25 out,2018.

PINTO, David. Bachmann.; CALMON, Daniela. Pessoa de Goes. **A função social da propriedade e os conflitos sobre a terra ou a função social da terra e os conflitos sobre a propriedade**. In: Jornada de Iniciação Científica - PET Direito UFPR, 2010, Curitiba. Anais da XII e XIII Jornada de Iniciação Científica, 2010. p. 107-148. Disponível em: <http://www.petdireito.ufpr.br/index.php/anais-da-xiii-jornada-de-iniciacao-cientifica-vol-1-n-2-curitiba-2011/> Acesso em: 05 out, 2018.

POLIDO, Fabrício Bertini. Pasquot. **A Constituição de Weimar de 1919 e o conteúdo normativo da »função social« dos direitos proprietários**. Revista Trimestral de Direito Civil , v. 27, p. 3-47, 2006. Disponível em: <https://www.academia.edu/4996606/A_Constitui%C3%A7%C3%A3o_de_Weimar_de_1919_e_o_conte%C3%BAdo_normativo_da_fu%C3%A7%C3%A3o_social_dos_direitos_propriet%C3%A1rios_Title_in_english_Weimar_Constitution_of_1919_and_the_legal_scope_of_the_social_function_of_property_rights_>. Acesso em: 29 set, 2018.

PRADO, Luiz Guilherme Muller. **A Justa indenização na desapropriação do imóvel rural.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. **Rentismo à brasileira:** concentração fundiária e contra-reforma agrária no campo do século XXI. In: VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales, 2014, São Paulo. Anais do VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. São Paulo: FFLCH - USP, 2014. v. 1. Disponível em: < http://6cieta.org/arquivos-anais/eixo2/Gustavo%20Francisco%20Teixeira%20Prieto.pdf>. Acesso em:20 out, 2018.

RABELLO de CASTRO, Sonia. **O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas**: justiça social ou enriquecimento sem causa?. Revista de Administração Municipal, v. 265, p. 42-53, 2008; Disponívelem:<http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/Justa_indenizacao_nas_expropriacoes_imobiliarias_urbanas_-_Justica_social_e_o_enriquecimento_sem_causa.pdf>. Acesso em: 17 out, 2018.

RAUBER, A. K. **Juros Compensatórios:** discussão conceitual à luz da ADI 2.332.Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, n. 7, p. 229-246, 2008.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Natureza e eficácia das disposições constitucionais transitórias**. In: GRAU, Eros Roberto et al. (Org.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003. P. 377-408.

ROSIM, Danielle. Zoega. ; TRENTINI, Flávia . **O instituto da desapropriação à luz da função social da propriedade rural**. Disponível em:<www.tcc.sc.usp.br/tce/disponiveis/89/890010/tce-30012014.../DanielleZoegaRosin.pdf> Acesso em 6 out, 2018.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência.** 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SAUER, Sérgio ; LEITE, A. Z.. **Medida Provisória 759:** descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. Retratos de Assentamentos , v. 20, p. 14-40, 2017. Disponível em:<http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258>. Acesso em: 27 out, 2018.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Juros no direito brasileiro.** São Paulo: R. dos Tribunais, 2003.

SILVA, Daniel Leite da. **Juros em desapropriação**: a verdade sobre a jusrisprudência do STF. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/juros-em-desapropriacao-a-verdade-sobre-a-jurisprudencia-do-stf-por-daniel-leite-silva-procurador-federal>. Acesso em 20 out, 2018.

SOARES, Vivian B. Nunes. **O Direito de Propriedade:** Caracterização na Concepção de Autores Clássicos e Contemporâneos e Breves Comentários acerca da Função Social. Diritto & Diritti - Portale Juridico, 16 mar. 2006. Disponível em: <https://www.diritto.it/pdf_archive/21748.pdf>. Acesso em: 29 set, 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra.** Porto Alegre: Fabris, 2003.

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 2332 MC. Relator: Ministro Moreira Alves. DJe: 02/04/2004. STF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1868340>. Acesso em: 23 out. 2018.

STJ. RECURSO ESPECIAL. Proposta de revisão de entendimento firmado em tema repetitivo: REsp 1328993-CE: Relator: Ministro Og Fernandes. DJe: 04/04/2018. STJ. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=201201219960.REG.>. Acesso em: 26 out, 2018.

STJ. MANDADO DE SEGURANÇA: MS 22.193-3 SP .RECURSO ESPECIAL: Relator: Ministro Maurício Corrêa. DJ: 29/11/1996. Disponivel em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1749>. Acesso em: 14 out. 2018.

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1116364-PI: Relator: Ministro Castro Meira. DJ: 26/05/2010. STJ. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200900064330&dt_publicacao=10/09/2010>. Acesso em: 24 out. 2018.

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1.495.146- MG. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. DJ: 02/03/2018. STJ. Disponivel em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/562906793/recurso-especial-resp-1729812-rs-2018-0057545-0>. Acesso em: 20 out. 2018.

Súmula 70, STJ: Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença. Disponível em:<https://www.legjur.com/sumula/busca?tri=stj&num=70>. Acesso em: 19 out, 2018.

Súmula 131 STJ: Nas ações de desapropriação incluem-se no cálculo da verba advocatícia as parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidas .Disponível em:<https://www.legjur.com/sumula/busca?tri=stj&num=131>. Acesso em: 20 out, 2018.

Súmula 164 STF: No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2187>. Acesso em: 20 out, 2018

Súmula 561, STF: Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez. Disponível em:<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2518>. Acesso em: 19 out, 2018.

TEIXEIRA DE SOUZA, Adriana. . **O Significado da justa indenização nas desapropriações judiciais**. Architecture, City and Environment , v. AnyIII, p. 57-70, 2009. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/8038/ACE_9_SA_13.pdf?sequence=7&isAllowed=y >. Acesso em: 09 out, 2018.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Desapropriação para reforma agrária:** juros compensatórios, indenização pela cobertura florestal, in Cartilha Jurídica 48 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Disponível em:<https://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/158095>. Acesso em: 23 out, 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio. **Sobre a lei 13.655/18 e a jurisdição constitucional**. Disponível em: <https://vanicevalle.com.br/producao-escrita/sobre-a-lei-13-655-18-e-a-jurisdicao-constitucional/.> Acesso em 20 out, 2018.

VASCONCELOS, Daniel Roffé de. **Juros na desapropriação:** uma visão conciliadora do nosso direito civil e constitucional. Disponível em:<www.agu.gov.br/page/download/index/id/1312627> Acesso em 24 out, 2018.