

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
PRÓ-REITORIA DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CAMPUS DE ERECHIM
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

INGRID NUNES DIAS

A DESAPROPRIAÇÃO DE BENS COM CARÁTER DE SANÇÃO

ERECHIM

2023

INGRID NUNES DIAS

A DESAPROPRIAÇÃO DE BENS COM CARÁTER DE SANÇÃO

Trabalho apresentado ao Curso de Direito do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) – Erechim/RS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Evandro Luis Dezordi

ERECHIM

2023

INGRID NUNES DIAS

A DESAPROPRIAÇÃO DE BENS COM CARÁTER DE SANÇÃO

Trabalho apresentado ao Curso de Direito do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) – Erechim/RS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Evandro Luis Dezordi

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Esp. Evandro Luis Dezordi
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof.
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof.
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de expressar meu eterno agradecimento a minha família, principalmente a minha mãe. Ela não apenas me deu a vida, mas também dedicou incansáveis esforços para garantir que eu sempre tivesse acesso a uma excelente educação e se estou onde estou, é graças a tudo que passamos juntas até aqui. Suas palavras de incentivo e amor incondicional moldaram minha confiança, especialmente nos momentos de insegurança. Sem o apoio de toda a minha família, aos meus avós, pessoas que tenho um amor incondicional, que sempre confiaram e admiraram meus esforços e o caminho que venho trilhando, tudo isso seria muito difícil.

Aos meus amigos, em especial as minhas melhores amigas, que ao longo desse caminho sempre estavam dispostas a me ajudar, me aconselhar, me dando forças, com palavras acolhedoras e de encorajamento, fazendo com que meus dias ficassem mais leves e fazendo com que eu jamais desistisse dos meus objetivos, e também dedico aos meus colegas de turma, pois o apoio de todos foi de relevante importância, com conversas e trocas de experiências.

Não poderia deixar de mencionar a Procuradoria Geral do Município, que desempenhou um papel fundamental em minha formação acadêmica, me proporcionando conhecer um pouco mais da área onde tenho grande interesse em seguir carreira profissional, outrossim, meus cumprimentos aos meus colegas de trabalho e aos demais profissionais que tornaram meus dias mais leves e felizes, me incentivando e dando um apoio essencial.

Por fim, ao meu orientador Evandro Luis Dezordi, expressei meu sincero e infinito agradecimento, por ter aceitado me orientar neste trabalho acadêmico e poder dividir comigo um pouco de seu conhecimento, é um profissional exemplar que tenho tamanha admiração e respeito.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo, compreensão e elucidação sobre a desapropriação de bens com caráter sancionatório, entender em quais hipóteses pode ocorrer a desapropriação de bens, o que é o instituto da desapropriação, fazendo uma análise a respeito das formas em que a propriedade cumprirá com a sua função social, os órgãos competentes para realizar esse tipo de intervenção na propriedade e como se indeniza os proprietários particulares dos bens desapropriados, tanto por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social. Para isso foram utilizadas doutrinas de diversos especialistas no tema, no campo do Direito Administrativo e Constitucional. Este trabalho é composto de três seções que vão gradualmente tratando do direito de propriedade até o tema proposto. Por fim, então que o não cumprimento da adequação em determinado período de tempo, gera o que se chama de desapropriação sancionatória, na qual o Estado pode desapropriar o imóvel do proprietário por não cumprir as exigências. Para realização desta pesquisa, utilizou-se da técnica de pesquisa bibliográfica, mediante análise de artigos científicos, jurisprudências, doutrinas e legislação. O método de abordagem foi o indutivo.

Palavras-chave: Desapropriação; Sanção-Administrativa; Função Social; Propriedade; Indenização.

ABSTRACT

The objective of this project is to study, understand and elucidate the expropriation of assets with a sanctioning nature, to understand in what circumstances the expropriation of assets may occur, what the institute of expropriation is, making an analysis of the ways in which the property will fulfill its social function, the competent bodies to carry out this type of intervention on property and how the private owners of expropriated assets are compensated, whether for public need, public utility or social interest. For this purpose, doctrines from various experts on the subject were used, in the field of Administrative and Constitutional Law. This project is constituted of three sections that gradually deal with property rights up to the proposed theme. Finally, failure to comply with compliance within a certain period of time generates what is called sanctioning expropriation, in which the State can expropriate the property from the owner for not complying with the requirements. To carry out this research, the bibliographical research technique was used, through analysis of scientific articles, jurisprudence, doctrines and legislation. The approach method was inductive.

Key-words: Expropriation; Administrative Sanction; Social role; Property; Indemnity.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O DIREITO DE PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	8
2.1 CONCEITO DE PROPRIEDADE	8
2.2 PROPRIEDADE E POSSE	9
2.3 A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE	10
2.4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	11
2.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL	12
3 A DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE.....	15
3.1 CONCEITO DE DESAPROPRIAÇÃO.....	15
3.2 NATUREZA JURÍDICA	18
3.3 COMPETÊNCIA PARA DESAPROPRIAR E PARA PROMOVER A DESAPROPRIAÇÃO	19
3.4 PROCEDIMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO	21
3.4.1 Fase declaratória	21
3.4.2 Fase executória	22
3.5 INDENIZAÇÃO	23
3.6 IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE.....	25
3.7 DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA	26
3.8 RETROCESSÃO	27
4 MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	29
4.1 A DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA .	30
4.1.1 Função social da propriedade urbana na CF de 1988	32
4.1.2 Competência	34
4.1.3 Base legal e constitucional	36
4.1.4 Indenização	37
4.2 A DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL	42
4.2.1 Função social da propriedade rural na CF de 1988.....	45
4.2.2 Competência	48
4.2.3 Base legal e constitucional	49
4.2.4 Indenização	51
5 CONCLUSÃO.....	56
REFERENCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados mediante prévia declaração de necessidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o por justa indenização.

No que se refere a desapropriação com caráter de sanção, esta é uma modalidade de desapropriação que ocorre para punir seu proprietário por não cumprir a função social da propriedade ou por cometer ato ilícito; em todos os casos, é realmente preciso que os preceitos legais sejam cumpridos. O predomínio do interesse público sobre o particular faz parte do ordenamento jurídico do Estado, uma vez que o Poder Público em razão de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, conforme esta citado no Artigo 5º, XXIX, da Constituição Federal. Entre os inúmeros meios de intervenção do Estado na propriedade, a desapropriação sancionatória é de suma importância.

Na presente monografia, tem-se como objetivo entender em quais hipóteses ocorrera a desapropriação de bens com caráter sancionatório, entender o que é o instituto da desapropriação, fazendo uma análise a respeito da função social da propriedade urbana e a função social da propriedade rural, os órgãos competentes para realizar esse procedimento, legislações aplicáveis e como acontece o tramite da indenização, que está previsto no artigo 5º da Constituição Federal “XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”. Esta é uma garantia fundamental destinada a proteger a propriedade privada, mesmo que prevaleça o interesse público, com um estudo aprofundado deste tema, com base em pesquisas, jurisprudência e os principais doutrinadores da matéria.

A lei básica de desapropriação em seu art. 2º, prescreve que “todos os bens” poderão ser desapropriados, o que abarca os bens móveis e imóveis, assim, tudo aquilo que for necessário para atingir uma finalidade, necessidade ou utilidade pública e interesse social.

Para a realização da pesquisa, utilizou-se metodologia analítica descritiva e a técnica bibliográfica, para buscas de dados e referências diante o tema abordado, como referência norteadora a Constituição Federal, legislações e a visão sobre o tema nas palavras dos principais doutrinadores da matéria.

2 O DIREITO DE PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O direito de propriedade foi elencado na constituição federal de 1988 contemplando como direito fundamental conforme art. 5º, XXII; previsto como direito fundamental, com o objetivo de assegurar uma vida digna e igualitária a todos os cidadãos.

Para Gilmar Mendes (2008), o direito de propriedade, ao contrário do direito à vida ou à liberdade de ir e vir, por exemplo, não pertence à natureza do ser humano, tendo na ordem jurídica a instituição direta e expressa do seu âmbito de proteção. É a Constituição Federal que dá a tal direito o status de garantia institucional.

Por este motivo, a Constituição Federal está em constante processo de adaptações às mudanças sociais, cabendo ao intérprete a função de encontrar harmonia entre suas normas e a realidade social e política. Como veremos no decorrer do capítulo, pode-se afirmar que o conceito constitucional de propriedade é um tanto quanto dinâmico, a propriedade passou a ser, de um lado, o direito fundamental do seu titular em ver preservado seus interesses individuais, sendo que “a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária” (MENDES, 2008, p. 439), em consonância, de fato, com os princípios constitucionais.

2.1 CONCEITO DE PROPRIEDADE

A propriedade é o poder jurídico de usar, gozar, dispor das coisas dentro da sua função social, desde que se não faça delas uso proibido por lei, e de reave-la de quem injustamente as possua. Além disso existem cinco princípios fundamentais que regem a propriedade, tais como: a oponibilidade *erga omnes*, a publicidade, a perpetuidade, exclusividade e a elasticidade.

Segundo Marinela, Fernanda:

O direito da propriedade consiste em um direito individual que assegura a seu titular uma série de poderes de cunho privado, civilista, dentre os quais estão os poderes de usar, gozar, usufruir, dispor e reaver um bem, de modo absoluto, exclusivo e perpétuo, com fundamento no art. 5º, XXII e XXIII, da CF. O caráter absoluto da propriedade garante ao proprietário o direito de dispor da coisa como bem entender, sujeito apenas a determinando as limitações impostas pelo direito público e pelo direito de propriedade de outros indivíduos. É um direito oponível *erga omnes*. O caráter exclusivo significa exercer sozinho o direito (sem interferência de outros), portanto um mesmo bem não pode pertencer com exclusividade e simultaneamente a duas pessoas, já que o direito de um exclui o direito do outro. O Código Civil de

2002 estabelece expressamente essas características no art. 1.231, que dispõe. “ A propriedade presume plena e exclusiva, até prove a em contrário”. Como resultado desses dois caracteres indispensáveis da propriedade, qual seja, absoluto (ou pleno como preferiu o CC) e exclusivo, decorre que ela também é perpetua ou irrevogável. Assim, por ser absoluto, tudo que o proprietário legalmente te dispuser sobre ele deve ser mantido e deve produzir seus efeitos. E mais, a exclusividade garante que o direito de propriedade não pode cessar por intentar terceiros. Dessa maneira, uma vez adquirida, ela não pode ser perdida, salvo por vontade do proprietário. Portanto, subsiste independentemente de exercício e enquanto não surgir uma causa legal que a extinga. (MARINELA, 2019, pg, 615)

A propriedade possui características de absolutismo, é um direito constitucional, e somente o proprietário poderá usufruir de todos os direitos a ela inerente, contudo, a propriedade já teve esse absolutismo, que hoje é relativizado.

A aquisição da propriedade pode ser feita de diversas formas, a originária ou a derivada; a originária é um ato próprio e ocorre quando a coisa se encontra desvinculada de qualquer relação com o titular anterior e sem que haja relevância com o antecessor. Um exemplo típico de modo originário é a usucapião, pois o usucapiente não recebe a coisa do usucapido, não decorre do antigo proprietário. Já a derivada ocorre quando a transmissão é feita de um proprietário a outro, por ato *inter vivos ou causa mortis*, sendo assim, a coisa chega ao adquirente com as mesmas características anteriores, a servidão, hipoteca, compra e venda, por exemplo.

A aquisição também pode ser gratuita ou onerosa. A forma gratuita acontece quando a propriedade é adquirida sem contraprestação, como no caso da doação, já na onerosa, existe uma contraprestação, como exemplo a compra e venda.

E por fim, a aquisição pode ser de forma singular ou universal; da maneira singular refere-se a uma coisa determinada, como por exemplo comprar uma casa. Já na maneira universal, adquire-se uma universalidade de direito, de exemplo a sucessão aberta.

2.2 PROPRIEDADE E POSSE

A teoria objetiva, traçada por Ilhering, a qual utilizamos em nosso ordenamento jurídico, estabelece que posse é *corpus*, ou seja, o contato direto com a coisa. Tal teoria está destacada no art. 1.196 do Código Civil, qual relata: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. (BRASIL, Código Civil, 2002). Savigny, traz a teoria subjetiva, que estabelece que, além do contato direto, é preciso ter também a intenção; essa teoria só é adotada em nosso ordenamento, quando se trata de uma situação onde se leva em conta a intenção de proceder

como proprietário. Como exemplo, o caso de usucapião. Posse é o exercício utilizado por todo aquele que age como se de fato fosse o proprietário, pois tem para si o exercício da coisa.

O art. 1.204 do Código Civil, expressa, em resumo, que a posse só ocorre quando a pessoa puder exercer alguns poderes inerentes à propriedade, são eles os poderes de usar, gozar, dispor e reaver.

No entanto, a propriedade que está expressa no art. 1.228 do Código Civil, é o direito que a pessoa física ou jurídica tem de usar (servir-se diretamente da coisa, utilizando-a como lhe convir), gozar (servir-se indiretamente da coisa, retirar frutos e utilizar os produtos), dispor (alienar ou consumir, fazendo o que quiser com a coisa) e reaver de seu bem (reivindicar) de quem injustamente o possua. O direito apresenta três características essenciais sobre a propriedade: sendo absoluto; exclusivo e irrevogável ou perpétuo.

Conforme o § 1º do artigo 1.228 do Código Civil, como sendo cláusula geral:

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 ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, Código Civil, 2002).

Quanto a sua classificação, sendo ela plena, é quando o proprietário tem o direito de uso, sem que terceiros tenham algum direito sobre o bem e, limitada, como exemplo, no caso de uma hipoteca, quando o proprietário tem sobre a propriedade algum ônus.

2.3 A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE

A Constituição Federal de 1988, protege veemente os direitos da propriedade, considerando o direito à propriedade um direito fundamental. O direito à propriedade está previsto no texto constitucional em seu artigo 5º inciso XXII, considerado um direito fundamental para o indivíduo, não obstante a previsão da proteção da propriedade no texto constitucional, foram previstas regras de condutas que garante Meios ao proprietário que estiver tendo sua propriedade invadida ou sofrendo tentativa de invasão à proteção da sua propriedade.

Além de estar presente em Constituições por todo o mundo, o direito de propriedade também faz parte da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Dessa forma, observa-se que esse direito é praticamente um consenso em todo o mundo.

2.4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Com a necessidade de regular a política urbana, que é tratada no capítulo II da CF/88 e também manter o estabelecimento de ordem pública e interesses sociais, a fim de regular o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, iniciou-se o processo de elaboração de um projeto de lei que passou por mais de uma década de conflitos políticos que então resultou na Lei 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da cidade.

A política urbana, ou seja, o programa constitucional desenvolvido para o solo urbano, visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade-estado e garantir o bem-estar de seus habitantes, de acordo com o artigo 182 da CF/88 (as diretrizes e os aspectos gerais da execução da política urbana foram regulamentados pela Lei nº 10.257/2001).

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressa no plano diretor urbano, assegurando assim o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Adverte-se que será cumprida a função social da propriedade urbana quando ocorrer a sua funcionalização por meio do desenvolvimento de suas funções, sendo elas: moradia, trabalho, lazer, integração entre os seres humanos, crescimento educacional e cultural, lazer e preservação do meio ambiente; observadas sempre, as prioridades estabelecidas no plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

O imóvel urbano que descumprir a função social da propriedade, que não atender à função social da propriedade, poderá ser desapropriado pelo Município mediante o pagamento de uma indenização em títulos da dívida pública, conforme art. 182, parágrafo 4º, da CF:

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - Parcelamento ou edificação compulsórios;

II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988, art. 182).

Desse modo, a propriedade que não cumprir sua função social é passível de fiscalização pelo Poder Público, uma vez que a lei determina como ocorrera a sua ideal

destinação e o Estado possui legitimidade para fiscalizar e exercer o seu poder de polícia de forma imperativa e autoexecutável, sendo assim, impor ao particular que destine a propriedade a um fim social.

Segundo Celso Ramos Bastos:

A chamada função social da propriedade nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal. Não há um regime único da função social porque também são diversos os domínios sob os quais se exerce a propriedade. O que se pode dizer é que a Constituição se interessou sobretudo pelos bens materiais, mais especificamente. (BASTOS, 1999, pg. 178)

Apesar do interesse da Constituição sobretudo sobre os bens materiais, não se descarta a possibilidade de desapropriação de bens imateriais como os direitos do autor, por exemplo; nota-se que nesses casos, a mera predominância do interesse público sobre o privado autoriza a aplicação de medidas que resolvam o momentâneo conflito entre o individual e o social, sem que precise fundar invocação da função social da propriedade.

Face aos argumentos anteriores, concluído que a aquisição de bens imóveis é da responsabilidade tanto do titular do imóvel como proprietário, como do Estado que fiscaliza a sua utilização. A propriedade não se limita ao território de seu proprietário, muito menos às suas atividades de transferência. A função social estipulada pelo ordenamento jurídico brasileiro refere-se à condição de base e referência para que a propriedade tenha a função social prevista em lei para o cumprimento de sua função.

2.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

A função social da propriedade rural está disciplinada no artigo 186 da Constituição Federal de 1988, onde o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural foi considerado como elemento necessário à observância da função social que lhe deve ser inerente. Foram adotados muitos institutos no Brasil para o regime de posse da terra e a obtenção de sua propriedade, assim o princípio da função social da propriedade foi consagrado na legislação brasileira pela Lei n. 4.504/64, que ficou denominada como “Estatuto da Terra”, que constitui um marco no regime jurídico, por traçar toda a disciplina das relações jurídicas agrárias, que até então só tinha a Lei de Terras, de 1850.

O conceito de imóvel rural está definido no artigo 4º do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64):

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; (BRASIL, 1964, art. 4).

O Estatuto da Terra, conforme observa-se, utilizou o critério da destinação como elemento de distinção entre imóvel rústico e urbano.

O estatuto acima citado, assegura a todos o acesso à propriedade rural, mas limitando esse direito pelo compromisso de manter a produtividade da terra em níveis satisfatórios definidos por lei, bem como de favorecer o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores rurais, principalmente, quanto a estes, no que tange às relações de trabalho, e de conservar os recursos naturais. Ainda, estabeleceu, que é dever do Poder Público, além de criar condições de acesso do trabalhador à propriedade da terra, zelar para que esta desempenhe sua função social.

A Constituição Federal de 1988 inseriu os elementos que perfazem a função social da propriedade rural, incluindo-os nos incisos do art.186:

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. (BRASIL, 1988, art. 186)

Conforme esse dispositivo constitucional, a função social da propriedade agrária é constituída por um elemento econômico, um elemento ambiental e um elemento social.

O elemento econômico supõe a utilização da melhor técnica agrícola, sendo que a adequação do uso racional e adequado será verificada de acordo com as condições geofísicas do terreno, ou seja, seu potencial produtivo (SILVEIRA, 1988, p.19).

A presença do elemento ambiental na definição do conteúdo da função social da propriedade agropecuária é mais uma demonstração de que o legislador constituinte originário conferiu primazia à preservação do meio ambiente. A Constituição Federal estabeleceu a defesa do meio ambiente como princípio de ordem econômica (CF, art. 170, IV) e garantiu a todos o "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum dos povos e essencial à sadia qualidade de vida impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de

defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (CF, art. 225). A qualidade do meio ambiente influencia muito a qualidade de vida.

E por fim, o elemento social que implica o cumprimento das regras inerentes à relação laboral e o desenvolvimento de uma forma de exploração da terra que responda aos interesses dos assalariados de forma a promover o seu bem-estar. Coaduna-se com os fundamentos da República especialmente quando a constituição protege "os valores sociais do trabalho" (CF, art. 1º, IV) e estabelece que a ordem econômica, pautada na valorização do trabalho humano, destina-se assegurar a cada uma existência digna, compatível com a justiça social (CF, art. 170). Meramente cumpre a função social o imóvel rural que atenda simultaneamente a todos esses elementos.

3 A DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

Entende-se pela visão dos principais doutrinadores referente à matéria, por intervenção na propriedade privada, todo ato do Poder Público que compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público. A intervenção na propriedade pode ser conceituada como sendo toda ação do Estado que, compulsoriamente, restringe ou retira direitos dominiais do proprietário. Indispensável se faz a ressalva de que esta intervenção estatal, sendo realizada na propriedade de particulares, ou até mesmo no domínio econômico, não se concretiza de forma injusta, autoritária ou através de pautas de julgamento ou interesses próprios dos agentes públicos. Dar motivo a esse tipo de ato seria como regressar no tempo, retroagir à época do Direito Divino dos Reis, no qual vigia a teoria política do Absolutismo, típica centralização do poder oriunda do Continente Europeu nos séculos XVII e XVIII. Posto isso, o procedimento interventivo é regrado por lei e, o que é mais fundamental, previsto na Constituição Federal, tendo em vista o modo de sua execução. Qualquer tipo de atuação da Administração Pública que domine estes parâmetros fixados pelo Poder Legislativo torna a intervenção maculada de vícios, conseqüentemente, trata-se de um ato administrativo nulo, pressupondo a responsabilização do agente pela ilegalidade praticada.

“Cabe ao Estado, utilizando os instrumentos de intervenção na propriedade, o papel de agente fiscalizador do cumprimento da função social. O proprietário que desatende aos requisitos da função social incide na prática de ato ilícito, podendo sujeitar-se à imposição de instrumentos sancionatórios de intervenção na propriedade, como é o caso da desapropriação”. (MAZZA, 2019).

3.1 CONCEITO DE DESAPROPRIAÇÃO

A palavra desapropriação, de origem latina *propriu*, é o processo pelo qual o Estado, por meio de uma autoridade competente, toma a propriedade de um particular, com a devida indenização, para fins de utilidade pública como questões de interesse e comodidade da administração pública (exemplo ampliar uma via, rua, desapropriando parte de um terreno ou para a construção de um centro de conveniência em determinado local para o bem da comunidade) para fins de interesse social, que se trata de observar a função social da propriedade, observando o caráter de justiça social, de distribuição igualitária que faz a

garantia da função social (exemplo: construção de casas populares) ou para atender a uma necessidade pública como questões urgentes, situações excepcionais (exemplos: tragédias ambientais). De certa forma, para o expropriado em nada seria vantajoso perder sua propriedade ao Poder Público sem ter uma compensação por isso, afinal de contas o Poder Público está retirando seu direito adquirido – o de propriedade, decorrente do direito privado e, portanto, para que se efetive a desapropriação é necessário que existam certos requisitos justificadores para tanto.

A regra da indenização é que seu pagamento seja efetuado em dinheiro. A exceção a tal regra é realizada, mediante o pagamento de títulos da dívida pública, para o caso de desapropriação urbanística ou para fins de reforma agrária. Contudo há casos em que não há nada a ser pago decorre de utilização do imóvel para plantio de psicotrópico ou exploração de trabalho escravo.

Essa indenização deve ser justa e prévia à desapropriação, de acordo com o valor de mercado do bem. O objetivo é garantir que o particular não seja prejudicado pela perda da propriedade, além de garantir que o interesse público seja atendido.

Os bens que podem ser desapropriados incluem terrenos, imóveis, equipamentos, máquinas, entre outros.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a desapropriação só pode ser feita em casos de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social, devidamente justificados. Além disso, o processo de desapropriação deve respeitar o devido processo legal e garantir o direito do proprietário à ampla defesa e à indenização justa e prévia, que deve ser calculada com base no valor de mercado do imóvel desapropriado.

Vale ressaltar que, a desapropriação é regulamentada por leis específicas e está sujeita a várias limitações e restrições, a fim de garantir o respeito aos direitos dos particulares envolvidos.

Segundo Alexandre Mazza:

O art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41 prevê expressamente a possibilidade de as entidades federativas geograficamente maiores desapropriarem bens pertencentes às menores: “Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa”. A União pode desapropriar bens públicos estaduais, distritais e municipais; e o Estados, bens públicos municipais. Mas nunca se admite desapropriação promovida pelas entidades menores sobre as maiores. Assim, Estados não desapropriam bens federais, bem como Municípios e o Distrito Federal não podem desapropriar bens públicos de nenhuma natureza. (MAZZA, 2019, pg. 1028)

Sendo assim, a desapropriação de bens públicos, em síntese, pode ser feita de maneira ‘de cima para baixo’, mas jamais de ‘de baixo para cima’.

Outrossim, a desapropriação tem por objetivo proporcionar o incremento e a modernização da sociedade por meio de políticas públicas capazes de propiciarem uma maior comodidade à sociedade, por exemplo, a feitura de metrô ou moradias populares no âmbito urbano ou para fins de reforma agrária no meio rural.

A desapropriação pode ocorrer tanto de bens particulares como de bens públicos. No caso da desapropriação de bens públicos, existem basicamente dois tipos: a desapropriação por utilidade pública e a desapropriação por interesse social.

A desapropriação por utilidade pública é aquela que ocorre quando o poder público precisa utilizar um bem para a realização de obras ou serviços de interesse público, como a construção de estradas, hospitais, escolas, entre outros. Nesse caso, a desapropriação é autorizada mediante o pagamento de indenização justa, que deve ser fixada de acordo com a avaliação do valor do bem.

Já a desapropriação por interesse social é utilizada quando o poder público necessita desapropriar um bem público para atender a políticas públicas, como a reforma agrária ou a regularização fundiária de áreas urbanas. Nesse caso, a desapropriação pode ocorrer mesmo sem a necessidade imediata de utilização do bem, mas visando atender a um interesse social mais amplo.

Em ambos os casos, é necessário que seja realizada uma avaliação criteriosa do valor do bem, de modo a garantir que a indenização seja justa e adequada. Além disso, é importante que o processo de desapropriação seja realizado de forma transparente e que os proprietários envolvidos sejam devidamente notificados e tenham o direito de defesa.

A legislação também cita, a desapropriação de propriedade nociva, que está presente no art. 243 da Constituição Federal, que não prevê qualquer tipo de indenização ao particular, por se tratar de glebas de terra impedidas de permanecerem em razão da cultura ilegal de plantas psicotrópicas. O artigo 243 da Constituição Federal assim prevê: “Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão desapropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.”

Essa desapropriação tem caráter compulsório e confiscatório e está regulamentada pela Lei nº 8.257/91, que dispõe que as plantas psicotrópicas são aquelas que permitem a

obtenção de substância entorpecente, a qual esteja elencada no rol emitido pelo Ministério da Saúde.

3.2 NATUREZA JURÍDICA

A desapropriação é um procedimento legal pelo qual o Estado, ou outras entidades autorizadas por lei, tomam a propriedade de uma pessoa sem o seu consentimento prévio, mediante o pagamento de uma indenização justa.

A natureza jurídica da desapropriação é de um direito constitucional, que é previsto e regulamentado pela Constituição Federal de 1988 e por outras leis específicas. Ela é considerada um instrumento de intervenção do Estado na propriedade privada, tendo como objetivo atender ao interesse público, seja para a realização de obras públicas, para a reforma agrária, para a preservação ambiental, entre outras finalidades.

A desapropriação é um procedimento que envolve uma restrição ao direito de propriedade, o que faz com que o seu exercício seja limitado pelo princípio da legalidade e da justa indenização. Isso significa que a desapropriação só pode ser realizada nos casos previstos em lei, com observância das formalidades legais, e que o proprietário deve ser indenizado de forma justa pelo valor do bem desapropriado.

A desapropriação possui natureza jurídica de procedimento administrativo, que consiste em um conjunto ordenado de atos administrativos.

Alexandra Mazza assim conceitua que:

a desapropriação tem natureza jurídica de procedimento, isto é, consiste em um conjunto ordenado de atos administrativos. Por isso, a desapropriação não pode ser tratada como um ato jurídico isolado ou um fato administrativo, tampouco como processo (relação jurídica). Além disso, ao afirmar-se que a desapropriação é um procedimento “administrativo”, reforça-se a ideia de que a referida sequência de atos se encontra submetida diretamente à incidência dos princípios e normas do Direito Administrativo, e não de outro ramo jurídico. (Alexandre Mazza, 2019, pg. 1031).

Os fundamentos legais da natureza jurídica da desapropriação podem ser encontrados em diversos dispositivos legais, sendo os principais:

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXIV, estabelece que a propriedade é um direito fundamental, mas que ela poderá ser desapropriada por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro; Na Lei Federal nº 4.132/62, esta lei dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública e

regula o processo administrativo para a sua realização; No Código Civil de 2002 que trata do direito de propriedade e estabelece que ele pode ser limitado pelo poder público em casos de utilidade pública ou interesse social; No estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) pois este estatuto trata da política urbana e estabelece as bases para a desapropriação de imóveis urbanos que não cumprem sua função social;

Esses dispositivos legais fundamentam a natureza jurídica da desapropriação como um instrumento de intervenção do Estado na propriedade privada, em casos de necessidade ou interesse público, mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

3.3 COMPETÊNCIA PARA DESAPROPRIAR E PARA PROMOVER A DESAPROPRIAÇÃO

A competência para desapropriar e promover a desapropriação depende do contexto legal em que se insere. Em geral, a Constituição Federal brasileira atribui aos entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) a competência para desapropriar bens, desde que observados os requisitos legais.

No caso da União, a competência para legislar é prevista no artigo 22 da Constituição Federal, que estabelece a competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil, inclusive sobre desapropriação. Já os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre desapropriação, conforme o artigo 24, inciso XVI, §1º, da Constituição.

No âmbito municipal, a competência para desapropriar pode ser atribuída por lei municipal, desde que respeitados os limites constitucionais e legais.

Cabe ressaltar que, para promover a desapropriação, o ente federativo deve ter um interesse público específico e deve observar as garantias legais do proprietário do bem, como o pagamento de justa indenização.

Segundo Alexandre Mazza:

Com exceção da Aneel e do DNIT, nenhuma entidade da Administração Pública indireta tem competência para desapropriar. Autarquias (exceto o DNIT), agências reguladoras (exceto a Aneel), fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, permissionários e concessionários nunca desapropriam. Havendo necessidade, cabe à pessoa federativa desapropriar os bens e destiná-los ao patrimônio da entidade descentralizada ou ao particular delegatário de serviço público. (MAZZA, 2019, pg. 1007)

A competência para desapropriar é aquela para iniciar a desapropriação, expedindo a lei expropriatória ou o decreto expropriatório. Por isso, só podem desapropriar entidades federativas.

Podem promover a desapropriação, no caso, efetivar a desapropriação, ou seja, praticar os atos concretos para efetuar-la (depois de existente uma declaração de utilidade pública expedida pelos que têm poder para submeter um bem à força expropriatória), além da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, as autarquias, os estabelecimentos de caráter público em geral ou que exerçam funções delegadas do Poder Público e os concessionários de serviço, quando autorizados por lei ou contrato.

A competência para promover desapropriação consiste na execução de atos materiais e concretos de apoio no procedimento desapropriatório, após a existência de uma declaração de utilidade pública expedida por aqueles que têm poder para submeter um bem à força desapropriatória.

Nessa circunstância, a competência para promover desapropriação, também chamada de competência executória é a mais ampla, abarcando além dos entes federados, como a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios, os integrantes da Administração Indireta, como autarquias, os estabelecimentos de caráter público em geral ou que exerçam funções delegadas pelo Poder Público e os concessionários de serviços, quando autorizados por lei ou contrato (artigo 3º, do Decreto-Lei nº 3.365/41).

Helly Lopes Meirelles sustenta que:

os bens públicos são passíveis de desapropriação pelas entidades estatais superiores desde que haja autorização legislativa para o ato expropriatório e se observe a hierarquia política entre estas entidades. Admite-se, assim, a expropriação na ordem decrescente, sendo vedada a ascendente, razão pela qual a união pode desapropriar bens de qualquer entidade estatal; os Estados membros e territórios podem desapropriar os de seus Municípios; os municípios não podem desapropriar os de nenhuma entidade política. (MEIRELLES, 2016, pg. 731).

Qualquer propriedade que seja, pode ser confiscada. Isso quer dizer que todos os bens móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, podem ser desapropriados. Portanto, direitos em geral também são expropriados. No entanto, direitos muito pessoais, como a liberdade, o direito à honra etc., não podem ser desapropriados. Com efeito, estes não se definem por um conteúdo patrimonial, mas apresentam-se como verdadeiras projeções da personalidade do indivíduo ou consistem em expressões do seu estatuto jurídico, como o poder parental e a cidadania por exemplo. Celso Bandeira de Mello conceitua:

Bens públicos podem ser desapropriados, nas seguintes condições e forma: a União poderá desapropriar bens dos Estados, municípios e Territórios; os Estados e Territórios poderão expropriar bens de Municípios. Já, as recíprocas não são verdadeiras. Sobremais, há necessidade de autorização legislativa do poder expropriante para que se realizem tais desapropriações. (2014, pg. 900).

3.4 PROCEDIMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO

O procedimento de desapropriação no Brasil é regulamentado pela Constituição Federal, que prevê que a desapropriação só pode ser realizada mediante prévia e justa indenização em dinheiro, salvo nos casos em que a desapropriação for realizada para fins de reforma agrária e urbana.

O procedimento de desapropriação começa com a declaração da necessidade, utilidade pública ou interesse social de desapropriação pela entidade pública responsável. Essa declaração deve ser publicada em diário oficial ou em jornal de grande circulação, e também deve ser notificada ao proprietário do imóvel.

Após a declaração, a entidade pública realiza uma avaliação do valor do imóvel a ser desapropriado e apresenta uma oferta de indenização ao proprietário. Caso o proprietário aceite a oferta, o processo de desapropriação é encerrado.

No entanto, se o proprietário não concordar com a oferta de indenização, ele pode contestar a avaliação apresentada pela entidade pública e apresentar sua própria avaliação do valor do imóvel.

Uma vez que o valor da indenização é determinado, o proprietário é obrigado a transferir a posse do imóvel para a entidade pública, que então pode usá-lo para a finalidade que tal foi desapropriado.

É importante ressaltar que a desapropriação só pode ser realizada para fins de utilidade pública, interesse social ou necessidade pública. Além disso, o proprietário do imóvel tem direito a uma indenização justa e prévia, o que significa que a entidade pública deve pagar um valor que corresponda ao valor de mercado do imóvel desapropriado.

3.4.1 Fase declaratória

A fase declaratória da desapropriação é a etapa inicial do processo de desapropriação, na qual se busca a declaração judicial da necessidade de se desapropriar determinado imóvel para fins de necessidade ou interesse social.

A fase declaratória é a etapa administrativa, consubstanciada na declaração de utilidade pública, a qual individualiza o bem a ser desapropriado pelo Poder Público. Implica, ainda, na publicação do Decreto de Desapropriação nos termos do Decreto-Lei nº 3.365/41, em Imprensa Oficial, contendo a descrição pormenorizada do bem (se for imóvel, deve constar a matrícula, limites e confrontações, além do nome do proprietário, se houver) e a finalidade da desapropriação, para que não haja qualquer dúvida sobre o objeto a ser desapropriado.

A manifestação desta declaração de desapropriação deve ser realizada por intermédio do Poder Executivo. A *contrario sensu*, a declaração feita pelo Legislativo se materializa na forma de lei — o que não afasta a participação do Executivo, eis que deve honrar suas prerrogativas em promover a desapropriação, tomando as medidas adequadas para tanto. Existe ainda uma terceira forma de formalização, onde a declaração de utilidade pública é feita pelo DNER, que pode ocorrer tanto por iniciativa do próprio Ministro dos Transportes (por decreto) quanto do próprio DNER.

Para que o ato de declaração seja considerado razoável, no seu núcleo devem ser descritos os seguintes elementos: o contribuinte do ato de desapropriação (cobrador), a análise do bem desapropriado (identificação, dimensões, características relevantes), as instruções a serem dado ao bem, (como terá sua destinação, como será utilizado em benefício da coletividade), a base legal, os recursos orçamentários que serão utilizados para custeá-lo e declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.

A expedição do decreto como conceitua Alexandra Mazza (2019), produz os seguintes efeitos: submete o bem a um regime jurídico especial; declara a destinação pretendida para o objeto expropriado; fixa o estado da coisa para fins de indenização; autoriza o direito de penetração; inicia o prazo de caducidade, que será de cinco anos, contados da expedição do decreto; preenchido o requisito legal de compras de urgência, autoriza a imissão provisória da posse; e por fim, determina a entidade federativa com precedência sobre o bem.

Após a fase declaratória, inicia-se a fase executória, na qual se procede à avaliação do imóvel, ao pagamento da indenização e à efetivação da transferência da propriedade para o poder público.

3.4.2 Fase executória

A fase executória é a segunda fase, que pode desenvolver-se judicial ou extrajudicialmente, é caracterizada pelos atos levados a cabo pela Administração Pública,

objetivando a promoção da desapropriação por meio da ratificação do que foi firmado na declaração de desapropriação (ocorrida na primeira fase). Em resumo, nada mais é que o instante no qual as medidas pertinentes à consumação da incorporação do bem ao patrimônio público são tomadas.

A fase extrajudicial, ocorre quando, em não havendo interferência do Poder Judiciário, as partes envolvidas no processo (desapropriante e desapropriado) transigirem com relação ao preço a ser pago pelo Estado ao particular, como forma de indenização pela *res* desapropriada.

E na fase executória judicial, a desapropriação judicial tem lugar quando o desapropriante ingressa em juízo com a propositura da ação desapropriatória. Neste caso, a manifestação judicial poderá ser, ainda, de dois tipos: Pode ser homologatória, quando o proprietário do bem aceita, em juízo, a oferta feita pelo desapropriante; aí, o juiz apenas homologa o acordo judicial, se o desapropriado concordar com a proposta do poder público para que desocupe o imóvel em troca do preço, inexistente a figura jurídica da desapropriação, acontece uma mera compra e venda civil. Formaliza-se em documento escrito o que foi pactuado, o poder público interessado paga o preço e efetiva-se a transição do domínio, pela convergência dos elementos: pagamento, pode ser também contenciosa, quando o proprietário e o desapropriante não acordam em relação ao preço, que terá que ser fixado pelo juiz, após arbitramento.

A Lei das Desapropriações é que determina o modo como será celebrado o processo judicial de desapropriação, sendo que, nas questões em que esta lei se mostrar incompleta, admitir-se-á a aplicação do Código de Processo Civil, em seu art. 42.

No entanto, o tratamento é diferente quando o objeto da ação de desapropriação é um item retirado da propriedade de seu proprietário para fins de reforma agrária. Aplica-se o artigo 4 da Lei Complementar nº. 76/93. Daí se infere que o 'direito de diferimento' pode ser exigido na defesa elaborada pelo particular. No entanto, no mesmo ato processual não deve constar qualquer apreciação de interesses societários declarados, conforme o art. 9º da Lei Complementar dispõe: "A resposta deve ser dada no prazo de quinze dias, quando se tratar de matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação de declarado interesse comunitário".

3.5 INDENIZAÇÃO

A indenização pode ser definida como uma premissa desapropriatória inarredável que cabe ao Estado o dever de honrar, eis que o prejuízo causado ao particular salta aos olhos

de maneira cristalina, tendo em vista o descompasso que foi ocasionado ao patrimônio deste, em face da supressão forçada a que foi submetido. Reconstituir o equilíbrio que foi abalado pela intervenção supressiva é o objetivo da indenização.

Concordante o disposto na Constituição Brasileira, esta indenização deverá ser justa, prévia e em dinheiro, exceto em três casos peculiares: a desapropriação, realizada pela União Federal, de bens imóveis rurais para fins de reforma agrária (art. 184, da Constituição Federal); expropriação de glebas de terra em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas e trabalho escravo; e desapropriação, realizada por Município, de bens urbanos usados de modo indevido (art. 182, §4º, III, da Constituição Federal).

Quanto à primeira exceção listada, os pagamentos podem ser feitos na forma de títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo de vinte anos a partir do ano seguinte à emissão. Além disso, as benfeitorias úteis e necessárias devem ser reembolsadas em dinheiro. A segunda exceção diz respeito à ausência de qualquer meio de compensação. Por fim, para os bens desviados pela desapropriação municipal, a indenização pode ser paga em títulos da dívida pública resgatados em até dez anos.

Nesses casos, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2014), “ao pagamento deve ser incluído juros moratórios, compensatórios, correção monetária, honorários advocatícios e outras despesas como valor de avaliação do imóvel, benfeitorias, lucros cessantes e danos emergentes, juros de mora, honorários advocatícios, custas e despesas processuais, demolição e transporte de máquinas e fundos comerciais”.

Sendo assim, no cálculo em relação ao valor avaliatório do bem, deverá incluir, antes da declaração de desapropriação, todas as benfeitorias existentes. Quanto às melhorias, as voluptuárias, não é compensada, até porque é apenas um embelezamento do bem, uma mudança estética, por outro lado, as melhorias necessárias são sempre pagas e somente se o desapropriador só disponibiliza com autorização.

Embora as perdas resultantes da desapropriação de ativos sejam compensadas (desde que comprovadas), a questão dos lucros cessantes permanece contestada. A compensação por um período definido ou definível só está disponível quando as mercadorias geram lucro em caso de dano específico. No entanto, esta regra não se aplica a danos possíveis, prováveis ou prováveis de ocorrer. O estado não pagará uma certa quantia de dinheiro com base na probabilidade. Nesse caso, o expropriado pode buscar esses direitos por meio de litígio direto, e esses ‘interesses disputados’ não serão incluídos no cálculo da indenização. Requer explicar que na expropriação para fins de reforma agrária a indenização será fixada consoante a Lei Complementar nº. 76/93.

3.6 IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE

Posteriormente de fixado o valor do bem e aceito pelo desapropriado, o Poder Público terá o direito de imitir-se na posse provisoriamente desde que haja declaração de urgência.

Imitir-se na posse significa fazer alguém entrar na posse de algum bem ou coisa e na desapropriação existe a possibilidade do Poder Público imitir-se na posse temporariamente.

O Poder Público pode obter a imissão provisória da posse, no início da lide, concedida pelo juiz, caso declare urgência e deposite em juízo, em favor do proprietário, importância fixada segundo critério previsto em lei, sob pena de não o fazendo, decair esse direito que não poderá ser renovado.

No entanto, pode o expropriado demonstrar de modo objetivo e indisputável que a alagação de urgência é inverídica, tendo o juiz que negá-la, pois a alegação de ‘urgência’ é requisito legal para a imissão provisória. Para Celso Antonio Bandeira de Mello “A urgência para fins de imissão de posse pode ser declarada a qualquer momento depois da declaração e utilidade pública do bem e dentro do prazo de validade”. (MELLO, 2014)

Se o valor fixado judicialmente for superior ao dobro do valor oferecido, o desapropriante ficará obrigado a complementar o valor do depósito até atingir metade do valor provisório fixado no laudo de arbitramento judicial.

Então, se o expropriante já depositou valor a maior (da metade), não precisará complementar o valor para imitir-se na posse e, este valor depositado pelo expropriante, jamais poderá ser reduzido. Prédios residenciais urbanos que sejam habitados pelo próprio dono ou por terceiro, que seja firmatário de promessa de compra e venda devidamente inscrita no Registro de Imóveis, têm o seu tratamento delimitado pelo Decreto-lei 1.075/70. Segundo o dispositivo citado, caso o proprietário do bem não concorde com o valor oferecido, terá o direito de impugnar o preço, dentro do prazo de cinco dias, contados a partir da intimação deste. Vale lembrar, que o valor atribuído à é aquele que, no entender do Poder Público, figura como o mais coerente. No caso de haver a impugnação, o Magistrado indicará um perito, se houver necessidade, para que seja elaborado um laudo sobre o bem objeto da expropriação, que deverá ser entregue em até cinco dias. Deste modo, o juiz, em 48h, determinará o preço provisório do bem.

No entanto, também existe o tratamento que diz respeito à pré-cessão de outros bens imóveis, ou seja, bens imóveis não abrangidos pela norma 1.075/70. Esta posse temporária do imóvel destinado à expropriação é para tributação do valor da arbitragem com taxa de depósito. Ou seja, a entrada é feita mediante o depósito de um determinado valor sobre a mercadoria para pagamento do IPTU ou IPTU. Nestas condições, se o expropriador indicar que concorda com o valor depositado a título de indenização, a expropriação far-se-á integralmente, dando ao interessado a oportunidade de levantar o valor integral. No entanto, se não for possível chegar a um acordo sobre o valor oferecido, conforme sugerido no artigo. De acordo com a Lei de Resgate, o proprietário do imóvel pode sacar 80% do valor depositado e continuar negociando o preço mais justo a seu ver como indenização. Remoção violenta de sua propriedade.

3.7 DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

A desapropriação indireta ocorre quando o Estado desapropria um bem ou propriedade sem cumprir os requisitos legais necessários para a desapropriação direta. Isso significa que o Estado realiza uma intervenção em um bem privado sem seguir os trâmites legais de indenização prévia e justa ao proprietário.

Essa forma de desapropriação pode ocorrer de diversas maneiras, como por exemplo, quando o Estado limita o uso de um terreno de forma que o proprietário não possa mais utilizá-lo para o fim que havia planejado, ou quando há a construção de uma obra pública que interfere no uso e na valorização do imóvel. Nesses casos, mesmo sem a transferência da propriedade, o proprietário pode alegar desapropriação indireta e requerer uma indenização.

A desapropriação indireta é um tema complexo e polêmico, pois envolve a proteção do direito à propriedade privada, garantido pela Constituição, e a necessidade de realização de obras públicas para o bem-estar coletivo. O Judiciário brasileiro tem o papel de analisar cada caso de forma individual e garantir a justa indenização aos proprietários afetados.

Celso Antonio Bandeira de Mello, destaca:

Desapropriação indireta é a designação dada ao abusivo e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder Público, com sua conseqüente integração no patrimônio público, sem obediência às formalidades e cautelas do procedimento expropriatório. Ocorrida esta, cabe ao lesado recurso às vias judiciais para ser plenamente indenizado, do mesmo modo que o seria caso o Estado houvesse procedido regularmente. (MELLO, 2014, pg. 914).

O prazo para a propositura da ação indenizatória é de quinze anos em face do Poder Público não dispor de justo título e boa-fé no ato de desapropriar, o que caracteriza uma forma de usucapião extraordinário. Dessa forma, além de ter que pagar o valor principal, a Administração Pública terá de arcar com o pagamento de juros moratórios de 6% ao ano a partir do trânsito em julgado, juros compensatórios de 12% ao ano desde a data da ocupação, custas e despesas processuais, honorários advocatícios, salários de peritos, correção monetária, publicação de editais, entre outras questões necessárias que norteiam a ação que objetiva o ressarcimento pecuniário a que o particular faz jus.

3.8 RETROCESSÃO

A retrocessão, do latim *retocessio*, é o ato pelo qual o Poder Público devolve o bem expropriado ao proprietário quando este não tiver sido utilizado na finalidade para a qual fora desapropriado, é, portanto, o desvio de finalidade na desapropriação, ou seja, o bem desapropriado é empregado com outro fim que não a utilidade pública ou o interesse social.

Verifica-se que o proprietário tem direito à indenização por perdas e danos se desconhecida for o direito real de preferência, nos termos do art. 519 do Código Civil, que assim dispõe: “Art. 519. Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa”.

No que lhe concerne, o art. 35 do Decreto-Lei 3.365 dispõe:

“Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.”

Deste modo, o particular readquire o imóvel que lhe havia sido expropriado, havendo a devolução do bem por parte do expropriante e da quantia indenizatória pelo proprietário. A doutrina estabelece duas modalidades de retrocessão: a retrocessão parcial, é a que ocorre quando, executada a obra pública, uma determinada parte do imóvel permanece desaproveitada por não ter recebido a destinação prevista; já a retrocessão total é a que ocorre quando o imóvel não é utilizado, em toda a sua extensão, em virtude de a obra pública não ter sido executada.

Na visão de Alexandre Mazza:

A Grande controvérsia doutrinária sempre cercou a discussão sobre a natureza jurídica da retrocessão: se um direito real ou pessoal. Os defensores da natureza real sustentam que a retrocessão consistiria no direito de reivindicar o bem, direito este que se estenderia não só ao antigo proprietário, mas também aos herdeiros, sucessores e cessionários. Entretanto, corrente majoritária tem defendido tratar-se a retrocessão de direito pessoal de adquirir o bem, quando oferecido pelo Estado, se não receber uma destinação de interesse público. (MAZZA, 2019, pg. 1038)

É essencial ressaltar que, para ter direito à ação de retrocessão, não basta o bem expropriado não ter a destinação projetada na ação expropriatória, eis que, além disso, não pode ser utilizada para serviços ou obras públicas. O que configura este instituto, além da hipótese recém mencionada, é o desvio de finalidade (também conhecido como tredestinação) ou, ainda, a transferência a terceiros, nos casos em que não há essa possibilidade.

4 MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A desapropriação por descumprimento da função social da propriedade é uma medida prevista na Constituição Brasileira de 1988 e pode ser realizada pelo poder público quando um imóvel urbano ou rural não cumpre sua função social. Existem diversas modalidades e situações em que essa desapropriação pode ocorrer, dependendo do contexto e das circunstâncias.

Pode-se dizer que a desapropriação nada mais é do que a predominância do interesse público sobre o interesse privado para cumprir a função social do bem em questão. Existem quatro tipos de desapropriação: direta, indireta, confiscatória e sancionatória. A previsão direta no artigo 5º do Decreto nº 3.365/ 41 ocorre em caso de necessidade pública, geralmente em situações emergenciais que surjam para atender ao interesse público e à necessidade e interesse social. Neste método, o governo ordena ao proprietário que perca os bens; em troca, recebe uma compensação antecipada, justa e financeira. Já a desapropriação indireta é uma desapropriação ilegal, ocorre quando uma autoridade pública se apodera de propriedade privada sem cumprir os requisitos de declaração de utilidade e seguro antecipado. Cabe ao particular requerer na Justiça o seu direito de receber uma indenização resultante de atividades ilegais. Os casos de aplicação de desapropriação pública também estão descritos no § 5º da Decreto Lei nº 3.365/ 41.

E com caráter compulsório, a desapropriação confiscatória é a desapropriação de terra utilizada para o cultivo de plantas psicotrópicas e não autorizadas e exploração de trabalho escravo. A CF/88 dispõe sobre essa questão no seu art.

Nº 243: “ As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º”. (BRASIL, 1988, art. 243).

Autorizando assim, o poder público a tomar o imóvel, e em tais situações não é previsto qualquer tipo de indenização, inclusive o proprietário pode sofrer outras sanções previstas em legislação por estar utilizando a terra para plantio ilegal. Por fim, a desapropriação sancionatória, que ocorre quando o proprietário não dá finalidade útil ao bem, ou seja, quando não há o cumprimento de sua função social; nesses casos, o poder público

pode tomar para si a propriedade urbana ou rural (para fins de política urbana e reforma agrária).

Quando se tratar de bens públicos, a desapropriação somente poderá ocorrer por meio de autorização legislativa e que o expropriante tenha posição hierárquica superior ao expropriado, ou seja, não poderá acontecer desapropriação de ente federativo superior por ente federativo inferior.

4.1 A DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

A desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana está disciplinada pela Lei nº 10.257, de 10-7-01 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

Como se verifica, esta é uma forma de desapropriação que só se aplica a Municípios com planos diretores legalmente aprovados. Além disso, são necessárias leis especiais que prevejam a divisão, desenvolvimento ou utilização compulsória. Assim que estes requisitos forem cumpridos, deverá ser enviado ao proprietário um aviso no registro de imóveis.

A não notificação nos prazos legais sujeitará o proprietário ao IPTU gradual de até cinco anos, somente após o término desse prazo o Município poderá realizar a desapropriação mediante pagamento de títulos. Sem levar em conta os planos diretores e os prazos legais específicos de aprovação, outros prazos estabelecidos nas leis municipais indicam que uma decisão de desapropriação não pode ser tomada antes de expirar o prazo de aproximadamente oito anos. Vale ressaltar que é difícil a aplicação do instituto, mesmo que seja legalmente possível, pois os prefeitos devem cumprir pelo menos três mandatos para cumprir todos os requisitos constitucionais e legais.

A desapropriação urbanística, em sua dupla aparência, foi constitucionalmente prevista no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que abordou da desapropriação para urbanificação no § 3º, fazendo, ainda, proclamada menção à desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana no § 4º, do mesmo dispositivo, atribuindo-lhe caráter sancionatório que se verifica pelo pagamento da indenização não em dinheiro, mas em títulos da dívida pública.

Segundo Di Pietro:

A norma se completa com a do § 4º, que faculta ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano-diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I–parcelamento ou edificação compulsórios;

II–imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial urbana progressivo no tempo;

III–desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (DI PIETRO, 2022, pg. 176).

Ainda, no que diz respeito aos imóveis urbanos, a prefeitura municipal pode exigir que os proprietários que não utilizem adequadamente seus imóveis nas condições estipuladas no plano diretor a dividam ou construam à força. A matéria é regida pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais para a política municipal.

Na lei citada acima, a desapropriação é prevista como um dos institutos jurídicos que constituem instrumento da política urbana (art. 4º, V, a).

Através da interpretação conjunta dos dispositivos constitucionais e dos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade, podem ser determinados os seguintes requisitos para tal desapropriação, em relação a competência, ela é exclusiva dos Municípios; depende da existência de um plano diretor que defina as exigências fundamentais de ordenação da cidade (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF.); De acordo com o § 1º, os planos diretores aprovados pela Câmara Municipal apenas são obrigatórios para os municípios com população superior a 20.000 habitantes e constituem um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Nada obstante, o Estatuto da Cidade, tem o objetivo de rever incontestabilidade à função social da propriedade urbana.

O Estatuto da cidade fortaleceu, em seu artigo 41, tais exigências constitucionais ao tornar obrigatório o plano diretor para as cidades como:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; em consonância com o artigo 42 do mesmo Estatuto, o plano diretor deverá conter, entre outras medidas, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando, para esses fins, a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. (BRASIL, 2001, art. 41).

Deverá ser previamente elaborada lei municipal específica para as áreas abrangidas pelo plano diretor, estabelecendo a obrigatoriedade de loteamento, construção ou aproveitamento de terrenos urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, devendo estipular as condições e prazos para o cumprimento das obrigações anteriores (artigo 5º da Lei nº 10.257/2001) limite superior dos regulamentos da cidade). O imóvel deve ser subutilizado, ou seja, utilizado abaixo do mínimo especificado no plano diretor ou legislação resultante.

O proprietário deve ser notificado do cumprimento desta obrigação e essa notificação deve ser registrada no Registro da cidade; após recepção da notificação, o proprietário tem pelo menos um ano para registrar o projeto no órgão municipal competente, e dois dias após a aprovação do projeto, para dar início às obras do empreendimento; em casos excepcionais, em grandes projetos, leis municipais específicas podem prever a conclusão faseada para garantir que o projeto aprovado cubra todo o projeto; ocorrendo a notificação e os prazos estabelecidos não sejam respeitados, o município aplicará o IPTU de forma progressiva ao longo do tempo, aumentando a alíquota pelo período de cinco anos consecutivos ou até o cumprimento da obrigação. O valor da taxa a aplicar em cada ano será fixado por lei e não excederá o dobro do valor do ano anterior, respeitando a taxa máxima de 15 %;

Sendo assim, somente após cinco anos da aplicação do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido sua obrigação de parcelar, edificar ou usar, o governo local poderá desapropriar com pagamento de título estadual aprovado pelo Senado e reembolsável no prazo de dez anos (artigo 182, § 4º, inciso III da Constituição Federal).

O poder público está constitucionalmente autorizado a intervir na propriedade, seja pelo tombamento, o qual limita o seu uso sem impor indenização em dinheiro (se não houver esvaziamento econômico), seja pela desapropriação, hipótese em que o proprietário é obrigado a abdicar do uso, gozo e fruição do seu bem, mediante indenização, sendo este o mais rigoroso instrumento de realização da reforma urbana.

4.1.1 Função social da propriedade urbana na CF de 1988

Garantido pela Constituição Federal em seu artigo 5º XXII, o direito de propriedade é, sem dúvida, um importante direito fundamental individual, porém limitado pois não pode estar acima do bem-estar social. Isto porque, embora possua essa qualidade individual, o direito está condicionado ao atendimento de sua função social (artigo 5º, XXIII, CF), cuja

acepção encontra-se no artigo 182, § 2º, da Constituição Federal, a saber: “§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

A função social, exigida para a garantia do direito outorgado constitucionalmente, implica em uma série de ônus para o seu titular, desde as restrições de exercício, até a proibição de uso exclusivo, passando pela exigência de um aproveitamento racional e eficiente, com a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Os intérpretes da Constituição Brasileira afirmam que, no Brasil, só se garante a propriedade que cumpra função social, a garantia outorgada pelo constituinte ao direito de propriedade qualificado pelo seu fim, é de tal importância que foi previsto constitucionalmente em cláusula pétrea.

O regime constitucional da propriedade, no âmbito da Constituição da República de 1988, tem como princípio fundamental a função social, o qual transpassa todo o texto constitucional referente ao tema. O conhecimento da realidade social é fator de importante relevância para a efetivação de direitos.

No capítulo sobre os “princípios da atividade econômica”, a Constituição Federal determina:

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: (...) II - propriedade privada; III - função social da propriedade; (...).(BRASIL, 1988, art. 170)

A Constituição Federal foi efusiva, sem margem a interpretações, pois explicitou que a propriedade urbana deve atender ao plano diretor da cidade para merecer a garantia constitucional.

Como um instituto de direito público, a desapropriação encontra-se adstrita a uma ordem positiva e principiológica. Sendo assim, objetivando cumprir um fim de utilidade pública, em sentido amplo, o Estado é autorizado a adquirir irresistivelmente um bem de seu titular, seguindo necessariamente determinados procedimentos e prévia e justa indenização.

Di Pietro sustenta que:

Hoje, prevalece o princípio da função social da propriedade, que autoriza não apenas a imposição de obrigações de não fazer, como também as de deixar fazer e, hoje, pela Constituição, a obrigação de fazer, expressa no artigo 182, § 4º, consistente no adequado aproveitamento do solo urbano. (DI PIETRO, 2022, pg. 196).

A questão urbana começou a tomar destaque nas discussões jurídicas após a Revolução Industrial. De fato, a industrialização conferiu, à sociedade da época, intensas mudanças quanto à distribuição populacional. Aos poucos as pessoas foram se fixando aos arredores das indústrias, desenvolvendo os primeiros grandes aglomerados urbanos.

O acréscimo da concentração populacional fez, então, surgir dificuldades típicas de grandes cidades, como escassez de espaços habitáveis, precariedade do saneamento e do transporte e elevação dos índices de poluição. A obrigação de organizar o desenvolvimento e o crescimento urbano e de diminuir o déficit habitacional deu causa à criação de políticas públicas, desempenhadas por meio do planejamento urbanístico e de normas quanto ao uso e à ocupação do solo, direcionadas às áreas avaliadas como prioritárias e à solução dos problemas decorrentes da urbanização moderna.

Contudo, embora o município como membro da Federação, já fosse um artefato de disciplina pelas Constituições anteriores, a questão urbana só foi regulamentada constitucionalmente através da constituição de 1988, além de dedicar um capítulo exclusivo à política urbana, oferecendo às cidades brasileiras um conjunto inovador de instrumentos de intervenção, programação, planejamento de gestão urbana e territorial. A incorporação dessas ações ocorre na integração de diferentes áreas da sociedade e do poder político.

4.1.2 Competência

A Constituição Federal reserva privativamente à União a competência legislativa em matéria de desapropriação, o que significa que somente a União poderá criar novos regulamentos legais sobre esta instituição.

À vista disso, Hely Lopes Meirelles adota semelhante visão sobre o tema:

A competência para intervir na propriedade e atuar no domínio econômico não se distribui igualmente entre as entidades estatais. A legislação sobre direito de propriedade e intervenção no domínio econômico é privativa da União (arts. 22, II e III, e 173). Aos Estados e Municípios só cabem as medidas de polícia administrativa, de condicionamento do uso da propriedade ao bem estar social e do ordenamento das atividades econômicas, nos limites das normas federais. A intervenção no domínio econômico pelo Estados e Municípios só poderá ser feita por delegação do Governo Federal, que é detentor de todo o poder nesse setor (MEIRELLES, 2010, p. 484).

A competência para desapropriar diz respeito à legitimidade para iniciar a desapropriação, em que é necessário expedir a lei ou o decreto expropriatório. Por este

motivo, só podem desapropriar entidades federativas (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios), a ANEEL, o DNIT e o DNER.

Já a competência para promover a desapropriação inclui os atos materiais de apoio ao procedimento expropriatório. Eles acontecem após a declaração de utilidade pública. A ação de desapropriação é um destes atos. Além dos entes federados, estão inclusas a administração indireta, as concessionárias de serviço público e os estabelecimentos de caráter público.

Assim, nas palavras de Odete Medauar:

Indica a competência somente para os atos e medidas que tornam concreta a desapropriação previamente declarada, tal como avaliar o bem, propor acordo com o proprietário, ajuizar a ação, pagar a indenização, receber o bem expropriado (MEDAUAR, Odete, 2011, p. 378).

A competência para promover a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana recai sobre o Executivo Municipal, uma vez que a gestão do uso do solo e do ordenamento urbano é uma responsabilidade local. Os principais atores envolvidos nesse processo são a Prefeitura Municipal, autoridade municipal é responsável por promover e executar a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana. Isso envolve a identificação de propriedades que não estejam cumprindo a função social da propriedade, de acordo com a legislação e os planos diretores urbanos locais; a Secretaria Municipal de Urbanismo ou Planejamento Urbano, geralmente, esta secretaria é responsável por analisar e monitorar o cumprimento da função social da propriedade urbana e propor ações de desapropriação quando necessário;

Em alguns casos, o poder legislativo local pode precisar aprovar a desapropriação por meio de leis ou regulamentos específicos e o Judiciário, em situações de conflito ou disputa, pois, o sistema judiciário pode ser acionado para decidir sobre a legalidade da desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana, bem como para determinar a compensação devida aos proprietários afetados.

A desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana é uma medida importante para promover o desenvolvimento urbano sustentável, o uso eficiente do solo e a melhoria das condições de vida nas áreas urbanas. No entanto, é um processo que deve ser conduzido com cuidado e transparência, garantindo que os direitos dos proprietários sejam respeitados e que as ações estejam alinhadas com o interesse público e com a legislação urbanística vigente. As regras e procedimentos específicos

podem variar de acordo com a legislação de cada município, portanto, é importante consultar as leis locais e buscar orientação jurídica quando necessário.

4.1.3 Base legal e constitucional

A desapropriação urbanística sancionatória está prevista no art. 182, parágrafo 4º, III, da Constituição Federal, e objetiva compelir o proprietário a cumprir a função social da propriedade, bem como os fundamentos de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O direito de propriedade consagrado na Constituição Federal no art. 5º, inciso XXII, como direito fundamental, é limitado pela função social prevista no inciso XXIII do mesmo artigo.

O artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal compreende que o direito de propriedade não pode estar acima do bem-estar social. Isto porque, embora possua essa qualidade individual, o direito está condicionado ao atendimento de sua função social (artigo 5º, XXIII), cuja acepção encontra-se no artigo 182, § 2º da Constituição Federal, a saber: “§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Alexandre Mazza destaca:

Cabe ao Estado, utilizando os instrumentos de intervenção na propriedade, o papel de agente fiscalizador do cumprimento da função social. O proprietário que desatende aos requisitos da função social incide na prática de ato ilícito, podendo sujeitar-se à imposição de instrumentos sancionatórios de intervenção na propriedade, como é o caso da desapropriação por interesse social com indenização paga em títulos (arts. 182, § 4º, III, e 184 da Constituição Federal). (MAZZA, Alexandre, 2022, pg. 460).

A desapropriação é denominada direta quando o processo é conduzido de forma lícita, de acordo com os devidos procedimentos legais e, em especial, com observância das regras previstas na Lei Geral de Desapropriações (Decreto-Lei nº 3.365/41). Já a desapropriação indireta ou apreensão administrativa é a intrusão do Estado em território privado sem observar o devido processo legal.

A Lei nº 10.257/2001 estabelece regras de ordem pública e interesse social que regulamentam o uso da propriedade municipal para benefício coletivo, segurança e bem-estar humano, bem como equilíbrio ambiental. O Estatuto da Cidade é a lei geral sobre Direito Urbanístico do Brasil e constituem um novo campo do direito público nascido da

especialização do direito administrativo, visando princípios e regulamentos para proteger o bem-estar da cidade.

Como aponta Hely Lopes Meirelles,

A desapropriação para observância do Plano Diretor do Município está prevista no art. 182, § 42, III, da atual CF como a mais drástica forma de intervenção na propriedade quando a área não for edificada, estiver sendo subutilizada ou não utilizada. Relembre-se que, nestes casos, o pagamento da desapropriação será feito em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos. (MEIRELLES, 2016, pg. 735)

Em seu art. 24, I, a Constituição Federal, fixa a competência concorrente para legislar sobre Direito Urbanístico é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. O Estatuto da Cidade, como visto, estabeleceu normas gerais sobre Direito Urbanístico, não excluindo a competência das demais entidades federativas para expedição de normas específicas sobre a matéria.

4.1.4 Indenização

O direito à indenização por desapropriação está previsto no artigo 5º da Constituição Federal “XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição. ”

Esta é uma garantia fundamental destinada a proteger a propriedade privada, mesmo que prevaleça o interesse público. Em outras palavras, a propriedade privada (os bens de um indivíduo) permanece protegida ao expropriar o direito de compensar, independentemente da proporção do interesse público.

O direito à compensação torna-se, portanto, uma salvaguarda pessoal. É assim que ocorre o “equilíbrio”, os indivíduos perdem propriedades, mas ainda têm direito a uma compensação, reequilibrando os interesses públicos e privados.

De um modo geral, a indenização será prévia, ou seja, a autoridade pública deve primeiro iniciar o processo de desapropriação e indenizar o proprietário antes de tomar posse do imóvel (desapropriação direta). No entanto, a desapropriação indireta também pode ocorrer. Nesses casos, o proprietário que souber que o Estado está na posse do imóvel deverá ajuizar uma ação indireta de desapropriação para obter a indenização. Contudo, em ambos os casos, a compensação deve ser justa.

No momento em que as construções existentes não forem atingidas pela desapropriação, é aconselhável que sejam apresentadas eventuais verbas correspondentes às depreciações funcionais resultantes da intervenção, como perdas parciais ou totais de recuo, de vagas para estacionamento ou acessos. No entanto, se forem atingidas diretamente, há possibilidade de serem previstas verbas relativas ao custo de obras para a readaptação do remanescente ao uso útil e possível depreciação acarretada por perda de funcionalidade.

Nos casos onde os bens urbanos forem utilizados de forma inadequada, os títulos da dívida pública serão emitidos, após aprovação do Senado Federal, com o prazo de resgate de até dez anos. Parcelas iguais, anuais e consecutivas. O valor real da indenização deve ser garantido por direitos e interesses legítimos. A Lei 10.257/01 estabelece em seu art. 8º, § 2º que:

O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do

IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de

ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. (BRASIL, 2001, art. 8).

A indenização por desapropriação deve ser sempre justa. Justa indenização significa aquela que reflete o valor real do bem expropriado (que foi tomado pelo poder público), bem como outros prejuízos que o proprietário venha a sofrer com a perda do bem.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello que aduz que "a indenização justa é aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio" (MELLO, 2008, p. 879 *apud* CANFÃO, 2013, pg. 75).

Exemplificando, imagina-se que o poder público necessite desapropriar uma área em que será construída uma nova rodovia para facilitar o acesso a um porto já existente. Todavia, um dos proprietários afetados mantém em sua propriedade um "pesque pague", explorando-o economicamente. Nessa situação, a indenização paga ao proprietário deverá recompor não somente o valor do bem, mas também aquilo que o proprietário deixará de ganhar (lucro cessante) ao perder esse bem.

Para Hely Lopes Meirelles (2010), na avaliação de imóvel urbano devem ser considerados todos os fatores valorizantes, especialmente as condições locais, a forma geométrica do terreno e a situação topográfica; a natureza, destinação e utilização do lote; a renda atual auferida pelo proprietário e o estado de conservação das construções; os meios de

transporte de que é servido; os valores venais dos lotes circunvizinhos e o valor potencial do terreno, tendo-se em vista seu máximo aproveitamento, o número de pavimentos permitidos pelo Código de Obras do Município e demais peculiaridades do bem avaliado.

Contudo, importa referir que na desapropriação, o juiz nomeia um perito, um engenheiro qualificado e imparcial, que avaliará o imóvel tendo em conta dois aspectos importantes: as características físicas e específicas do imóvel expropriado e a realidade real, o valor de mercado dos mesmos. O verdadeiro valor de mercado é o montante mais provável pelo qual o ativo teria sido negociado voluntária e conscientemente na data de referência, dentro das atuais condições de mercado. Hely Lopes Meirelles (2010) também expressa em relação as benfeitorias no pagamento da indenização.

Quanto às benfeitorias, esclarece a própria lei, serão sempre indenizadas as necessárias, feitas após a desapropriação, e as úteis, se realizadas com autorização do expropriante (§ 12 do art. 26). Repita-se que só se considera efetivada a desapropriação após o acordo ou a instauração do processo judicial. A simples declaração de utilidade pública não importa ainda desapropriação e, por isso, admite a normal utilização do bem, independentemente de autorização do Poder Público. Enquanto não iniciada a desapropriação por atos de execução do decreto expropriatório, lícito é ao proprietário construir e fazer as benfeitorias que desejar, ficando o expropriante obrigado a indenizá-las quando efetivar, realmente, a expropriação. Diante do simples decreto declaratório de utilidade pública não poderá ser negado o alvará de edificação, nem interdita a atividade lícita que se realizar no imóvel. (MEIRELLES, 2016, pg. 747).

Para determinar este valor, as partes da relação jurídica de desapropriação, ou seja, o expropriador e o expropriado, têm a possibilidade de nomear um assistente técnico, que acompanhará o perito jurídico nesta avaliação e o auxiliará na procura do valor mais justo, e o valor mais adequado, com a realidade imobiliária local. Esta avaliação, como se observa, é realizada por engenheiros e arquitetos especializados, todos eles profissionais com vasta experiência neste tipo de avaliações.

Para ser justa, a indenização deve incluir, além do valor do bem, danos emergentes e lucros cessantes, bem como o pagamento de juros compensatórios e moratórios, correção monetária, despesas judiciais e honorários advocatícios, conforme for o caso.

a indenização justa é a que cobre não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como, também, os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu patrimônio. Se o bem produzia renda, essa renda há de ser computada no preço, porque não será justa a indenização que deixe qualquer desfalque na economia do expropriado. Tudo que compunha seu patrimônio e integrava sua receita há de ser repostado em pecúnia no momento da indenização; se o não for, admite pedido posterior, por ação direta, para complementar-se a justa indenização. (MEIRELLES, 2016, pg. 746).

Pela etimologia, lucro é tudo o que venha beneficiar o titular de um bem jurídico, trazendo enriquecimento, vantagens, ou melhoria ao seu patrimônio. Portanto, quando o titular do bem jurídico for privado de tais acréscimos ou expectativas de valorização, dir-se-á lucro cessante.

Como observa José Cretella Júnior, “o dano emergente brota imediatamente do objeto destruído, correspondente ao prejuízo que o evento produziu. Os lucros cessantes correspondem aos frutos que o objeto produziria para o futuro, caso não se tivesse deteriorada a fonte produtiva” (JÚNIOR, 1980, p. 129 *apud* CANFÃO, 2013, pg. 89).

Os juros compensatórios serão devidos ao proprietário expropriado quando houver a imissão antecipada da posse em favor do poder público. Geralmente, como os processos de desapropriação são longos, o poder público pode até requerer que ele desde logo tome posse do bem dando início à construção de obras, por exemplo, enquanto discute-se o valor da indenização que será paga ao proprietário.

No momento em que o estado requerer o afastamento do proprietário para tomar posse do bem de forma antecipada, ele deve depositar o valor em que o bem foi avaliado, podendo o proprietário sacar até 80% deste valor, permanecendo o restante depositado em juízo.

À vista disso, os juros compensatórios servirão para remunerar o proprietário sobre a perda de uma renda pela produção de frutos naturais ou civis, em razão da antecipação da imissão da posse. Tais juros, são devidos e, para o desenvolvimento do seu valor, são incluídos sobre a base do cálculo, o montante de 6% ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte daquele em que o pagamento precisaria ter sido feito, contado do trânsito em julgado da sentença final. Precisamente, se o imóvel não possuía grau de utilização, melhor dizendo, não gerava renda, não haverá o pagamento de juros compensatórios.

O art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/41, acrescentado pela Medida Provisória 1.577, de 11.6.97 (depois Medida Provisória 2.183) havia fixado o índice dos juros compensatórios em até 6% ao ano; mas o dispositivo foi suspenso liminarmente pelo STF, quanto a essa parte, no julgamento da referida ADIn, por entender que o mesmo contrariava a exigência constitucional de indenização justa, devendo continuar a ser aplicado o índice de 12%; no entanto, ao apreciar o mérito da ADIn, o STF decidiu que deve ser de 6%, e não mais de 12%, o índice correspondente aos juros compensatórios (julgamento em 17-5-18); a justificativa apresentada pelo Ministro Luís Roberto Barroso foi a de que a taxa de 6% é perfeitamente compatível com as aplicações que existem no mercado financeiro, não mais se justificando o índice de 12%, fixado em época de grande instabilidade econômica. (DI PIETRO, 2022, pg. 211).

Já no que se refere aos juros moratórios também têm o condão de remunerar o proprietário; mas, diferentemente dos juros compensatórios, eles serão devidos quando houver atraso no pagamento da indenização.

Juros moratórios e juros compensatórios é provável ser cumuláveis no pagamento de indenização por desapropriação, mas não incidirão sobre o mesmo período.

Como já visto, o juro compensatório, incidirá no período entre a imissão provisória da posse até a emissão do precatório requisitório para pagamento da indenização. Já nos juros moratórios irão incidir a partir da mora do poder público. Ou seja, quando ocorrer a demora no pagamento uma vez excedido o prazo previsto pela Constituição Federal.

os juros moratórios, incidentes sobre o valor da indenização fixado na sentença, corrigido monetariamente, no montante de até 6% ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do artigo 100 da Constituição Federal; é o que determina o artigo 15-B, acrescentado ao Decreto-lei nº 3.365/41 pela Medida Provisória nº 2.183, de 2001; Os juros moratórios não se confundem com os juros compensatórios, porque aqueles “compensam” o expropriado pela perda antecipada da posse, enquanto estes decorrem da demora do pagamento. Pela Súmula 103, o STJ adotou o entendimento de que “a incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei”; tal entendimento tem sua razão de ser, tendo em vista que os juros moratórios incidem sobre o valor fixado na sentença (devidamente corrigido), na qual se incluem os juros compensatórios; no entanto, diante do entendimento do STF, o STJ entende que a Súmula 103 só tem aplicação às situações ocorridas até 12-01-00, data anterior à vigência da Medida Provisória 1.997-34; (DI PIETRO, 2022, pg. 212).

Relativamente aos honorários advocatícios, serão devidos quando a Fazenda for condenada a pagar valor superior ao oferecido (BANDEIRA DE MELLO, 2007 *apud PEREIRA, 2008*).

Seu cálculo será feito “sobre a diferença entre a oferta inicial e o valor da indenização acrescido de juros moratórios e compensatórios” (DI PIETRO, 2007 *apud PEREIRA, 2008*). Os honorários serão fixados entre meio e cinco por cento e não poderá ultrapassar o valor de R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais), de acordo com o art. 27, § 1º Dec.-lei 3365/41. Relativamente a esta última parte o STF em julgamento liminar da ADIn 2332-2 suspendeu a eficácia, a fim de afastar o limite de R\$ 151.000,00.

A correção monetária será calculada a partir do laudo de avaliação e de acordo com o art. 1º da lei 6.899/81 deve incidir sobre qualquer débito resultante de decisão judicial, inclusive custas e honorários advocatícios, no entendimento de DI PIETRO (2007 *apud PEREIRA, 2008*). Segundo a Súmula 561 do 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”.

4.2 A DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

A desapropriação para fins de reforma agrária acontece quando a propriedade rural não cumpre a sua função social. Conforme destaca o art. 186 da Constituição federal, a função social da propriedade rural é respeitada quando simultaneamente: tenha aproveitamento racional e adequado; vise a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente; observe as disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A desapropriação por descumprimento de função social da propriedade rural é tratada na Lei Complementar nº 76, de 6-7-93, alterada pela Lei Complementar nº 88, de 23-12-96, apresentando as seguintes peculiaridades:

- a) é de competência exclusiva da União;
- b) o imóvel deve estar descumprindo a sua função social, ou seja, deve estar sendo utilizado com inobservância dos seguintes requisitos previstos no artigo 186 da Constituição: 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;
- c) não pode incidir sobre a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e sobre a propriedade produtiva (art. 185 da Constituição);
- d) o pagamento é feito em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos, sendo, no entanto, as benfeitorias úteis e necessárias pagas em dinheiro (§ 1º do art. 184 da Constituição, regulamentado pelo art. 5º da Lei nº 8.629, de 25-2-93, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001 pela Medida Provisória nº 759, de 22-12-16, convertida na Lei 13.465, de 11-7-17). (DI PIETRO, 2022, pg 202)

Processa-se, portanto, que esses elementos citados acima operam como subfunções que compõem o núcleo da função social da propriedade, quais sejam: a subfunção socioeconômica (Art. 186, I), a subfunção socioambiental (Art. 186, II), a subfunção trabalhista (Art. 186, III) e a subfunção bem-estar (Art. 186, IV).

Di Pietro afirma que “ Para assegurar que essa propriedade produtiva, insuscetível de expropriação para reforma agrária, cumpra a função social nos termos em que a Constituição a define, o parágrafo único do artigo 185 determina que a lei lhe garanta tratamento especial e fixe normas para o cumprimento dos requisitos relativos àquela função”. (DI PIETRO, 2022).

O conceito de imóvel rural está definido no artigo 4º do Estatuto da Terra (ET – Lei nº 4.504/64).

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem - se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro - industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada. (BRASIL, 1964, art. 4)

O Estatuto da Terra, como se observa, usou o critério da destinação como elemento de distinção entre imóvel rústico e urbano. O imóvel Rural, conforme cita o Estatuto da Terra, se classifica em quatro espécies, tais como: a propriedade familiar, minifúndio, empresa rural e latifúndio.

A classificação da propriedade familiar, de acordo com a Lei nº 4.504/64, foi descrita pelo Estatuto da Terra em seu art. 4º, II, como sendo o imóvel rural que direta e pessoalmente, explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo exploração, e eventualmente trabalhando com ajuda de terceiros, como por exemplo na época de colheita. Já o minifúndio é uma pequena área rural, menor que a propriedade familiar, cultivável pelo próprio proprietário do imóvel rural, por possuir pouco espaço para desenvolver suas atividades, não oferece condição suficiente para sobrevivência do proprietário com a sua família, não gera impostos, nem permite que o mini fundiário consiga financiamentos bancários.

O Decreto nº 84.685/80, que regulamentou a Lei nº 6.746/79, em seu artigo 22 estabeleceu nova conceituação ao latifúndio, definindo que latifúndio é superior ao módulo fiscal, é uma propriedade maior que a propriedade familiar, frequentemente não tratada, que não é explorada e não cumpre a função social do imóvel rural. Existem dois tipos de latifúndios: latifúndio por extensão, que é pelo tamanho do imóvel 600 vezes o módulo fiscal e o latifúndio por exploração baseado na não exploração ou exploração insatisfatórias. E no que se refere a Empresa rural, que está inserida no Estatuto da Terra no artigo 4º, teve alteração com o decreto nº 84.685/80, de 6 de maio de 1980 em seu artigo 22.

Art. 22 [...]

III- empresa rural, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social da terra e atendidos simultaneamente os requisitos seguintes:

a) tenha grau de utilização da terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado na forma da alínea a do artigo 8º;

- b) tenha grau de eficiência na exploração, calculado na forma do artigo.10, igual ou superior a 100% (cem por cento);
- c) cumpra integralmente a legislação que rege as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra. (BRASILIA, Fundação Antônio Portella, 1982).

Isto posto, a empresa rural é obrigada ter registros, a pessoa física e jurídica deverá ser registrada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, esse registro é apenas a áreas que não ultrapassem a seiscentas vezes o módulo médio do imóvel rural ou seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais, desde que explore econômica e racionalmente.

Conforme art. 184 da Constituição Federal que se da competência 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.

A desapropriação para Reforma Agrária, privativa da União, é realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. A Constituição/88 possibilita a expropriação do "imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, nos termos dos arts. 184 a 186. O ato expropriatório é da competência do Presidente da República ou da autoridade a quem ele delegar poderes específicos, e a fixação da indenização faz-se segundo os critérios estabelecidos na Lei 8.629, de 25.2.93 (modificada pela MP 2.183-56, de 24.8.2001), e nas Leis Complementares 76, de 6.7.93, e 88, de 23.12.96. Quanto ao pagamento dessas desapropriações, será feito em títulos da dívida agrária, com prazo de resgate de até vinte anos para a terra nua, e em dinheiro²² para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais (CF, art. 184, § 12 , e Lei Complementar 76/93, art. 14). (MEIRELLES, 2016, pg. 736).

A Lei Complementar nº 76/93 estipula os procedimentos judiciais aplicáveis à aquisição de terras rurais, incluindo procedimentos sumários e procedimentos especiais de conflito. A cerimônia de desapropriação inicia-se com a emissão de um decreto de desapropriação da competência do Presidente da República, declarando os bens de interesse social para efeitos de desapropriação.

Após a promulgação do decreto, o expropriador tem competência para fiscalizar e avaliar o imóvel, inclusive com auxílio da polícia, mediante autorização prévia de um juiz. A partir do estatuto, a União ou o Incra tem um prazo de prescrição de dois anos para iniciar uma ação de desapropriação.

A declaração expropriatória pode ser feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto, ou pelo Legislativo, por meio de lei (arts. 6º e 8º do Decreto-lei nº

3.365/41), cabendo, neste último caso, ao Executivo tomar as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, independentemente de autorização legislativa.⁸ Esta somente é obrigatória quando a desapropriação recaia sobre bens públicos (art. 2º, § 2º, do mesmo Decreto-lei). Além disso, depende de autorização do Presidente da República a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, de ações, cotas e direitos, representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização (art. 2º, § 3º). (DI PIETRO, 2022, pg. 203).

O proprietário do imóvel rural, pessoa física ou jurídica, precisa cumprir a função social, tendo como obrigação fazer a terra produzir, ou seja, não deixar a propriedade rural sem plantação ou sem moradia. Ainda, não se pode deixar a grande propriedade apenas para valorização imobiliária, com alguma expectativa de vender o terreno por um bom preço, deixando de cumprir a sua função social. Também se deve racionalmente atender à adequação do solo e a conservação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, portanto, não podendo devastar o meio ambiente.

O Código Civil/2002, ao regular a perda da propriedade particular, dispõe que o imóvel abandonado, que não se encontra na posse de ninguém, poderá ser arrecadado como bem vago e incorporado ao patrimônio público depois de três anos. Se for imóvel urbano, passará à propriedade do Município, ou do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. Se for rural, passará à propriedade da União, onde quer que se encontre. Presume-se de modo absoluto a intenção de abandono quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais (art. 1.276 e §§). A arrecadação far-se-á por procedimento judicial ordinário, com publicação de editais convocando o proprietário e demais interessados. A sentença final será o título a ser registrado no Registro de Imóveis. A novidade introduzida pelo Código/2002 é a presunção de abandono estabelecida pela falta de pagamento dos tributos devidos e relativos ao imóvel. (MEIRELLES, 2016, pg. 663).

Vê-se que o proprietário do imóvel rural deve dar à propriedade uma destinação que atenda aos fins sociais, sendo esta lícita. Se de certa forma o proprietário não cumprir a função social do imóvel rural o Órgão Público pode desapropriar a terra mediante pagamento de indenização, ou seja, perda da propriedade.

4.2.1 Função social da propriedade rural na CF de 1988

A Constituição Federal de 1988 apresenta como meio de promover o princípio da dignidade da pessoa humana, a confirmação do princípio da função social da propriedade como garantia fundamental, tal como princípio da ordem econômica e como elemento da política urbana, agrícola, fundiária e da reforma agrária.

A função social da propriedade é um princípio fundamental do Direito Agrário, expresso no Estatuto da Terra disposto no parágrafo § 1º do artigo 2º da Lei nº 4.504/64 senão vejamos:

Art. 2º É assegurado a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenhada integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (BRASIL, 1964).

Desta forma, os direitos de propriedade rural são uma garantia legal claramente estipulada na Constituição, mas também impõem requisitos legais aos proprietários. Caso um desses requisitos não seja atendido, a função social do imóvel rural é desapropriada.

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. (BRASIL, 1988, art. 186).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 valida o direito à propriedade, entretanto, ao mesmo tempo, o condiciona ao atendimento de sua função. Trata-se de uma função específica que deve ser dada à propriedade, a função de cunho social, visando o interesse coletivo e não apenas o individual; é evidente a importância da propriedade rural, tendo em vista que a terra produz bens imprescindíveis à sobrevivência do ser humano.

Contudo, no artigo 185 da Constituição Federal, há uma ressalva que exclui a possibilidade de desapropriação para reforma agrária, como a pequena e média propriedade rural, definida em lei, a contar do momento em que seu proprietário não possua outra e propriedade produtiva. O procedimento a ser seguido nesta situação é o que está previsto na Lei Complementar nº 76/93 que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o citado processo de desapropriação de imóvel rural, por motivo de interesse social, para fins de reforma agrária.

interesse social para fins de reforma agrária: de competência exclusiva da União (art. 184 da CF), sendo que a indenização, embora prévia e justa, não é paga em dinheiro, mas em títulos públicos. Cumpre destacar que a Lei Complementar n. 76/93 estabelece o procedimento contraditório especial de rito sumário para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (vide item 14.13.1 deste Manual).(MAZZA, 2022, pg. 478).

/

No olhar doutrinário de Alexandre Mazza (2022) são impassíveis à desapropriação para reforma agrária conforme o art. 185 da CF, desde que seja pequena e média a propriedade, e desde que o dono não possua outra; também se a propriedade for produtiva, nos termos de atos normativos expedidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, fixando índices mínimos de aproveitamento do imóvel.

Já observando a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3865 recentemente julgada pelo Superior Tribunal Federal, em 04/09/2023, o entendimento é diverso do doutrinador citado, visto que conforme decisão, mesmo que a propriedade rural cumpra com sua função social e seja produtiva, poderá passar pelo processo de desapropriação, conforme entendimento.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA REFORMA AGRÁRIA. LEI 8.629/1993. ARTIGO 185 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO. PRECEDENTES FIRMADOS EM SEDE DE CONTROLE DIFUSO. CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRODUTIVA COMO REQUISITO SIMULTÂNEO PARA A SUA INEXPROPRIABILIDADE. PLURISSIGNIFICAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE AUTORIZA A OPÇÃO DO LEGISLADOR PELA EXIGÊNCIA DA FUNCIONALIZAÇÃO SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (STF, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 3865, RELATOR: MIN. EDSON FACHIN, DATA DE JULGAMENTO: 04/09/2023).

A ação citada, foi ajuizada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) contra trechos da Lei 8.629/1993, que determina dispositivos constitucionais referente à reforma agrária. Conforme a entidade, ao admitir a desapropriação de imóveis produtivos que não cumpram a função social, a norma dá a eles tratamento idêntico ao dispensado às propriedades improdutivas. No voto pela improcedência do pedido, o relator, deixou expresso que seria o uso socialmente adequado que legitima a propriedade.

Nesse sentido, mesmo que o conteúdo que contem na doutrina seja diferente da decisão, já existem decisões que contrariam isso.

4.2.2 Competência

Ao tratar de competência em sede de desapropriação, segundo a doutrina, existe uma divisão acerca da matéria: existe competência para legislar sobre o tema desapropriação e existe a competência material para desapropriar.

A competência privativa para legislar sobre a desapropriação é da União Federal, *ex vi* do art. 22, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

II - desapropriação;

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (BRASIL, 1988, art. 22).

Assim sendo, de acordo com o dispositivo constitucional, a competência para legislar sobre desapropriação é da União, podendo, todavia, os Estados-membros e o Distrito Federal, uma vez autorizados por lei complementar, legislar sobre questão específica ligada à desapropriação, como visto no parágrafo único do referido dispositivo.

No entanto, no entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro

O STF já desfez o engano de quem entendia que a desapropriação de imóveis rurais é sempre de competência da União; somente o é quando o imóvel rural se destine à reforma agrária. Nesse sentido, decidiu que podem os Estados e Municípios desapropriar imóveis rurais para fins de utilidade pública, não, porém, para fins de reforma agrária, privativa da União (in RDA 152/122 e RT 595/266). (DI PIETRO, 2022, pg. 205).

De uma maneira geral, a competência material para desapropriar é para MARINELA (2013) “concorrente e dependerá do campo de atuação de cada ente e do fundamento utilizado pelo Administrador. De forma feral, todos os entes políticos têm competência para desapropriar, além das pessoas jurídicas da administração Indireta e dos demais que exercem função delegada em nome do estado (art. 3º, Decreto-Lei nº 3.65/41) ” (*apud* NASCIMENTO, 2015, p. 79).

Em relação à competência material (competência para declarar o interesse social sobre determinado imóvel rural) para a desapropriação para fins de reforma agrária, houve uma diminuição no leque de entidades que podem figurar no polo passivo do processo de desapropriação, tendo em vista a previsão do art. 184 da Constituição Federal que indica a União a única detentora de tal competência:

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. (BRASIL, 1988, art. 184).

À vista disso, há a capacidade de Estados e Municípios, com fulcro no art. 5º, inciso XXVI, da Constituição Federal, declararem o interesse social sobre propriedades rurais, nos termos da Lei nº 4.132/62. Apesar disso, Estados e Municípios não podem desapropriar o imóvel rural com o fim específico de promover a reforma agrária, sendo essa competência exclusiva da União.

Em relação à competência executória, essa é de competência exclusiva da União através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

A desapropriação para Reforma Agrária, privativa da União, é realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. A Constituição/88 possibilita a expropriação do "imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social", nos termos dos arts. 184 a 186. O ato expropriatório é da competência do Presidente da República ou da autoridade a quem ele delegar poderes específicos, e a fixação da indenização faz-se segundo os critérios estabelecidos na Lei 8.629, de 25.2.93 (modificada pela MP 2.183-56, de 24.8.2001), e nas Leis Complementares 76, de 6.7.93, e 88, de 23.12.96. (MEIRELLES, 2016, pg. 737).

Assim sendo, o órgão promotor da Reforma Agrária é o INCRA, com todos os instrumentos ativos de implantação, que selecionam propriedade e também os futuros beneficiários.

4.2.3 Base legal e constitucional

A desapropriação por descumprimento da função social da propriedade rural é uma medida prevista na Constituição Federal do Brasil de 1988. Ela está relacionada à política de

reforma agrária e visa garantir que as terras rurais cumpram sua função social, ou seja, sejam utilizadas de maneira adequada.

O fundamento legal e constitucional para a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade rural pode ser encontrado principalmente nos seguintes artigos da Constituição Federal:

Artigo 5º, XXIV da CF, este artigo estabelece o direito de propriedade, mas ressalva que a propriedade deve atender a sua função social.

Art. 5º [...]

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição. (BRASIL, 1988, art. 5).

O Artigo 184 da CF, estabelece as condições e procedimentos para a desapropriação de propriedades rurais que não estejam cumprindo sua função social, ele estabelece que a desapropriação deve ser feita mediante justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. No que refere aos princípios que regem a função social da propriedade rural, o art. 186 CF, destaca a utilização racional e adequada dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A Constituição/88 possibilita a expropriação do "imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social", nos termos dos arts. 184 a 186. O ato expropriatório é da competência do Presidente da República ou da autoridade a quem ele delegar poderes específicos, e a fixação da indenização faz-se segundo os critérios estabelecidos na Lei 8.629, de 25.2.93 (modificada pela MP 2.183-56, de 24.8.2001), e nas Leis Complementares 76, de 6.7.93, e 88, de 23.12.96. Quanto ao pagamento dessas desapropriações, será feito em títulos da dívida agrária, com prazo de resgate de até vinte anos para a terra nua, e em dinheiro²² para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais (CF, art. 184, § 12, e Lei Complementar 76/93, art. 14). (MEIRELLES, 2016, pg. 736).

Além disso, a legislação infraconstitucional, como o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), também trata de questões relacionadas à função social da propriedade rural e às condições em que a desapropriação por esse motivo pode ser efetuada.

Além do Dec.-lei 3.365/41, que constitui a lei geral das desapropriações, merecem destaque a Lei 4.132/62, que dispõe sobre desapropriação por interesse social; a Lei

4.505/64, as Leis Complementares 76/93 e 88/96, e a Lei 8.629/93, que disciplinam as expropriações de imóveis rurais para fins de Reforma Agrária; (MEIRELLES, 2016, pg. 739)

A Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, citada acima, regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Referida Lei, regulamenta o Artigo 184 da Constituição Federal, determinando que a propriedade rural que não cumprir a função social prevista no Artigo 9º do mesmo ordenamento é passível de desapropriação para fins da reforma agrária.

O artigo 6º da Lei n. 8.629/93 define a propriedade produtiva indicada no inciso II do Artigo 185 da Constituição Federal como sendo aquela que explorada econômica e racionalmente, atinge simultaneamente, graus de utilização da terra (índice igual ou superior a 80%) e de eficiência na exploração (índice igual ou superior a 100%), segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

A desapropriação por descumprimento da função social da propriedade rural é uma ferramenta importante para a promoção da reforma agrária e a distribuição mais equitativa da terra no Brasil. Ela visa garantir que as terras rurais sejam utilizadas de maneira produtiva e socialmente benéfica, em conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

4.2.4 Indenização

O princípio da indenização, é inerente ao direito de propriedade e é o seu sub-rogado, pois nos termos da Carta Magna, o Poder Público, em determinadas situações, desde que ocorram fundamentadas e justificadas razões de utilidade pública ou interesse público, estará em seu direito constitucional de supressão de propriedade. Nessas circunstâncias, também o particular ou proprietário do bem, estará em seu direito de fazer jus em pecuniária à perda patrimonial. A indenização, desse modo, é a exigência constitucional que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado. O particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente em pecuniário.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

A indenização do bem desapropriado deve ser justa, prévia e em dinheiro (CF, arts. 52, XXIV, e 182, § 32). Somente para os imóveis rurais sujeitos a Reforma Agrária (CF, art. 184) e para os urbanos que não atendam ao Plano Diretor (CF, art. 182, § 4º, III) é que se admite a exceção do pagamento em títulos, respectivamente, da dívida agrária e da dívida pública. Lembre-se também que não há indenização na

desapropriação de glebas em que se cultivem culturas ilegais de plantas psicotrópicas (CF, art. 243, e Lei 8.629, de 25.2.93). (MEIRELLES, 2016, pg. 745).

O pagamento da indenização ao expropriado se faz de duas formas. Quanto à terra nua, o expropriado receberá a indenização em TDAs (títulos de dívida agrária), somente no que tange às benfeitorias úteis e necessárias o expropriado receberá o montante em dinheiro. Títulos de dívida agrária, é um título de crédito expedido pelo Governo Federal sob a égide da Constituição Federal em seu Art. 184

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. (BRASIL, 1988, art. 184).

Assim dizendo, a desapropriação sancionatória rural sempre será a fins de reforma agrária, e no momento em que a CF/88 diz prévia indenização ela está se referindo à emissão do título da dívida agrária, mas o pagamento desse título é muito posterior, sua indenização não é paga em dinheiro, e sim em títulos da dívida agrária, com prazo de resgate de 2 a 20 anos.

Os prazos para pagamento dos títulos de dívida agrária, variam conforme o tamanho da área expropriada.

Conforme artigo 12 da Lei nº 8.629, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.183, 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: I – localização do imóvel; II – aptidão agrícola; III – dimensão do imóvel; IV – área ocupada e anciandade das posses; V – funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. (DI PIETRO, 2022, pg. 212).

Por benfeitorias deve-se entender única e exclusivamente os melhoramentos ou a conservação feita em acréscimo ao já existente; não se confunde com benfeitorias as edificações feitas no imóvel nu”. (BANDEIRA DE MELLO, 2007, p. 856). E, em relação às benfeitorias efetuadas após a declaração de utilidade pública do bem, explica: “As benfeitorias necessárias serão sempre indenizáveis, as benfeitorias voluptuárias o serão nunca e as benfeitorias úteis serão indenizadas desde que hajam sido autorizadas pelo poder competente”.

o valor do bem expropriado, com todas as benfeitorias que já existiam no imóvel antes do ato expropriatório; quanto às benfeitorias feitas posteriormente, aplica-se a regra do artigo 26, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/41, ou seja, serão pagas as benfeitorias necessárias; as úteis, somente se realizadas com autorização do expropriante. A respeito das construções feitas posteriormente, ainda que com licença concedida pelo Município, não são incluídas no valor da indenização, conforme Súmula nº 23, do STF; (DI PIETRO, 2022, pg. 209).

Ao tratar-se do que seria uma indenização prévia e justa, busca-se o entendimento de Hely Lopes Meirelles

Indenização justa: a indenização justa é a que cobre não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como, também, os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu patrimônio. Se o bem produzia renda, essa renda há de ser computada no preço, porque não será justa a indenização que deixe qualquer desfalque na economia do expropriado. Tudo que compunha seu patrimônio e integrava sua receita há de ser reposto em pecúnia no momento da indenização; se o não for, admite pedido posterior, por ação direta, para complementar-se a justa indenização. A justa indenização inclui, portanto, o valor do bem, suas rendas, danos emergentes e lucros cessantes, além dos juros compensatórios e moratórias, despesas judiciais, honorários de advogado e correção monetária. Na justa indenização inclui-se também a correção monetária, tomando-se por base o índice oficial. (MEIRELLES, 2016, pg. 746).

A indenização justa “é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio”. (BANDEIRA DE MELLO, 2007, p. 860 *apud* PEREIRA, Samuel, pg. 51, 2008).

Indenização prévia: indenização prévia significa que o expropriante deverá pagar ou depositar o preço antes de entrar na posse do imóvel. Este mandamento constitucional vem sendo frustrado, pelo retardamento da Justiça no julgamento definitivo das desapropriações, mantendo o expropriado despojado do bem e do seu valor, por anos e anos, até transitar em julgado a condenação. Os depósitos provisórios geralmente são ínfimos em relação ao preço efetivo do bem, o que atenta contra o princípio da indenização prévia. Essa burla à Constituição só poderá ser obviada pelo maior rigor dos juízes e tribunais na exigência de depósito prévio que mais se aproxime do valor real do bem expropriado. (MEIRELLES, 2016, pg. 748).

Indenização prévia, por sua vez, significa que o expropriante deverá pagar ou depositar o preço antes de entrar na posse do imóvel.

Indenização em dinheiro: indenização em dinheiro quer dizer que o expropriante há de pagar o expropriado em moeda corrente. Esta é a regra (CF, art. 52, XXIV). Por exceção constitucional permite-se o pagamento em títulos especiais da dívida pública e da dívida agrária, respectivamente, para os imóveis urbanos que não atendam ao Plano Diretor Municipal e para os imóveis rurais (CF, arts. 182, § 42, III, e 184). Por acordo pode-se estabelecer qualquer outro modo ou forma de pagamento. (MEIRELLES, 2016, pg. 748).

Quando a indenização for paga em dinheiro, para que seja ressarcido o dano integral do proprietário o valor deve englobar: o valor do bem e benfeitorias já existentes antes da expropriação, as feitas posteriormente, desde que necessárias e as úteis se realizadas com autorização do expropriante; juros cessantes e danos emergentes; juros compensatórios e moratórios; honorários advocatícios; custas e despesas processuais e correção monetária.

Os juros compensatórios, como o nome indica, servem para compensar a perda da posse do bem, caso ocorra antes da conclusão do processo expropriatório, e serão devidos sobre a diferença apurada entre o valor oferecido pelo Poder Público expropriante e o valor judicialmente fixado. Não obstante, se fixado o valor indenitário final pelo magistrado, e ocorrer atraso no efetivo pagamento em tal quantia, também assistirá ao expropriado o direito de fazer jus pela perda decorrente do atraso efetivo do pagamento indenitário, ou seja, a juros moratórios (MEIRELLES, 2016, pg. 745).

Os juros compensatórios são os devidos pelo expropriante ao expropriado, a título de compensação pela perda antecipada da posse que este haja sofrido.

Os juros moratórios são devidos desde que haja atraso no pagamento da condenação e não se confundem com os juros compensatórios, que correm desde a data da emissão de posse. São cumuláveis porque se destinam a indenizações diferentes: os compensatórios destinam-se "apenas a compensar danos correspondentes a lucros cessantes comprovadamente sofridos pelo proprietário, não incidindo nas indenizações relativas às desapropriações que tiverem como pressuposto o descumprimento da função social da propriedade, previstas nos art. 182, § 42, inciso III, e art. 184" da CF (§ 1º do art. 15-Ado Dec.-lei 3.365, na redação da MP 700/2015). Os moratórias cobrem a renda do dinheiro não pago no devido tempo. (MEIRELLES, 2016, pg 746)

Os juros compensatórios nas palavras de Hely Lopes Meirelles, são destinados "a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão" (MEIRELLES, 2016), vão de até 6% ao ano, a partir de 12 de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da CF.

Quanto aos honorários advocatícios, serão devidos quando a Fazenda for obrigada a pagar um valor superior ao oferecido (BANDEIRA DE MELLO, 2007 *apud* PEREIRA, 2018, pg. 53). O seu cálculo baseia-se "na diferença entre a oferta original e a compensação, e juros de mora e reembolso" (DI PIETRO, 2012). Os pagamentos virão fixada entre meio e cinco por cento e não poderá ultrapassar R\$ 151.000,00 (centavos e cinquenta e um mil reais) art. § 27 Lei 3.365/ 1, de 1º de dezembro. A esta última parte, o STF suspendeu a eficácia da ADI 2332-2 por decisão prejudicial retirar o limite de R\$ 151.000,00.

A jurisprudência vem repelindo a aplicação da parte final do art. 27 do Decreto-lei 3365/41:

O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu. (BRASIL, 1941).

Tal posicionamento se fundamenta na previsão constitucional da justa indenização, a qual, segundo Meirelles (2016), “é o valor de mercado que o bem apresenta no momento avaliação, como se tivesse que ser alienado na sua integridade e com todos os fatores valorizantes da atualidade”.

5 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto pode-se concluir que não há inconstitucionalidade no instituto da desapropriação quando esta for feita em conformidade com os requisitos legais e constitucionalmente previstos.

Em que pese que o direito à propriedade seja um direito garantido constitucionalmente, como qualquer outro direito, mesmo que considerado fundamental, ele não é absoluto. Até mesmo direitos que podemos considerar mais valiosos, como os direitos à vida e à liberdade, sofrem limites previstos na própria constituição. Dessa forma, não teria razão de ser diferente com relação ao direito de propriedade.

Dentre as limitações vistas, impostas ao direito de propriedade, o que dá fundamento à desapropriação é a necessidade de a propriedade respeitar uma função social, prevista na Constituição Federal. Trata-se de um caso de conflito entre o interesse privado e o público em que este deve prevalecer em favor da paz social.

À propriedade deve ser dada a devida utilização pelo proprietário, caso contrário, ele correrá o risco de perdê-la. A propriedade não se destina mais única e exclusivamente ao proprietário, mas deve ser exercida também em favor de toda coletividade.

Dessa forma, sempre que o proprietário não der uso regular a sua propriedade ou quando houver interesse maior do poder público em virtude da destinação que este dará ao bem em favor da coletividade, será com base na função social que o Estado poderá realizar a desapropriação.

Contudo, para que haja regular desapropriação, é preciso, que se dê em conformidade com as leis e a Constituição. Dessa forma, o Poder Público só poderá desapropriar em virtude do interesse público, do interesse social ou por utilidade pública, ou seja, a destinação a ser dada ao bem desapropriado deve reverter em benefício da coletividade, qualquer outra justificativa ou destinação não deve ser permitida sob pena de inconstitucionalidade.

Por fim, cabe ressaltar que, salvo no caso de desapropriação de glebas com culturas ilegais ou na exploração de trabalho escravo na forma da lei, ao proprietário é devida justa indenização em virtude da perda de sua propriedade pela desapropriação. Isso porque, com a exceção mencionada, a desapropriação não é caso de confisco, mas sim, um meio de dar cumprimento a um princípio constitucional, qual seja, a função social, que não estava sendo respeitada pelo particular, exigindo para tanto a intervenção do Poder Público.

Dessa forma, a regra é que a indenização da desapropriação seja prévia, justa e paga em dinheiro. Contudo, em alguns casos, poderá ser paga em títulos da dívida pública, quando

houver inobservância da função social da propriedade urbana ou rural ou até mesmo não haver indenização, quando houver plantio ilícito de plantas psicotrópicas e exploração de trabalho de trabalho escravo.

A indenização justa deve corresponder ao valor real do bem expropriado, que não proporcione ao desapropriado prejuízo algum em seu patrimônio. Para que seja prévia, o preço deve ser pago ou depositado antes do expropriante entrar na posse do imóvel. Sabe-se que estes requisitos muitas vezes não são respeitados pela Administração Pública, o que não deveria ocorrer, pois contraria previsão constitucional.

Tratando-se de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, a indenização se dará 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. Nos casos de bens urbanos desapropriado por inobservância da função social, os títulos da dívida pública serão emitidos, após aprovação no Senado Federal e o prazo de resgate será de até dez anos, em parcelas iguais, anuais e sucessivas. A indenização, mesmo não sendo prévia nestes casos, nem em dinheiro, não está eivada de inconstitucionalidade, uma vez que se deve ao descumprimento da função social pelo proprietário, caracterizando uma sanção pelo seu comportamento contrário à própria Constituição Federal. Como já mencionado, entre o interesse privado e o público, este deve prevalecer, mas não é o caso de anular o direito do particular, mas sim de adequá-lo ao nosso ordenamento jurídico.

Por isso é importante o respeito às previsões constitucionais ao direito de propriedade e à desapropriação quando o Poder Público realizar esta modalidade de intervenção na propriedade privada.

A desapropriação é um procedimento pelo qual o Estado retira a propriedade de um particular para atender a um interesse público. O caráter de sanção na desapropriação está relacionado ao fato de que, quando um bem é desapropriado, o proprietário é indenizado pelo valor justo do bem, mas essa transferência de propriedade ocorre mesmo contra a vontade do proprietário.

Ou seja, a sanção na desapropriação está na imposição da perda da propriedade, que é uma espécie de penalidade, apesar de ser acompanhada da justa indenização. O objetivo é atender a necessidade coletiva, como a realização de obras públicas, reforma agrária, ou outros fins de interesse social.

REFERENCIAS

ADMINISTRATIVO JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO REVISTA, AMPLIADA E ATUALIZADA ATÉ 31-12-2014 28 a EDIÇÃO. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://morumbidireito.files.wordpress.com/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>>. Acesso em 07 abril de 2023.

BASTREGHI, M. G. **Indenização em casos de desapropriação Rural**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/indenizacao-em-casos-de-desapropriacao-rural/1543980460>>. Acesso em: out. 7DC.

BOARIN, Lucas. **A Função Social Da Propriedade Urbana**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/funcao-social-da-propriedade-urbana/148156639#:~:text=A%20desapropriação%20por%20descumprimento%20da,em%20títulos%20da%20dívida%20pública>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 de abril de 2023.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 22 de setembro 2023.

BRASIL, **DECRETO**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d84685.htm. Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL, **Lei 5788/90. Estatuto da Cidade**. Em 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em 05 de outubro 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **ADI 3865**, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513467&ori=1>. Acesso em: 04 de out. 2023.

CALMON, Eliana. **PROPRIEDADE URBANA**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001114/Aspectos%20Constituicionais%20do%20Direito%20da%20Propriedade%20Urbana.doc>. Acesso em: 11 set. 2023.

CAMARGO, V. **A Função Social Da Propriedade Rural**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-funcao-social-da-propriedade-rural/920464398>>. Acesso em: out. 5DC.

CANFÃO, Olívio Albino. **Indenização na desapropriação por utilidade pública**. 2013. Acesso em: 05 de out. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Curso de Direito Administrativo**. 25. Ed., São Paulo: Atlas, 2012.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. [Rio De Janeiro]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 30 conjuntos. 2023.

Pietro, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Disponível em: Minha Biblioteca, (35ª edição). Grupo GEN, 2022.

POLITIZE! Inciso XXIV - **Desapropriação Politize!** Disponível em:

<<https://www.politize.com.br/artigo-5/desapropriacao/>>. Acesso em: 28 março. 2023.

SANTOS, G. R. **Diferença entre Posse e Propriedade**. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/93631/diferenca-entre-posse-e-propriedade>>. Acesso: 13 abril 2023.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. **A propriedade agrária e suas funções sociais. In O direito agrário em debate**. Domingos Sávio Dresch da Silveira e Flávio Sant'Ánna Xavier (organizadores). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. Acesso 23 de abril 2023.

XAVIER, B. D. N. **A função social da propriedade urbana**. Conteúdo Jurídico. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/41629/a-funcao-social-da-propriedade-urbana>>. Acesso em: 4 de maio. 2023.