

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO  
JUNIOR DIVINO FIDELES**

**A JUSTA INDENIZAÇÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES AGRÁRIAS E  
COMO SE FORMAM AS SUPERINDENIZAÇÕES.**

**Goiânia  
2014**

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS (TEDE) NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**     **Dissertação**     **Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação**

Autor (a):	Junior Divino Fideles		
E-mail:	<a href="mailto:juniorfideles@yahoo.com.br">juniorfideles@yahoo.com.br</a>		
Seu e-mail pode ser disponibilizado na página? <input checked="" type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não			
Vínculo empregatício do autor	Procurador Federal		
Agência de fomento:		Sigla:	
País:		UF:	
		CNPJ:	
Título:	A justa indenização nas desapropriações agrárias e como se formam as superindenizações		
Palavras-chave:	Desapropriação. Reforma agrária. Justa indenização. Propriedade. Superindenizações.		
Título em outra língua:	Fair compensation in agrarian expropriations and how they form the overpriced severance		
Palavras-chave em outra língua:	Expropriation. Agrarian reform. Just compensation. Property. Overpriced severance.		
Área de concentração:	Direito Agrário		
Data defesa: (24/11/2014)			
Programa de Pós-Graduação:	Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário		
Orientador (a):	Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas		
E-mail:	<a href="mailto:fdantas@ufg.br">fdantas@ufg.br</a>		
Co-orientador (a):*			
E-mail:			

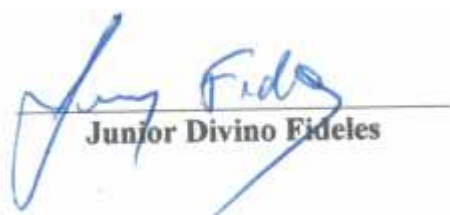
\*Necessita do CPF quando não constar no SisPG

**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.



**Junior Divino Fideles**

Data: 04 de dezembro de 2014.

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

**JUNIOR DIVINO FIDELES**

**A JUSTA INDENIZAÇÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES AGRÁRIAS E  
COMO SE FORMAM AS SUPERINDENIZAÇÕES.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito Agrário.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas.

**Goiânia  
2014**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação na (CIP)  
GPT/BC/UFG**

F451j Fideles, Junior Divino.  
A justa indenização nas desapropriações agrárias e como se formam as superindenizações [manuscrito] / Junior Divino Fideles. - 2014.  
117 f.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2014.  
Bibliografia.  
Inclui lista de siglas e abreviaturas.

1. Reforma agrária 2. Desapropriação agrária 3. Propriedade  
4. Indenização agrária I. Título.

CDU:349.412.28

## **TERMO DE AVALIAÇÃO**

**Junior Divino Fideles**

**A justa indenização nas desapropriações agrárias e como se formam as superindenizações.**

Dissertação apresentada e aprovada no dia 24 de novembro de 2014, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, da Universidade Federal de Goiás, perante banca examinadora formada pelos seguintes professores:

**Orientador: Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas (UFG)**  
**Presidente da Banca**

**Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia (UFG)**  
**Examinador**

**Prof. Dr. José Antônio Peres Gediel (UFPR)**  
**Examinador**

**Goiânia, novembro de 2014.**

À Nair, Sandra, Poliene, Fernanda e Júlia, que igual a terra são fonte de vida e renascimento diário.

A Altair e todos trabalhadores rurais desse país, que ao seu modo labutam a terra e cultivam vidas.

## **AGRADECIMENTOS**

Fazer agradecimentos é sempre muito arriscado devido ao perigo do esquecimento, que pode ser mal interpretado como um não reconhecimento. Mas deixar de agradecer pode parecer ingratidão e o resultado mais desastroso ainda.

Assim, ciente do risco e da necessidade de corrê-lo, vamos ao desafio.

À família em seu núcleo originário (Altair, Nair, Poliene) e na sua reconfiguração expandida (Sandra, Fernanda e Júlia) pela motivação, incentivo e paciência com minha impaciência. O porto seguro.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás e seus professores pela acolhida nesse retorno a Goiás. Um reconhecimento especial aos professores com quem tive maior contato nesse processo de desconstrução e reconstrução do Direito Agrário: Prof.<sup>a</sup>. Maria Cristina Vidotte, Prof. Rabah, Prof. Cláudio Maia, Prof. Arnaldo, Prof. João da Cruz, Prof. Nivaldo e Prof. Fernando Dantas.

Ao Professor Fernando Dantas, meu orientador, um agradecimento especial, por ter aceitado de coração aberto o desafio dessa orientação e tê-la conduzido com muita paciência e compreensão com minhas incompreensões.

Aos colegas da turma ingressa em 2012 pelo convívio, especialmente aos que mais me aproximei: Marcela, Camila e Otoniel por dividirem as angústias e com isso tornar mais leve o aprendizado e a conclusão do desafio.

Aos amigos que, de uma forma ou de outra, contribuíram com essa empreitada desde a sua concepção embrionária ainda na seleção e continuam a me ouvir, sempre dando valiosas opiniões para o melhoramento contínuo das ideias: Érika, Cleuton, Cláudio, Allan.

Aos colegas da AGU e da Procuradoria Federal junto ao Incra pelas discussões sempre entusiasmadas sobre o tema dessa pesquisa.

Enfim, a todos que não foram mencionados, sintam-se lembrados.

## RESUMO

Cuida o presente trabalho de investigação sobre a justa indenização na desapropriação agrária e de como se formam as superindenizações. A Constituição Federal de 1988 prevê que a propriedade deverá cumprir com uma função social e sanciona com desapropriação para fins de reforma agrária, mediante o pagamento de prévia e justa indenização, os imóveis que não a observar. A regulamentação conferida pela Lei nº 8.629/1993 prevê que essa justa indenizações deve corresponder ao valor de mercado do imóvel. Contudo, a realidade tem demonstrado que essa ideia de justa indenização é desfigurada pelo processo judicial de desapropriação e comumente, ao seu final, paga-se a um valor muito superior ao de mercado, ensejando as superindenizações. Utilizando como método de abordagem a dogmática crítica, o trabalho buscou identificar as causas e como se formam essas superindenizações e se esse modelo indenizatório estabelecido é constitucional ou não. Após discutir como a sociedade compreende a terra e quais valores lhe atribui, constando que ela é apropriada como bem de produção e acumulação capitalista, transformada em mercadoria, o que só é possível em razão do individualismo proprietário que conforma o direito de propriedade como direito individual subjetivo de usar e gozar do bem apropriado de modo absoluto e exclusivo, o que faz surgir no meio rural uma questão agrária brasileira e um debate por reforma agrária como medida de justiça social ainda sem consenso, chegou-se à conclusão de serem as superindenizações formadas no decorrer da ação judicial de desapropriação, notadamente em razão da concepção liberal clássica que se tem do direito de propriedade o que leva à imposição de condenações acessórias ao valor principal da indenização, como juros compensatórios, moratórios, pagamento de cobertura florística, expurgos inflacionários e honorários advocatícios que ao final do processo elevam a indenização a um patamar muito superior ao valor de mercado. O trabalho é encerrado com uma análise desse modelo indenizatório adotado, o da justa indenização, compreendida como valor de mercado, mas que permite a formação de superindenizações. Conclui pela sua inconstitucionalidade em razão negar efetividade ao princípio da função social, ao postulado da desapropriação como sanção pelo seu descumprimento e aos princípios da justa indenização e da razoabilidade.

**Palavras-chave:** Desapropriação. Reforma agrária. Justa indenização. Propriedade. Superindenizações.



## **ABSTRACT**

Cares for the present research work on fair compensation in land expropriation and how they form the overpriced severance. The Federal Constitution of 1988 provides that the property shall comply with a social function and sanctioned with the expropriation, upon payment of prior and fair compensation for land reform purposes, homeowners who do not observe. The regulation conferred by Law No. 8.629 / 1993 provides that fair compensation must match the value of the property market. However, reality has shown that this idea of just compensation is marred by legal process of expropriation and often their final pays for a value much higher than the market, allowing for the overpriced severance. Using the approach as a method of dogmatic criticism, the study sought to identify the causes and how to form these overpriced severance be, and if this model established is constitutional or not. After discussing how society understands the land and what values attributed to him, stating that it is appropriate as well as production and capitalist accumulation, turned into a commodity, which is possible only because the owner individualism that shapes the right of ownership as an individual right subjective to use and enjoy the benefit of appropriate absolute and exclusive mode, which is a Brazilian agrarian question and a debate on agrarian reform as a measure of social justice without consensus emerging in rural areas, came to the conclusion that overpriced severance are formed in the course of judicial expropriation action, notably because of the classical liberal conception one has of right to property which leads to the imposition of accessory to the principal amount of the indemnity convictions as compensatory interest, arrears, payment of floristic coverage, inflation effects and attorney's fees to the end of the process raise the compensation at a much higher market value threshold. The work is an analysis of the cum ended indemnity model adopted, that of just compensation, as regulated by market value, but which allows the formation of overpriced severance, arguing it is unconstitutional to deny effect to the principle of social function, the postulate of expropriation as a sanction for noncompliance and the principles of fair compensation and reasonableness.

**Keywords:** Expropriation. Agrarian reform. Just compensation. Property. Overpriced severance.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia Geral da União

Art. - Artigo

Cap. – Capítulo

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

CJF – Conselho da Justiça Federal

CONJUR/MDA – Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário

CPT – Comissão Pastoral de Terra

Dec. – Decreto

Dec.-lei – Decreto-lei

Des. – Desembargador

DF – Distrito Federal

DJe – Diário da Justiça Eletrônico

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPCA-E – Índice de Preço ao Consumidor Amplo Especial

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

Min. - Ministro

MP – Medida Provisória

nº - Número

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PFE/INCRA – Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA

PL – Projeto de Lei

REsp – Recurso Especial

RE – Recurso Extraordinário

Rel. - Relator

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TDAAs – Títulos da Dívida Agrária

TRF – Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1 TERRA E TERRITÓRIO: a transformação da terra em propriedade privada e mercadoria</b> .....	<b>20</b>
1.1 Natureza, território e terra: concepções diversas para o mesmo bem .....	21
1.2 A transformação da terra em mercadoria e sua “comoditização” .....	26
1.3 O individualismo proprietário liberal: de bem comum à propriedade privada .....	35
<b>CAPÍTULO 2 QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E REFORMA AGRÁRIA, O DEBATE QUE NÃO TERMINOU</b> .....	<b>44</b>
2.1 As diversas perspectivas de reforma agrária e a síntese do debate brasileiro .....	46
2.2 A opção brasileira da desapropriação por descumprimento da função social da terra e a prática reducionista da improdutividade: reflexos do individualismo proprietário .....	49
2.3 Reforma agrária e territorialidade no mundo contemporâneo: formação e coexistência de territórios para produção de alimentos .....	58
<b>CAPÍTULO 3 A FIXAÇÃO DA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA: precificação da terra, superindenizações e constitucionalidade</b> .....	<b>66</b>
3.1 Função social, interesse social, desapropriação sanção e justa indenização como valores constitucionais paradigmas .....	67
3.2 Os acessórios que superam o principal para formarem as superindenizações: juros compensatórios, juros moratórios, cobertura florística, expurgos inflacionários e honorários advocatícios sucumbenciais .....	81
3.3 A inconstitucionalidade do modelo indenizatório praticado .....	98
<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>111</b>

## INTRODUÇÃO

*O direito e a propriedade são semelhantes à cabeça de Jano, têm duas caras; uns não podem ver senão um dos lados, outros só podem ver o outro, daí resultando o diferente juízo que formam do assunto.*

Rudolf von Ihering (2002)

Este trabalho trata da justa indenização na desapropriação agrária e de práticas judiciais que potencialmente a transforma em superindenização. Mais especificamente, discute os critérios considerados para a fixação da indenização na desapropriação sanção por interesse social para fins de reforma agrária de imóveis rurais não cumpridores da função social. Examina o atual modelo indenizatório das desapropriações agrárias, com atenção particular às situações que levam às chamadas superindenizações, indagando sobre sua constitucionalidade.

O interesse pelo tema decorre de minhas experiências pessoais e profissionais com a desapropriação agrária. Em razão do contato com a reforma agrária ainda na infância, desde muito cedo o tema desapropriação me instiga. Compreender o porquê, quando e como ela se processa, sempre foi objeto de minha atenção, pelo fato de perceber o quanto essas respostas podem ser decisivas no destino de pessoas, comunidades e mesmo de sociedades, realizando ou não justiça social. Mais recentemente, devido à atuação profissional como Procurador Federal em exercício na Procuradoria do Incra, a problematização dessas perguntas e a complexidade de suas respostas tornaram-se ainda mais instigantes. Nesse particular, lidar cotidianamente com processos de desapropriação e notar os valores comumente pagos a título de indenização elevou meu interesse por melhor compreender as razões teóricas e práticas para a fixação das indenizações com os parâmetros atualmente estabelecidos pela legislação e jurisprudência.

A disciplina normativa do tema encontra assento na Constituição da Federal de 1988, em seu art. 184, que prevê a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos imóveis rurais não cumpridores da função social. O mesmo dispositivo preconiza que essa transferência compulsória da titularidade do domínio privado para o patrimônio público ocorrerá mediante prévia e justa indenização.

Por sua vez, a Lei nº 8.629/1993, em seu art. 12<sup>2</sup>, com redação atual fixada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, preconiza que para ser justa a indenização deve refletir o preço atual de mercado do imóvel.<sup>3</sup>

Ao mesmo tempo em que a Constituição brasileira assegura o direito de propriedade elevando-o à categoria de direito e garantia fundamental, condiciona-o ao cumprimento de sua função social<sup>4</sup>, o que para os imóveis rurais significa dizer que devem ser explorados de maneira a promoverem, simultaneamente, um aproveitamento racional e adequado do seu potencial produtivo; utilizando apropriadamente os recursos naturais disponíveis, com preservação do meio ambiente; observando as disposições que regulam as relações de trabalho; de modo que a exploração favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.<sup>5</sup>

Não cumprida essa função social, fica o imóvel sujeito a uma penalidade consistente na sua desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Por se tratar de uma punição ao descumprimento da função social, essa espécie expropriatória também é conhecida como desapropriação sanção para fins de reforma agrária.

Contudo, a despeito do pretense caráter sancionatório, pela literalidade das normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes, a desapropriação se dará mediante o prévio pagamento de indenização correspondente ao valor de mercado do bem, o que a rigor, ao menos no aspecto patrimonial, acaba por afastar a natureza sancionatória dessa desapropriação.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: I - localização do imóvel; II - aptidão agrícola; III - dimensão do imóvel; IV - área ocupada e ancianidade das posses; V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

<sup>3</sup> Antes dessa modificação normativa introduzida em 2001, o caput do art. 12 da Lei nº 8.629/1993 considerava justa a indenização que permitisse ao expropriado “a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social”. Essa referência à necessidade de reposição do valor patrimonial do bem, tomada como o mínimo indenizatório, sem qualquer limitador máximo, possibilitou a fixação de indenizações em valor superior ao de mercado, a partir da soma dos valores isoladamente encontrados para a terra nua e para as benfeitorias úteis e necessárias, conforme permitia a redação revogada do parágrafo primeiro desse dispositivo.

<sup>4</sup> O art. 5º, *caput*, e seus incisos XXII e XXIII, dispõem, respectivamente, que: “é garantido o direito de propriedade”; e “a propriedade atenderá a sua função social”.

<sup>5</sup> Art. 186 da Constituição Federal de 1988.

<sup>6</sup> Afirma-se que o fato de haver indenização pelo valor de mercado afasta a natureza indenizatória dessa espécie expropriatória, vez que dessa forma inexistente propriamente uma sanção patrimonial, havendo apenas uma substituição do patrimônio imobiliário por seu equivalente monetário. O proprietário expropriado, ao receber a indenização teria condições de adquirir outro imóvel rural com idênticas características. O caráter sancionatório restaria apenas para o fato da terra nua ser paga em Títulos da Dívida Agrária (TDAs), resgatáveis do segundo ao vigésimo ano de sua emissão, o que a rigor também não representa uma sanção, pois esses títulos são emitidos com cláusula de preservação de seu valor real. Ou seja, ao seu valor de face do lançamento são acrescidas, correção monetária e remuneração por meio de pagamento de juro legais, hoje variando entre 1% e 6% ao ano.

Mais que indenizar pelo valor de mercado, em alguns casos, a indenização ao final fixada por decisão judicial transitada em julgado no contexto de uma ação de desapropriação agrária extrapola esse valor. Não raramente, essa quantia supera em muito o valor de mercado do imóvel expropriado<sup>7</sup>, dando ensejo ao que se convencionou chamar de superindenização.

Empiricamente constatam-se várias causas para a superação desse valor de mercado no pagamento judicialmente determinado ao ente expropriante<sup>8</sup>, como, por exemplo, as atualizações monetárias para correção de expurgos inflacionários, o pagamento de juros moratórios e compensatórios, de cobertura florística e equívocos de laudos periciais que induzem julgadores a erro. Esses fatores são agravados pela longa duração dos processos, que quando não celebrado acordo entre as partes para a fixação do preço a ser indenizado já no início da ação, encerrando-a em seu nascedouro, facilmente alcançam uma década de tramitação, não sendo raros os casos em que duram quinze, vinte anos, ou mais; a exemplo da desapropriação da Fazenda Annoni, no Estado do Rio Grande do Sul, que iniciada na década de 1970, ainda hoje não foi totalmente encerrada.

O problema é percebido e ganha destaque no momento da execução das decisões que fixam a indenização, notadamente na fase de execução da sentença e pagamento desses valores. Nessa ocasião torna evidente o quanto o valor pretendido pelo expropriado exequente e que será ou está sendo pago pela Fazenda Pública supera o valor de mercado do imóvel naquele instante. Tem-se, portanto, uma indenização paga ao final do processo de desapropriação, num valor superior ao de mercado do bem expropriado.

No âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e de sua Procuradoria Federal Especializada (PFE/Incra), diversos processos de desapropriação são conhecidos e referidos pelo elevado valor que as indenizações neles discutidas representam. Em 1999 o então Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar lançou o chamado *Livro Branco das Superindenizações* (INCRA,1999)<sup>9</sup> no qual constou a estimativa de que

---

<sup>7</sup> Parte dos estudiosos promove uma diferenciação entre os termos *desapropriação* e *expropriação*, compreendendo o primeiro como a transferência compulsória da titularidade do bem do patrimônio privado para o público, nas hipóteses legalmente admitidas, mediante o pagamento de prévia e justa indenização; e o segundo, o perdimento do bem pelo particular em favor do Estado, sem indenização, assemelhando-se a um confisco, a exemplo da previsão de perdimento contida no art. 243 da Constituição Federal. Nesse trabalho optou-se por não observar essa diferenciação semântica, adotando os termos desapropriação e expropriação como sinônimos.

<sup>8</sup> No caso das desapropriações para fins de reforma agrária o ente expropriante sempre será o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por força de sua atuação delegada, exercendo a competência conferida à União pelo art. 184 da Constituição Federal, para promover as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária.

<sup>9</sup> Documento oficial do Incra, publicado em 1999 expondo o problema das superindenizações geradas no contexto de ações judiciais desapropriação agrária. Ao tempo em que tornou pública uma síntese de mais de 70 processos de desapropriações onde esse tipo de situação foi constatada, apresentou algumas hipóteses para sua ocorrência.

aproximadamente 70 processos de desapropriação representariam cerca de 7 bilhões de reais devidos aos ex-proprietários desapropriados.

Embora não existam levantamentos recentes, certamente esse valor alcança, na atualidade, cifras muito superiores. Apenas para se ter uma ideia do quanto essa estimativa de 1999 está defasada, consta do referido *Livro* que o valor determinado pelo Judiciário para a Fazenda Araguaia, situada no município de Formoso do Araguaia, Estado do Tocantins, com área de 24.545,1725 hectares, declarado de interesse social para fins de reforma agrária em junho de 1986, com ação de desapropriação ajuizada em 17 de julho de 1988, seria de 197,45 milhões de reais. Cálculos elaborados em abril de 2011, contudo, estimaram essa mesma indenização em aproximadamente 842,3 milhões reais.<sup>10</sup> Transcorridos mais de 24 anos do ajuizamento da ação, o valor da condenação está hoje estimado em aproximadamente um bilhão de reais e, seu pagamento aguarda o julgamento definitivo pelo Superior Tribunal de Justiça do REsp 1.179.444-DF.

Outro caso bastante conhecido e emblemático, também citado no *Livro Branco*, é o processo relativo à Fazenda Reunidas. Com área de 17.575 hectares, localizada no município de Promissão, Estado de São Paulo. O processo de desapropriação teve início em 1987. Em 1999 o valor atualizado da oferta feita pelo Incra no momento do ajuizamento da ação correspondia a 25,81 milhões de reais. Contudo, sentença do ano de 1995 já havia fixado o valor indenizatório em 385,50 milhões, que atualizados e acrescidos das demais verbas assessórias impostas na condenação, à época do lançamento do *Livro Branco*, em 1999, aproximavam de R\$ 1 bilhão de reais. Contudo, cálculos mais recentes indicam que esse valor pode chegar a cinco ou seis bilhões de reais a depender do desfecho que for dado a uma ação rescisória ajuizada pelo Incra e ainda pendente de julgamento definitivo.

Essa única condenação representa mais da metade de todo o orçamento gasto nacionalmente entre os anos 2003 a 2010, para a obtenção de terras pelo o programa nacional de reforma agrária, considerando que nesse período de oito anos os valores pagos nas desapropriações e aquisição por meio da compra e venda, foram de aproximadamente 7,45 bilhões de reais.<sup>11</sup>

Nesse contexto, este trabalho discute o modelo indenizatório adotado pela Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 8.629/1993 e Lei Complementar nº

---

<sup>10</sup> Algumas dessas informações constam dos autos do processo judicial nº 93.00.00232-5, em trâmite na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Tocantins, em Palmas, e outros de processos ou recursos dele decorrentes ou incidentes.

<sup>11</sup> Segundo dados levantados pelo Incra no Siafi/Gerencial e constantes do diagnóstico da Autarquia elaborado no primeiro semestre de 2011.



76/2003 e contornos conferidos pela jurisprudência dos tribunais brasileiros, buscando identificar as principais causas das indenizações que extrapolam o valor de mercado, para cotejar esse arquétipo com a ordem constitucional vigente, a fim de apontar eventuais situações ou verbas indenizatórias que sejam inconstitucionais.

As indagações centrais postas e que orientaram o estudo foram: quais as causas e como se formam as indenizações que extrapolam o valor de mercado dos imóveis expropriados, dando ensejo às superindenizações? Essas superindenizações, ao superar o valor de mercado do bem desapropriado no momento do pagamento ao final do processo judicial, mesmo definitivamente arbitradas pelo poder judiciário, possuem compatibilidade material com a Constituição Federal ou são inconstitucionais por negarem efetividade a princípios constitucionais, como o da justa indenização, da moralidade, razoabilidade, proporcionalidade e do enriquecimento sem causa?

Para dar resposta à primeira questão trabalhou-se com as hipóteses de que as causas de elevação da indenização para um patamar superior ao valor de mercado, no momento do pagamento, são de forma isolada ou cumulativa: i) a longa duração do processo; ii) o pagamento de expurgos inflacionários; iii) o pagamento de juros moratórios; iv) o pagamento de juros compensatórios; v) o pagamento de cobertura florística; vi) equívocos ou falhas de laudos periciais que induzem julgadores a erro; vii) cultura ou ideologia jurídica orientada pelo conceito liberal de propriedade, revelada por decisões judiciais que não admitem e não aplicam o caráter sancionatório da desapropriação agrária.

Quanto a ser constitucional ou não esse pagamento acima do valor de mercado, cogitou-se que depende de sua causa ou origem. Se a superindenização é resultante da longa duração do processo, do pagamento de juros compensatórios, cobertura florística ou outro motivo responsável por essa extrapolação, quando individualmente considerado no todo indenizatório, poderá ou não ser inconstitucional, a depender da compreensão que se tiver de cada uma dessas condenações acessórias, no contexto e à luz da desapropriação sanção por interesse social.

Cogitou-se ainda que, de modo geral, o Poder Judiciário brasileiro, fundado na teoria liberal que modela o direito de propriedade é o principal responsável pela fixação dessas indenizações em patamares superiores aos valores de mercados dos bens expropriados, na medida em que ainda não incorporou em suas decisões a ideia da função social da propriedade e continua a decidir conforme o modelo proprietário oitocentista que concebe a propriedade como o direito individual subjetivo de usar, gozar e dispor da coisa como melhor aprouver aos interesses privados detentor do título proprietário.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro, denominado *Terra e território: a transformação da terra em propriedade privada e mercadoria* tem o objetivo de entender como a sociedade se relaciona com a terra e quais valores lhe atribui. Assim, discute as diversas acepções pelas quais o termo terra é compreendido, ora como sinônimo de território ou lugar de vida e reprodução socioeconômica de determinado povo, ora como parte da natureza transformada em bem de produção e de negócio, apropriada individualmente e submetida à vontade exclusiva de um sujeito de direito, para ser transformada mercadoria, como outra qualquer, ensejando sua “*commoditização*”. Com o mesmo propósito de melhor compreender os fundamentos dessa apropriação privada da terra, à luz de Eroulths Cortiano Junior (2002), examinam-se as ideias centrais do individualismo proprietário que concebe a propriedade, inclusive da terra, como um direito individual subjetivo, que confere ao detentor da titularidade proprietária a prerrogativa de submeter a coisa apropriada aos seus exclusivos interesses, sem qualquer compromisso com sua utilização em favor ou em consonância com os interesses da coletividade.

O segundo capítulo, intitulado *Questão agrária brasileira e reforma agrária, o debate que não terminou*, objetiva compreender um dos propósitos da desapropriação agrária, que é obter terras para a reforma agrária. Dentro das limitações e intuito deste trabalho, faz-se um breve estudo sobre as diversas perspectivas de reforma agrária que pautaram e ainda pautam o debate brasileiro, percorrendo sobre a opção da Constituição Federal de 1988 pela desapropriação em razão do descumprimento da função social e a prática reducionista da desapropriação exclusivamente de imóveis improdutivos, sem perquirir se ele é ou não cumpridor das demais dimensões da função social da terra. O capítulo é encerrado com uma breve apresentação da discussão sobre reforma agrária para formação e coexistência de territórios para produção de alimentos, como forma de ressignificar seus objetivos e fortalecer seus propósitos para o embate com o individualismo proprietário.

No terceiro capítulo, intitulado *Fixação da indenização na desapropriação agrária: precificação da terra, superindenizações e constitucionalidade*, a partir das premissas lançadas nos dois capítulos anteriores, sobre a compreensão que se tem da terra, do direito de propriedade, sua função social e do interesse social na realização da reforma agrária no Brasil, discute-se a precificação da terra na desapropriação agrária, examinando como se fixa a indenização a partir do axioma constitucional da justa indenização, com foco nas verbas assessórias às condenações como juros compensatórios, juros moratórios, cobertura florística, expurgos inflacionários e honorários advocatícios, que potencialmente elevam o valor

indenizatório para superar o valor principal da indenização, o valor de mercado, para formarem as superindenizações.

O capítulo é encerrado com uma discussão sobre a constitucionalidade do modelo indenizatório praticado a partir da regulamentação infraconstitucional da Lei nº 8.629/1993 e dos entendimentos judiciais construídos a partir do paradigma constitucional da desapropriação como sanção, mediante o pagamento do valor de mercado, face ao descumprimento da função social.

A conclusão da pesquisa indica que esse modelo indenizatório fundado na ideia de prévio e justo pagamento correspondente ao valor de mercado do imóvel, nega efetividade ao princípio da função social e à ideia da desapropriação como sanção ao seu descumprimento. Ele é inconstitucional, portanto. Nessa direção, igualmente, é inconstitucional a jurisprudência que se formou em torno das verbas acessórias impostas na desapropriação sanção, notadamente quanto aos juros compensatórios que potencialmente podem conduzir a indenização a patamares muito superiores ao valor de mercado do imóvel, formando as superindenizações.

Esse modelo somente se constituiu e persiste devido à compreensão clássica oitocentista, que a sociedade em geral e o Judiciário em particular, ainda tem do direito de propriedade, na perspectiva do individualismo proprietário que compreende a propriedade como um direito individual subjetivo de usar, gozar e dispor da terra de forma absoluta, conforme os interesses exclusivos do particular detentor do título proprietário, sem considerar sua natureza de território indispensável à vida e ao desenvolvimento socioeconômico das sociedades, mas compreendendo-a simplesmente como bem de consumo ou no máximo de produção, “commoditizado” como outra mercadoria qualquer.

Para se chegar a essas conclusões, partilhando com (GUSTIN, 2013) da compreensão de que o Direito pode ser um dos elementos transformadores e modernizadores das sociedades, especialmente nas de desenvolvimento precário ou tardio e de que a escolha metodológica revela o entendimento provisório que o autor da pesquisa tem da realidade que pretende investigar e sua postura política-ideológica frente a essa mesma realidade, optou-se por trabalhar com a dogmática jurídica crítica.

É que a partir dessa compreensão e acreditando também que a pesquisa jurídica deve servir à transformação do Direito e da realidade compreendida, acredita-se que o método escolhido de perspectiva dogmática, contudo crítica da ordem jurídica posta, oferece melhores condições não só para o estudo e discussão da normatividade que envolve a desapropriação

agrária e a indenização paga, como também possibilita uma operabilidade dificilmente encontrável em teorias mais abstratas da Ciência do Direito.

Segundo (GUSTIN, 2013), o método jurídico-dogmático, que se insere na grande vertente denominada “jurídico-dogmática”, realiza a pesquisa trabalhando com os elementos internos do ordenamento jurídico, buscando compreendê-los com o objetivo central de avaliar sua eficiência. A crítica ou limite que ela aponta para esse método está no fato dele considerar o Direito metodologicamente autossuficiente, desprezando em suas análises as influências normativas externas ao Direito.

[...], considera o Direito com auto-suficiência metodológica e trabalha com elementos internos ao ordenamento jurídico. Desenvolve investigações com vistas à compreensão das relações normativas nos vários campos do Direito e com avaliação das estruturas inferiores ao ordenamento jurídico. Acentua a noção de eficiência das relações entre e nos institutos jurídicos, restringindo a análise do discurso normativo aos limites do ordenamento. [...] As relações normativas devem, também, ser pensadas de forma externa, vital, no mundo dos valores e relações de vida. Logo, não interessará apenas a eficiência das relações normativas mas, inclusive, sua eficácia.

Nesse sentido, embora o trabalho seja desenvolvido primordialmente realizando análises críticas de institutos internos do Direito, como a desapropriação, e instrumentos normativos como a Constituição e a legislação que a regula, não se descuida de agregar elementos de outras áreas como a história, a sociologia, a filosofia e a economia, para melhor compreender a terra transformada em mercadoria, a questão agrária brasileira, a função social e a proposta de reforma agrária que justifica a desapropriação sanção.

A pesquisa é construída primordialmente a partir de um raciocínio dedutivo dialético, partindo das compressões gerais que se tem de função social, questão agrária, reforma agrária, desapropriação como sanção pelo descumprimento da função social, justa indenização, valor de mercado, para então encontrar e apontar as contradições existentes no modelo indenizatório praticado e confrontá-las com os valores constitucionais almejados.

No primeiro capítulo, para compreender a transformação da terra em propriedade privada e mercadoria, utiliza-se como referencial teórico primordialmente as ideias sobre propriedade lançadas pelo contratualismo liberal de Rousseau e John Locke, conforme trabalhadas por Carlos Frederico Marés (2003) e Eroulths Cortiano Junior (2002), esse último na perspectiva do que denomina de individualismo proprietário.

No segundo capítulo, a discussão sobre reforma agrária é feita à luz de referências de outras ciências que mais se dedicam a esse tema, como história, geografia e ciências sociais. Assim, sem se identificar a uma linha do pensamento ou a um único autor, o estudo busca

apoio em ideias de pesquisadores como Sérgio Leite (2013), Horácio Martins de Carvalho (2013a e 2013b), Vânia Maria Losada (2003), Sérgio Sauer (2013), dentre outros.

No último capítulo, para examinar o modelo indenizatório e descrever como se formam as superindenizações são utilizadas fontes dogmáticas que trabalham a desapropriação agrária, estudos da Procuradoria do Incra, como a Lei Complementar 76/1993, Comentada pela PFE/INCRA (AGU, 2012) e jurisprudências de tribunais superiores. Já a análise final acerca da constitucionalidade do modelo indenizatório praticado é feita à luz da ideia de constituição como texto dotado imperatividade e autoexecutoriedade, gozando suas normas de supremacia em relação às demais, conforma a ideia de Força Normativa da Constituição de Konrad Hesse (1991), e a necessidade de releitura do direito de propriedade a partir do seu conteúdo constitucional e da constitucionalização da função social, utilizando-se para esse debate das ideias de autores como Gustavo Tepedino (1989 e 2004) e, novamente, de Carlos Frederico Marés (2003).

## **CAPÍTULO 1 TERRA E TERRITÓRIO: a transformação da terra em propriedade privada e mercadoria.**

Mesmo nos dias atuais, por mais envolvidos que estejam com as avançadas tecnologias e com a complexidade da vida moderna, as pessoas ainda cultuam o ato de se postar diante da paisagem e contemplar a natureza. Mas, qual natureza?

Em *O Enigma do Capital e as crises do Capitalismo*, David Harvey discorre sobre o processo que denomina de destruição criativa da terra. Sustenta que ao mesmo tempo em que os mais distintos povos, nos mais diversos lugares do planeta, cultuam o ato de admirar a natureza, modificam e transformam o ambiente natural em espaços adaptados e aptos às necessidades de acumulação do capital, num intenso ato de destruir e transformar a paisagem natural.

Os campos são preparados para a agricultura; os pântanos drenados; as cidades, estradas e pontes construídas; as plantas e os animais são domesticados e criados; os *habitats*, transformados; as florestas, cortadas; as terras irrigadas; os rios, represados; as paisagens, devastadas (servindo de alimentos para ovinos e caprinos); os climas alterados. Montanhas inteiras são cortadas ao meio à medida que minerais são extraídos, criando cicatrizes de pedreiras nas paisagens, com fluxos de resíduos em córregos, rios e oceanos; a agricultura devasta o solo e, por centenas de quilômetros quadrados, florestas são erradicadas acidentalmente como resultado da ação humana, [...]. Mas os britânicos amam caminhar em sua paisagem enevoada e admirar a herança das casas de campo, os galeses amam seus vales, os escoceses, seus campos, os irlandeses, seus pântanos verde-esmeralda, os alemães, suas florestas, o francês seus distintos *pays* com vinhos e queijos locais. Os apaches acreditam que a sabedoria repousa no lugar, e grupos indígenas em toda a parte, da Amazônia à Colúmbia Britânica e montanhas de Taiwan, celebram sua união de longa data e inquebrável com a terra que habitam (HARVEY, 2011, p. 151).

Se Harvey caminhasse em solo brasileiro, certamente teria mencionado que o povo deste país adora se expor ao sol nas belas praias que contornam seu litoral, quanto mais desertas, melhores; que se divertem nas cachoeiras e rios que recortam seu interior; praticam a caça, a pesca, a domesticação e criação dos mais variados animais. Mas a despeito dessa íntima ligação com o ambiente natural, sentem-se orgulhosos com os resultados da transformação destruidora desses espaços e paisagens pelos interesses da acumulação capitalista, no caso das rurais, a partir do modelo de exploração denominado de agronegócio que vem transformando toda a natureza e especialmente a terra em mercadoria.

É nessa perspectiva que o capítulo inaugural desse trabalho busca apresentar uma distinção entre a visão que se tem da terra, elemento central da natureza, como meio de produção e acumulação do capital, em contraposição à noção de terra como território ou

espaço historicamente construído e, identificado com um modo específico de viver e desenvolver suas relações socioculturais e econômicas, a partir de práticas sustentáveis (ALBAGALI, 2004). Descrever, como a natureza foi transfigurada, de território para terra e mercadoria e, com isso, subjugada aos interesses especulativos e acumulativos do capital, é o desafio proposto nesse esforço inicial.

### **1.1 Natureza, território e terra: concepções diversas para o mesmo bem.**

É possível afirmar que a terra<sup>12</sup> sempre foi e continua a ser o elemento central da natureza em torno do qual se organizam as sociedades. Daí a importância de se saber como ela é compreendida, apropriada e utilizada.

As sociedades humanas sempre tiveram, em todas as épocas e formas de organizar, especial atenção ao uso e ocupação da terra. A razão é óbvia: todas as sociedades tiraram dela seu sustento. E entenda-se sustento tanto o pão de cada dia como a ética refundidora da sociedade (MARÉS, 2003, p. 11).

Essa especial atenção de que fala Carlos Marés, não significa, ao menos nas sociedades que emergiram no contexto do liberalismo econômico surgido nos séculos XVII e XVIII, cuidado ou preocupação com a conservação e uso racional da terra de modo a preservar sua capacidade de prover o sustento material e/ou espiritual das sociedades do momento e futuras. As ideias fundantes do modelo liberal de sociedade, como propriedade privada, livre iniciativa, liberdade contratual e não intervenção do Estado nas atividades econômicas, aplicadas sobre a natureza, permitiram e permitem sua utilização segundo interesses individuais privados, nem sempre coincidentes com os interesses coletivos e simbióticos.

Assim, é a compreensão e o valor que se tem da função e importância da natureza e da terra numa determinada sociedade que vai determinar a forma de sua apropriação e utilização, e, em última análise, em sendo necessário, o modo de se alterar um ou outro – a apropriação ou o uso –, orientando, por exemplo, o instituto da desapropriação, estabelecendo quando terá

---

<sup>12</sup> Segundo Karl Polanyi “terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem” (POLANY, 1980, p. 85). A despeito dessa definição, optou-se pela abordagem de terra e natureza como elementos distintos, embora indissociáveis, pois apesar de não serem mesmo produzidas pelo homem e da terra estar contida ou ser encontrada na natureza, esta é mais abrangente que aquela, por possuir outros elementos naturais, como água, florestas, biodiversidade e minérios que, igualmente, são objetos de interesses específicos e de apropriação pelo capital. É que na maioria das situações os recursos disponíveis na natureza são objetos de apropriação e titularidades próprias, a exemplo do que ocorre com os minérios, as águas e o solo agricultável. Assim, ao menos nesse trabalho, o termo terra prende-se à noção de solo agricultável, ciente de que os demais elementos da natureza poderão sofrer apropriação e exploração autônoma.

cabimento, se haverá direito à indenização, o momento do seu pagamento, a fórmula para apuração do seu valor, etc.

Nessa tentativa de encontrar o sentido e função da natureza nas sociedades, embora não integre a proposta desse trabalho retroceder à narrativa de como e em qual ambiente regulatório se deu o primeiro contato do ser humano com a natureza, merece registro a descrição feita por Joaquim Herrera Flores (2004) sobre o processo de distanciamento e diferenciação entre o homem e a natureza. Aquele, um dominador e esta, um espaço a ser dominado.

Num momento inicial a natureza é compreendida como um espaço bruto, selvagem e inculto, no qual o homem não se vê como integrante, mas ao contrário, fora dela e com a necessidade de dominá-la para assegurar sua sobrevivência, o que faz a partir do desenvolvimento de técnicas de controle e transformação do espaço natural selvagem em um espaço seguro e hábil a satisfazer suas necessidades. Essa visão provoca o surgimento da dicotomia entre o espaço natural, tido por selvagem, perigoso, aguardando dominação e o espaço modificado pela ação humana, civilizado e seguro. Segundo Joaquim Herrera Flores (2002), as consequências desse processo é o surgimento de um dualismo no desenvolvimento das sociedades e na forma de compreender e agir no mundo.

Como es factible ver en los desarrollos posteriores de nuestra forma de percibir y actuar en el mundo, dicha dicotomía ha tenido enormes y, en la mayoría de los casos, funestas consecuencias para nuestra autoconciencia y nuestra forma de construir la sociedad política: sociedad basada en dualismos tales como lo “civilizado” y lo “bárbaro” (aquél considerado como ente de cultura y éste como inculto, como ser natural); lo “público” (lo que se construye a través del pacto social) y lo “privado” (lo que está sometido a las pasiones, a los intereses, a las luchas por la supervivencia concreta y corporal) (HERRERA FLORES, 2004, p. 28).<sup>13</sup>

Ainda de acordo com Joaquim Herrera Flores (2004), é pelo processo cultural que o ser humano desenvolve técnicas de controle e dominação da natureza. Com isso, a cultura deve ser vista também como um processo de reação simbólica do homem em face da natureza, procurando interpretá-la, explicá-la e nela intervir.

Decíamos, pues, que lo cultural podía definirse genéricamente como el proceso humano de construcción, intercambio y transformación de signos a partir de los cuales los individuos y los grupos orientan sus acciones en los entornos de relaciones sociales, psíquicas y naturales en los que viven. Es

---

<sup>13</sup> Tradução livre do autor: “Como é fácil de se ver nos desenvolvimentos posteriores a nossa forma de perceber e agir no mundo, dita dicotomia tem sido enorme e na maioria dos casos de consequências desastrosas para a nossa autoconsciência e nosso modo de construir politicamente a sociedade, sempre baseada em dualismos como “civilizado” e “bárbaro” (aquela considerada como uma entidade de cultura e este incivilizado, como um ser natural); “público” (que é construído através do contrato social) e “privado” (que está sujeito a paixões, interesses e lutas pela sobrevivência concreta e corporal).”



decir, lo cultural es aquel conjunto de procesos por los cuales los seres humanos “explicamos” (el factor causal-estructural), “interpretamos” (el factor dinámico-metamórfico), e “intervenimos” (el factor dinámico-interactivo) en la realidad. Realidad que no debe confundirse con estados de hecho: explosión de un volcán o la lluvia torrencial o el paso de un tranvía. La realidad es algo más que la simple suma de estados de hecho; más bien, la realidad se constituye a partir de las diferentes y plurales formas de relacionarnos con los otros (el *imaginario social instituyente*), con nosotros mismos (el *imaginario radical*) y con la naturaleza (el *imaginario ambiental biodiverso*) (FLORES, 2004, p. 41).<sup>14</sup>

Essa ideia do processo cultural como formador e transformador da natureza em espaços adaptados aos interesses humanos é apresentada também por Milton Santos (1999), que trabalha a ideia de formação de territórios ou configuração territorial a partir da intervenção humana, que substitui a natureza natural por outra humanizada.

No começo da história do homem, a configuração territorial é simplesmente o conjunto dos complexos naturais. À medida que a história vai fazendo-se, a configuração territorial é dada pelas obras dos homens: estradas, plantações, casas, depósitos, portos, fábricas, cidades etc.; verdadeiras próteses. Cria-se uma configuração territorial que é cada vez mais o resultado de uma produção histórica e tende a uma negação da natureza natural, substituindo-a por uma natureza inteiramente humanizada.

[...] No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina. Através da presença desses objetos técnicos: hidroelétricas, fábricas, fazendas modernas, portos, estradas de rodagem, estradas de ferro, cidades, o espaço é marcado por esses acréscimos, que lhe dão um conteúdo extremamente técnico (SANTOS, 1999, p. 39).

É nesse processo da construção cultural de explicar, interpretar e intervir na realidade que se molda e se dá conteúdo à relação do homem com a natureza transformada culturalmente pela ação e explicação humana em território e terra.

Sob a perspectiva geográfica e antropológica, quando identificada como espaço físico ocupado por determinado grupo ou sociedade identitária, cujos indivíduos a ele se vinculam por razões culturais, sociais e religiosas, com práticas geralmente destacadas por dinâmicas socioculturais sustentáveis, a natureza é compreendida como território (ALBAGALI, 2004).

---

<sup>14</sup> Tradução livre do autor: “Dizíamos, então, que o cultural pode ser definido genericamente como o processo humano de construção, transformação e troca de sinais a partir do qual indivíduos e grupos orientam suas ações em torno das relações sociais, psicológicas e naturais em que vivem. Ou seja, o cultural é o conjunto de processos pelos quais os seres humanos “explicam” (o fator causal-estrutural), “interpretam” (fator dinámico-metamórfico), e “intervém” (fator dinámico-interativo) na realidade. A realidade que não deve ser confundida com a verdade: explosão de um vulcão ou a chuva ou a passagem de um bonde. A realidade é mais que a soma das declarações de fatos; em vez disso, a realidade é constituída de diferentes e plurais formas de relacionamento com os outros (imaginário social instituinte), com nós mesmos (o imaginário radical) e natureza (imaginário ambiental da biodiversidade).”

Por outro lado, sob a ótica econômica e patrimonial, concebida exclusivamente como fonte ou reserva de matérias primas naturais ou primárias, aguardando o momento oportuno para serem transformadas em produtos comercializáveis e, nesse processo, como outra mercadoria qualquer, a possibilitar a produção, circulação de capitais e geração de lucro<sup>15</sup>, a natureza é concebida como terra.

Definir o que é território, descrever suas características e distingui-lo de outras categorias não é tarefa das mais fáceis, tendo em conta as diversas perspectivas sob as quais esse termo pode ser tomado e as múltiplas e específicas territorialidades que podem surgir.<sup>16</sup>

Etimologicamente o termo deriva do latim *territorium*, que se liga à terra, significando assim, uma fração de terra apropriada (ALBAGALI, 2004, p. 27). Essa primeira noção de viés mais tradicional prende-se à ideia de território como espaço ocupado, apropriado, onde são exercidas relações de poder. Embora distintas, as noções de espaço e território, por essa visão tradicional, é o espaço apropriado que gera o território.

As noções de espaço e de território são distintas. O espaço representa um nível elevado de abstração, enquanto que o território é o espaço apropriado por um ator, sendo definido e delimitado por e a partir de relações de poder, em suas múltiplas dimensões. Cada território é produto da intervenção e do trabalho de um ou mais atores sobre determinado espaço.

O território não se reduz então à sua dimensão material ou concreta; ele é, também, “um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais” que se projetam no espaço. É construído historicamente, remetendo a diferentes contextos e escalas: a casa, o escritório, o bairro, a cidade, a região, a nação, o planeta. Daí que o território seja objeto de análise sob diferentes perspectivas – geográfica, antropológico-cultural, sociológica, econômica, jurídico-política, bioecológica –, que o percebem, cada qual, segundo suas abordagens específicas (ALBAGALI, 2004, p. 27).

E essas diferentes perspectivas para a análise da natureza apropriada, ocupada, pode resultar em sentidos igualmente diferentes para o termo. A diferenciação que aqui se busca fazer entre terra e território caminha na direção simbólica do território compreendido como “conjunto específico de relações culturais e afetivas entre um grupo e lugares particulares, uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo, um elemento constitutivo de sua identidade” (ALBAGALI, 2004, p. 27), constituindo modos próprios de ser, viver, existir e se relacionar com a terra.

<sup>15</sup> Na explicação de Karl Polanyi, lucro é a renda daqueles que vendem seus serviços empresariais, obtido pela “diferença entre dois conjuntos de preços, o preço dos produtos produzidos e seus custos, i. e. o preço dos bens necessário para produzi-los” (POLANYI, 1980, p. 82).

<sup>16</sup> Sobre territorialidades específicas consultar Alfredo Wagner e Joaquin Shiraishi Neto (ALMEIDA, 2012. SHIRAISHI NETO, 2013), que falam sobre as diversas e distintas visões de mundo e modos de vida e culturas de populações tradicionais como quilombolas, indígenas, ribeirinhos, quebradeiras de coco de babaçu, seringueiros, pescadores, faxinalenses, sem terras, índios misturados e outros, afirmando e diferenciando suas identidades coletivas específicas.

Não se pode ignorar ainda a dimensão econômica do termo território, como “formas de organização espacial dos processos sociais de produção (o quê, como e quem nele produz), de consumo e de comercialização” (ALBAGALI, 2004, p. 27), a qual tem influência direta inclusive no modo de apropriação e uso da terra. Com esse sentido, por exemplo, Daniel Bensaid fala da reorganização territorial do capital globalizado, que provoca também uma modificação nos espaços e territórios, movimentando fronteiras.

A nova fase de acumulação do capital globalizado, na verdade, implica uma reorganização dos espaços e territórios, um deslocamento de fronteiras e a construção de novas muralhas de segurança (contra os palestinos ou na fronteira mexicana), mais do que sua abolição em benefício de um mercado único “sem fronteira”. (Bensaid, 2008, apud ALMEIDA, 2012, p. 66)

E é nessa organização e reorganização territorial do capital que a natureza é compreendida e apropriada apenas como terra ou mercadoria “commoditizada”, ou mesmo como um território inserido e submetido a determinado modelo de produção, interessando aqui apenas suas características econômicas ou potencialidades para geração de outros bens economicamente relevantes. Nesse contexto, importam apenas os aspectos que possam refletir em maiores ou menores lucros, como localização, fertilidade, clima da região, etc. Representada por um título proprietário, a terra é negociada mediante contratos que promovem sua livre circulação, na condição de mercadoria.

Noutra perspectiva, a Lei nº 9.985/2000, ao regulamentar o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, para instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, tratou as unidades de conservação como uma espécie de território ambientalmente protegido, definindo-as como sendo um espaço territorial e seus recursos ambientais, como as águas jurisdicionais, que pelas suas características naturais relevantes são legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivo de conservação da natureza e, sob regime especial de administração. Ou seja, às referências acima apresentadas, acresce-se ainda essa noção de território ambientalmente protegido, como espaço especialmente preservado em razão de sua relevância para a conservação da natureza.

Joaquim Shiraishi Neto (2013) falando sobre a territorialidade específica de populações tradicionais apresenta ainda um outro aspecto a ser utilizado para a diferenciação de terra, na perspectiva de propriedade ou mercadoria “commoditizada”, de território, enquanto espaço de vida e reprodução, que consiste na possibilidade de sua individualização ou demarcação. “Enquanto propriedade é perfeitamente individualizada e espacialmente demarcada, o território não o é, uma vez que se refere às condições essenciais de existência do próprio grupo social” (SHIRAISHI NETO, 2013, p. 27).

Essa distinção entre terra e território é relevante, pois é a compreensão que se empresta sobre o caráter e importância de cada um desses espaços na sociedade que vai determinar o tratamento que o Direito lhes dispensará, com maior ou menor proteção, por exemplo. Joaquim Shiraishi Neto (2013) exemplifica com as dificuldades que essa não diferenciação pelo art. 68 do ADCT da Constituição tem ocasionado em relação às terras ou território das comunidades quilombolas, colocando em confronto essas duas perspectivas.

O art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, ao não distinguir o direito instituído e o direito de propriedade privada da terra, vem causando uma ordem de problemas que até então não existiam no “interior” e “fora” desses grupos sociais, pois coloca frente a frente e em confronto o direito de propriedade e o território, que desempenham formas distintas de representação sobre o mesmo objeto (SHIRAISHI NETO, 2013, p. 27).

Essa diferenciação interessa e repercute também na discussão central desse trabalho, a justa indenização na desapropriação agrária, na medida em que terra e território poderão ensejar visões distintas sobre o que seria o valor justo da indenização na desapropriação de um ou outro espaço, ou ainda na desapropriação de um para formação do outro: desapropriação de terra para formação de território ambientalmente protegido, por exemplo. Debate que embora não aprofundado nesta pesquisa, será tangenciado mais adiante, quando se examinar o individualismo proprietário sob o qual a propriedade da terra é compreendida para justificar a indenização pelo seu valor de mercado, concepção essa distante da perspectiva de território.

## **1.2 A transformação da terra em mercadoria e sua “commoditização”.**

É bastante conhecida a afirmação de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), em seu *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* (1999), no sentido de que “[...] o primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastante simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil.” E ainda prossegue Rousseau dizendo dos males que no seu entender a propriedade privada representa para a sociedade.

Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, houvesse gritado aos seus semelhantes: "Evitai ouvir esse impostor. Estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!". Porém, ao que tudo indica, então as coisas já tinham chegado ao ponto de não mais poder permanecer como eram, pois essa idéia de propriedade, dependente muito de idéias anteriores que só puderam nascer sucessivamente, não se formou de repente no espírito humano. Foi

necessário fazer-se muitos progressos, adquirir-se muito engenho e luzes, transmiti-los e aumentá-las de século em século, antes de chegar a esse derradeiro limite do estado de natureza (ROUSSEAU, 1999, p. 203).

Essa ideia de apropriação individual e arbitrária dos recursos naturais em estado comunal, remonta ao estado de natureza descrito por John Locke (2001), no qual os homens viviam antes da formação da sociedade moderna e onde todos os bens eram de propriedade comum das pessoas, que deles podiam usufruir segundo suas necessidades de sobrevivência e desenvolvimento.

Numa orientação de tempo e espaço é importante notar que os escritos de Locke e Rousseau, para a propriedade privada, situam-se na Europa dos séculos XVI e XVII, ou seja, do final da Idade Média e início da Era Moderna, embora suas ideias possam se reportar a momentos históricos anteriores. Assim, numa linha temporal, a discussão aqui pretendida é feita a partir do fim do Feudalismo. Não é objeto de exame, portanto, a propriedade ou apropriação da terra nas sociedades denominadas de primitivas ou medievais, embora esses autores retrocedam suas análises a um período anterior as suas existências, numa época de baixa densidade populacional, com terra e natureza livre, disponível à apropriação humana.

Nessa perspectiva Lockeniana de sociedade pré-moderna, era o trabalho dispensado para retirar a coisa do estado comum em que se encontrava na natureza que legitimava sua apropriação individual, vez que toda pessoa tem a propriedade de seu corpo e por consequência do resultado do seu trabalho. A propriedade privada da terra se legitimava pela necessidade de trabalhá-la: plantar, melhorar, cultivar, edificar, etc. e usufruí-la, dela retirando os bens necessários para a vida.

Na compreensão de John Locke (2001), trabalhar e dominar a terra estão intrinsecamente ligados. É o primeiro que dá direito ao segundo. A autorização para a apropriação privada da terra decorreria de Deus, seu criador, vez que a vida humana, também criada por ele, “necessita de trabalho e de materiais para serem trabalhados” (LOCKE, 2001, p. 102), fazendo surgir a apropriação privada da terra. Essa visão de Locke afirma a centralidade do trabalho e não da natureza em si ou mesmo dos direitos consolidados pelos tempos imemoriais, como fundamento da propriedade.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Deve ser ressaltado que essa é uma visão eurocêntrica que considera como sujeito de direito capaz dessa apropriação apenas o homem branco, europeu e livre, excluindo dessa possibilidade, por exemplo, os escravos. Igualmente, ela não explica e nem justifica o processo de apropriação das terras no Brasil, cuja justificação inicial foi o direito de descoberta da Coroa Portuguesa, que na sequência iniciou o processo de transferência aos particulares sob as mais diversas formas de títulos, o que perdura até os dias de hoje.

Repercutindo essa representação, Carlos Frederico Marés (2003) sustenta que John Locke foi o teórico inicial da propriedade contemporânea e difundiu a ideia do trabalho humano como seu fundamento, a qual estaria limitada à necessidade de uso.

[...], isto é, o poder sobre as coisas se exerce na medida em que se agrega a elas algo de si, o trabalho. Isto sob o argumento de que cada um é proprietário de seu corpo, sendo o trabalho uma extensão dele. A apropriação esta limitada, porém, à possibilidade de uso, dizendo que a ninguém é lícito ter como propriedade mais do que pode usar (MARÉS, 2003, p. 23).

Na passagem do estado de natureza para o estado de sociedade, a terra, antes vaga, passou a ser trabalhada, cultivada e apropriada individualmente. Inicialmente apenas em quantidade necessária para o trabalho, em seguida, como fruto dele, na medida em que os melhoramentos e benfeitorias eram edificados. Mais tarde, com o liberalismo foi transformada de propriedade individual necessária ao sustento em mercadoria e, assim, em propriedade privada descolada do trabalho. “O desenvolvimento capitalista transformou a terra em propriedade privada, e a terra transformada em propriedade privada promoveu o desenvolvimento capitalista” (MARÉS, 2003, p. 81).

Nessa perspectiva, Marés (2003) advoga que a liberdade contratual é elemento central do capitalismo e dessa transformação da terra de propriedade individual em mercadoria, pois na medida em que cada um é dono do seu próprio corpo e adquire os frutos do seu trabalho, o passo seguinte foi comercializar os excedentes desse trabalho, inclusive da própria terra apropriada pelo trabalho, cuja dimensão explorada, pela técnica incorporada e produtividade alcançada, passou exceder a quantidade necessária para o sustento individual, possibilitando, assim, dispor de parte dela, dando início às operações de troca. “A terra passou a ser mercadoria com o crescimento do capitalismo e com a transformação agrária na Inglaterra, que reduziu as propriedades comuns de campos e pastagens a proprietários únicos, individuais pelo processo de cercamentos (enclosures)”. (MARÉS, 2003, p. 26).

De bem comum nas sociedades primitivas, em estado de natureza à disposição da coletividade para dela extrair os meios necessários à vida, no liberalismo, a terra passou a ser mercadoria subjugada às vontades abstratas de seu proprietário individual, a partir de ficções jurídicas que passou a representá-la sob a forma de títulos proprietários livremente negociados como mercadoria, possibilitando sua circulação na condição de riqueza.

Com essa transformação, contudo, abandonou-se também a ideia de legitimação da propriedade pelo trabalho ou sua vinculação às necessidades de sobrevivência e desenvolvimento coletivos. A apropriação privada passou a ser legitimada pelo contrato e

outras formas representativas da propriedade, que possibilitaram sua negociação e circulação no mercado.

De tal forma que duzentos anos depois de Locke, a terra já era propriedade privada, legitimada pelo contrato e tendo como origem um ato do governo que a cedia ou reconhecia sua ocupação. Com essa transformação, os frutos da terra, corruptíveis por natureza, passaram também a ser acumuláveis, abandonando-se a ideia de Locke. [...] A terra deixava de ser uma provedora de alimento para ser uma reprodutora de capital. [...] A lógica da propriedade da terra estava sendo profundamente alterada: de produtora de bens de imediato consumo para quem a trabalhava, a produtora de bens que pudessem ser transformados na nascente indústria, que disso faria não bens consumíveis ou corruptíveis, mas capital infinitamente acumulável.

E juridicamente isso somente foi possível com o aprofundamento dos ideários liberais na conformação do direito de propriedade, concebendo-o como um direito individual absoluto. Pela importância que tem para esse trabalho, essa concepção proprietária, aqui denominada individualismo proprietário liberal, será melhor desenvolvida no subitem seguinte.

Ao ser apropriada individualmente, ao mesmo tempo em que a terra é capturada para produzir mercadorias comercializáveis, ela própria passa também a ser comercializada e a representar por si só uma riqueza, mais ou menos valorizada, conforme suas características de fertilidade, relevo, localização, infraestrutura produtiva disponível, maior ou menor demanda pelos produtos agropecuários, etc. De modo que, no atual estágio do capitalismo mundial, a terra é base do processo produtivo estabelecido dentro do modelo de produção agropecuário denominado de agronegócio, ao mesmo tempo que, também representa um acúmulo de capital.

Esse arquétipo de produção agropecuária cognominado de agronegócio tem por fundamento a intensiva exploração dos recursos naturais, especialmente grandes extensões de terra e água, com um elevado uso da biotecnologia, objetivando extrair sua máxima produtividade.

Como necessidade e resultado desse modelo exploratório, a propriedade e posse da terra vêm sofrendo um contínuo processo de elevação nos níveis da concentração e dominação pelo capital financeiro. Segundo a narrativa de Horário Martins de Carvalho (2013a, p. 28), em decorrência da crise financeira global de 2008, na busca por maior rentabilidade, o capital financeiro mundial foi direcionado para países emergentes. Somente no Brasil, a partir de 2008, foi investido algo em torno de 200 bilhões de dólares por ano.

Uma das consequências desse redirecionamento de capitais foi o aumento da demanda mundial por terras, o que pode ser percebido no Brasil por meio de um expressivo aumento no

volume de terras negociadas. De acordo com estudo do Banco Mundial citado por Sérgio Sauer (2013), até o ano de 2008, cerca de 4 milhões de hectares de terras eram transferidas ou comercializadas ao ano, em todo o mundo. Só em 2009, 45 milhões de hectares foram comercializados, sendo 75% no continente africano. Somente no Brasil e Argentina foram comercializados 3,6 milhões de hectares neste mesmo ano (SAUER, 2013, p. 170).

Esse mesmo relatório do Banco Mundial, ainda segundo Sérgio Sauer (2013), apontou como causas ou fatores desse aumento de interesse por terras:

a) a demanda por alimento, ração, celulose e outras matérias primas industriais, em consequência do aumento populacional e da renda; b) demandas por matérias-primas para os biocombustíveis (reflexo das políticas e demandas dos principais países consumidores); c) deslocamento da produção de commodities para regiões de terra abundante e onde a terra é mais barata e as possibilidades de crescimento da produtividade são maiores (SAUER, 2013, p. 172/173).

Além desses três elementos a explicar a migração do capital financeiro dos países ricos e em crise para investimentos no hemisfério sul, Sérgio Sauer (2013) afirma ainda existir um quarto fator não mencionado pelo Banco Mundial, que são os investimentos financeiros especulativos que transformam a terra em ativo financeiro.

Um dos fatores não mencionado pelo Banco Mundial são os investimentos especulativos, os quais, combinados com investimentos produtivos, provocam processos de ganhos via renda da terra. A combinação de preços (menor custo da terra em zonas de fronteira), ausência de impostos e investimentos governamentais na construção de infraestrutura são elementos chave nos processos de especulação, transformando a terra em ativo financeiro (SAUER, 2013, p. 173).

Em decorrência desse aumento no interesse por terras para especulação financeira e produção de *commodities* agrícolas constatou-se a crescente pressão pela incorporação ao agronegócio de novas áreas, inserindo no mercado ou, transformando em terra de negócio espaços territoriais ainda não totalmente integrados ao, processo produtivista do agronegócio.

Essa pressão é perceptível, dentre outras formas, pela elevação das cobranças por regularização fundiária na Amazônia Legal que resultaram na edição da MP nº 458/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.952/2010, disciplinando a transferência de terras públicas federais na região para a iniciativa privada; pela pressão pela redução de áreas ou territórios ambientalmente protegidos, do que é exemplo, as disputas travadas na votação do novo Código Florestal brasileiro, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, quando um dos maiores debates ocorreu em torno da proposta de diminuição das áreas de reserva legal e de preservação permanente; pelo recrudescimento na negativa de reconhecimento de direitos territoriais indígenas e quilombolas, como, por exemplo, pelo início do julgamento da ADI nº 3239, que questiona a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, editado para disciplinar



o procedimento de regularização das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, com voto do relator pela inconstitucionalidade do Decreto impugnado, e a retomada da discussão da Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 215/2000, que condiciona a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios à prévia autorização do Congresso Nacional e ainda submete as já demarcadas à ratificação do Legislativo.

Mais recentemente, a Medida Provisória nº 636/2013, posteriormente convertida na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, dentre outras coisas, promoveu a alteração do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, estabelecendo gratuidade à alienação de lotes de até 1 (um) módulo fiscal, em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União. Com isso, abriu a perspectiva de que após a titulação facilitada, essas áreas sejam negociadas, reconcentradas e retornem ao mercado de terras, do qual estão atualmente excluídas. Essa medida tem forte potencial para liberar ao mercado de terras, num curto espaço de tempo, um expressivo volume de área hoje integrada ao programa de reforma agrária, com a expedição de títulos de domínio privado para milhares de parcelas da reforma agrária, hoje inegociáveis, por serem de propriedade pública.

Embora esse movimento do capital financeiro na aquisição de terras pós 2008 ainda não tenha sido totalmente capturado pelas estatísticas oficiais de concentração de terras, é possível deduzir que em muito contribuirá nessa direção, reforçando a tendência de aumento na concentração já revelada no Censo Agropecuário de 2006, a despeito do processo de reforma agrária em curso desde 1985, já ter assentado quase um milhão de famílias. Para 2006, o IBGE apontou um índice de GINE de 0,872 de concentração de terras no Brasil, superior aos índices de 0,857, verificado em 1985 e de 0,856, encontrado em 1995.<sup>18</sup>

Sobre essa concentração, Horácio Martins Carvalho (2013a) apresenta uma síntese contendo números do Cadastro de Imóveis Rurais do Incra, demonstrando que, embora pequeno o crescimento do número de grandes propriedades entre os anos de 2003 e 2010, de 112 para 130 mil, a área por elas ocupadas aumentou numa proporção muito maior, passando de 215 para 318 milhões de hectares.

Nessa tendência, em 2003, no Brasil, 112 mil imóveis concentravam 215 milhões de hectares e em 2010, 130 mil imóveis concentravam 318 milhões de hectares (INCRA, 2010). Isso significou que em sete (7) anos, mais de 100 milhões de hectares passaram para o controle dos grandes proprietários

---

<sup>18</sup> Quanto mais próximo de 1 (um) for esse índice, maior será a concentração de terras de um país. No extremo, se ele alcançar o índice 1 (um) significaria dizer que apenas uma pessoa detém a propriedade de todas as terras do país. Na outra ponta, se ele alcançar zero, corresponde dizer que todos os nacionais são proprietários de forma igualitária da mesma porção de terras do país.

privados de terras, muitos deles empresas transnacionais associadas ao capital nacional. [...] Em 2003, eram 58 mil proprietários que controlavam 133 milhões de hectares improdutivos. Em 2010, eram 59 mil proprietários com 228 milhões e hectares abaixo da produtividade média. (CARVALHO, 2013a, p. 30).

Já como consequência dessa nova corrida por terras e o agravamento de sua concentração, nota-se o constante aumento dos conflitos no meio rural, ocasionados, sobretudo, por disputas por terra e água. Relatório publicado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2013) contendo os conflitos agrários registrados no ano de 2012 revelou o crescimento em 2012 em relação a 2011, que foi de “[...], 24% no número de assassinatos (de 29, para 36), e de 51% nas tentativas de assassinato (de 38, para 77)”, (CPT, 2013, p. 7).

Confirmando a tese do conflito em razão do apossamento privado dos recursos naturais, o mesmo relatório demonstra serem mais intensos, e em maior número, a ocorrência de conflitos na região amazônica. O levantamento (CPT, 2013, p. 7) registrou que 45,8% (489 dos 1067) dos conflitos no campo ocorreram nessa região, envolvendo 97% das áreas conflituosa. Na Amazônia se concentram ainda “[...], 58,3% dos assassinatos (21 de 36); 84,4% das tentativas de assassinato (65 de 77); 77,4% dos ameaçados de morte (229 de 296); 62,6% dos presos (62 de 99) e 63,6% dos agredidos (56 de 88)”.

O relatório confirma ainda o acirramento dos conflitos envolvendo quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais, indicando que está ocorrendo uma mudança no perfil dos embates. Antes majoritariamente caracterizados pela disputa por terras para a produção, agora ganha relevo também a resistência e reivindicação por territórios, na concepção de espaço de vida e reprodução.

[...], os dados mostram que 15% dos conflitos envolvem indígenas, 12% quilombolas; 9% outras comunidades tradicionais. Se a eles se acrescentarem os posseiros, ocupantes de áreas sem o título de propriedade (24%), conclui-se que 60% dos que estão envolvidos em conflitos, fazem parte de grupos humanos que não se enquadram nos parâmetros exigidos pelo capitalismo e sobre os quais a pressão é maior. Por isso, estas categorias devem “abrir caminho” para que o “desenvolvimento capitalista” avance. [...] Os dados permitem afirmar que há uma acirrada disputa pelos territórios, entre o capital e as comunidades camponesas (CPT, 2013, p. 7).

A despeito desse crescente interesse por terras pelo agronegócio elas não são necessariamente destinadas ao cultivo de alimentos. Essas terras cumprem o papel de ativo financeiro de grandes empresas ou no máximo são destinadas à produção de um reduzido número de *commodities*, especialmente voltadas à exportação *in natura* ou semi-industrializados, com pouco ou nenhum valor agregado, a exemplo do milho, da soja e da cana para produção de etanol e açúcar; reconduzindo a economia brasileira ao papel que teve no período colonial, imperial e início da república: o de exportador de produtos agrícolas para

a Europa, em detrimento de uma indústria nacional, ocasionando um processo de reprimarização da economia brasileira (DELGADO, 2012).

Ademais, como consequência do uso intensivo de tecnologias e insumos indispensáveis ao produtivismo almejado, o agronegócio vem impondo ao homem e à natureza malefícios cujas dimensões exatas são ainda ignoradas, embora evidencie um enorme potencial destruidor da biodiversidade.

Especula-se serem catastróficas as consequências a médio e longo prazo da devastação dos biomas originais como a mata atlântica, o cerrado e a floresta amazônica para a criação de gado, produção de soja, milho, cana e outras *commodities*.

Alguns desses efeitos já são sentidos como a alteração climática que eleva a temperatura global, alterando o ciclo de chuvas e diminuindo o volume de água potável disponível para consumo humano e dessedentação animal (TEIXEIRA, 2013).

Discorrendo sobre os efeitos do agronegócio, Gerson Teixeira (2013) registra seus impactos no aquecimento global e na escassez de água a se agravar nas próximas décadas.

A utilização intensiva de fertilizantes químicos, condição técnica essencial da agricultura produtivista, é responsável por volumosa emissão de óxido nitroso, gás com potencial de alimentação do efeito estufa relativamente bem superior ao gás carbônico. [...], o Comitê Científico do Instituto Internacional da Água de Estocolmo (SIWI), prevê que em 2050, a agricultura estará consumindo quase o dobro dos níveis do consumo atual de água. E isto, quando nas Nações Unidas estima que, até 2025 cerca de dois terços da população mundial estarão carente de recursos hídricos, sendo que cerca de 1,8 bilhões enfrentarão severa escassez de água. Na metade do século, quando a população já tiver alcançado 9 bilhões de habitantes, 7 bilhões enfrentarão a falta do recurso em 60 países. A propósito, segundo dados da Unesco, o Brasil exporta anualmente, e de graça, cerca de 112 trilhões de litros de água doce nas vendas externas de commodities agrícolas. Somente em 2012 as exportações virtuais de água pelo Brasil, contidas nas exportações de carne bovinas, equivaleram a 17 trilhões de litros (TEIXEIRA, 2013, p. 51).

Outro fator a aumentar a escassez da água é o assoreamento dos cursos d'águas em decorrência da intensa mecanização, sem observância de técnicas de conservação do solo e da poluição da terra e das águas pelo uso indiscriminado de agrotóxicos (TEIXEIRA, 2013).

Segundo estudo da Anvisa divulgado pela Agência Brasil, o comércio de agrotóxicos no Brasil, cujo mercado é dominado pelas multinacionais Basf, Bayer, Dow, Dupont, Monsanto e Syngenta, cresceu 190% entre 2000 e 2010, mais que o dobro da média mundial, de 93%, movimentando US\$ 7,3 bilhões, o que representa 14,25% do total mundial, que chegou a US\$ 51,2 bilhões, posicionando o Brasil como o maior consumidor mundial de agrotóxicos, à frente inclusive dos Estados Unidos (MACEDO, 2012).

O uso indiscriminado, e cada vez maior, de agrotóxicos como insumo indispensável para o modelo produtivo do agronegócio vem ocasionando incontáveis danos de difícil mensuração, especialmente para o meio ambiente e saúde da população a médio e longo prazo. A contaminação do solo, das águas e dos trabalhadores que manuseiam estes venenos e as consequências para a população em geral pela ingestão dos resíduos desses defensivos encontrados nos alimentos consumidos provocam danos e prejuízos, inclusive econômicos, como elevação do custo com saúde pública, atualmente não mensuráveis, e que serão melhor percebidos apenas pelas gerações futuras.

Para uma melhor compreensão do impacto do agrotóxico para o homem, sugere-se a visualização do documentário denominado *O Veneno está na mesa*<sup>19</sup>, sob a direção de Sívio Tandler, ano 2009, que retratada como o modelo do agronegócio coloca em risco o meio ambiente, a saúde pública e a vida humana, ao contaminar o solo, as águas, a biodiversidade, as pessoas e o ar. Segundo este documentário, os brasileiros consomem em média 5,2 litros de veneno por ano.

Essas considerações demonstram que a natureza apropriada individualmente, transformada em terra privada e, posteriormente em mercadoria pela necessidade de circulação e acumulação do liberalismo, passa agora por um processo de “commoditização”, do qual sofre também outros elementos da natureza, como a água e florestas por meio de serviços ambientais prestados.<sup>20</sup>

João Paulo de Faria Santos (2009), que também utiliza dessa ideia de “commoditização” da terra, para sustentar que terra não é *commodity*, esclarece que o termo é utilizado “quase como uma licença poética”, pois é evidente que a terra não pode ser considerada *commodity*, na exata acepção econômica da palavra, pois além de suas especificidades como localização, fertilidade e possibilidade de cultivo, “agrega outros valores (de difícil, ou até impossível aferição econômica), como aspectos ambientais e sociais, que a lançam além da identificação absoluta do mercado” (SANTOS, 2009, p. 77).

<sup>19</sup> Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=BR1S8tdgkKQ>

<sup>20</sup> Um desses serviços são os créditos de carbono que segundo El Khalili, “Créditos de Carbono são certificados que autorizam o direito de poluir. O princípio é simples. As agências de proteção ambiental reguladoras emitem certificados autorizando emissões de toneladas de dióxido de enxofre, monóxido de carbono e outros gases poluentes. Inicialmente, selecionam-se indústrias que mais poluem no País e a partir daí são estabelecidas metas para a redução de suas emissões. As empresas recebem bônus negociáveis na proporção de suas responsabilidades. Cada bônus, cotado em dólares, equivale a uma tonelada de poluentes. Quem não cumpre as metas de redução progressiva estabelecidas por lei, tem que comprar certificados das empresas mais bem sucedidas. O sistema tem a vantagem de permitir que cada empresa estabeleça seu próprio ritmo de adequação às leis ambientais. Estes certificados podem ser comercializados por intermédio das Bolsas de Valores e de Mercadorias, como o exemplo do Clean Air de 1970, e os contratos na bolsa estadunidense (Emission Trading Joint Implementation), (EL KHALILI, 2003).

A expressão é aqui utilizada no sentido de crítica a esse movimento do capital, que tudo transforma e apropria na condição de mercadoria, negando a possibilidade de existência de outros bens que não estejam votados ao interesse de reprodução e acumulação capitalista.

Com essa perspectiva, Joaquim Shiraishi Neto e Fernando Antônio de Carvalho Dantas (2008) ao examinarem o processo de regulamentação jurídica do conhecimento tradicional associado à biodiversidade, tecem críticas ao que chamam de “commoditização” desse conhecimento, que vem sendo apropriado por meio de ações estratégicas de investimento de capital.

As indústrias de material de cosméticos e farmacêuticos que têm interesse direto vêm utilizando diferentes artifícios e estratégias no sentido de lograr êxito nas suas ações de acesso ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade. Tem-se observado que os investimentos das indústrias dirigem-se numa tentativa de compor um estoque de recursos, em outras palavras, em um estoque de conhecimentos tradicionais, os quais poderão ser dispostos em outro momento. Medidas como essa, de estoque de recursos, têm sido frequentemente acionadas pelo capital, enquanto estratégias de investimento. Pelo visto, a questão é tratada como se fosse negócio. [...] Tal procedimento implicou num duplo movimento jurídico. A transformação dos grupos sociais em “sujeito de direito” e a transformação do conhecimento tradicional associado à biodiversidade em bem (coisa) passível de ser apropriado por meio de um “contrato de repartição de benefícios” trouxeram uma série de conseqüências à vida dos grupos sociais, que vão sendo percebidas no desenrolar do processo de apropriação do conhecimento tradicional associado à biodiversidade pelo capital. (SHIRAISHI NETO, 2008, p. 122- 23).

Esse movimento de “commoditização” da terra e de outros bens da natureza, dentre outras tantas e diversas implicações, reflete também no objeto dessa pesquisa, na medida em que a discussão da indenização cabível na desapropriação do imóvel rural descumpridor da função social, mas tomado pelo capital como mercadoria objeto de investimentos financeiros, levará à discussão de perda patrimonial pelas expectativas de lucros ou ganhos futuros com o capital que o imóvel representa. Ideia essa, por exemplo, e revelada muito fortemente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que determina o pagamento de juros compensatórios, objeto de estudo específico mais adiante.

### **1.3 O individualismo proprietário liberal: de bem comum a propriedade privada.**

Assimilar o real sentido que a sociedade atribui à propriedade é certamente um dos maiores desafios dos estudiosos do Direito e, em especial deste trabalho, pois somente a partir de uma razoável compreensão desse instituto será possível decifrar as razões que motivam os entendimentos dominantes que ditam as referências utilizadas na fixação do valor

indenizatório, no momento da retirada da propriedade da órbita patrimonial do indivíduo, por meio da desapropriação.

Não por outra razão, Luiz Edson Fachin (2000) afirma que “A história do Direito é, em boa medida, a história da garantia proprietária” (FACHIN, 2000, p. 7). E é por isso, ou seja, pela centralidade da propriedade na formação das sociedades, influenciando diretamente no modo como elas organizam e estruturam seus vínculos internos e externos, que segundo Eroulths Cortiano Junior (2002) a propriedade ainda se apresenta como um enigma despertando os mais diversos interesses investigativos.

O enigma da propriedade ainda se coloca diante de nós, e dele se ocupam também os filósofos, os economistas, os cientistas políticos. Por ter um valor socialmente paradigmático a propriedade é alvo privilegiado de investigação (CORTIANO JUNIOR, 2002, p. 4).

A despeito dessa importância e, mesmo acreditando que para a integral compreensão da propriedade, seria necessário percorrer o caminho de toda sua construção histórica, não pretende este trabalho discorrer sobre a propriedade e a forma de apropriação da terra e da natureza nas sociedades ditas primitivas, durante a Antiguidade ou mesmo na Idade Média. Acredita-se que para o objetivo dessa pesquisa basta entender a propriedade contemporânea, o que não é pouca coisa, retrocedendo apenas a sua formação no período considerado como Idade Moderna, séculos XV a XVII, quando no ocaso do sistema feudal, a partir das teorias iluministas foram configurados os contornos basilares da propriedade privada capitalista, nos moldes como ela é ainda hoje assimilada.

Com esse recorte, tem-se que foi a ideologia liberal que forjou os principais traços da propriedade como ela é concebida na atualidade. Foram as ideias do liberalismo europeu dos séculos XVII e XVIII que possibilitaram a apropriação privada e absoluta da terra, reduzida à condição de bem material subjugado às vontades incondicionais e exclusivas do sujeito proprietário, a partir de ficções jurídicas que passou a representá-la sob a forma de títulos proprietários, livremente negociados na condição de mercadoria, possibilitando sua circulação com o caráter de riqueza, afastando-se da ideia inicial Lockeniana da legitimação da apropriação pelo trabalho ou mesmo sua justificação pela necessidade de sobrevivência e desenvolvimento individual e coletivo.

Essa ideologia surgiu ao mesmo tempo em que foram formados os estados modernos, calcados em princípios ou valores defendidos na Revolução Francesa de 1789 como “a supremacia da lei, um sistema econômico baseado na circulação de riquezas e uma visão individualista da sociedade” (CORTIANO JUNIOR, 2002, p. 20), cujo elemento central é o indivíduo e suas vontades, abstrata e isoladamente considerados. Eroulths Cortiano Junior

(2002) lembra ainda que foi o surgimento do estado moderno e a ascensão da burguesia e sua ideologia liberal, que possibilitaram a constituição de um Direito ancorado na lei e em conceitos abstratos que garantissem a racionalidade econômica desejada.

O surgimento do estado moderno, ao unificar o poder político fragmentado, vai possibilitar a supremacia de uma ordem jurídica pretensamente neutra, dar condições à sistematização do direito e permitir o aperfeiçoamento da ideia de direito subjetivos. A ascensão da burguesia com sua ideologia própria converge, igualmente, para a formação de um direito baseado na lei e em conceitos abstratos: sua atividade mercantil competitiva vai ser incrementada por uma visão individualista da sociedade, a cujos membros são atribuídos direitos subjetivos, devidamente assegurados por uma ordem jurídica que garanta certeza e a estabilidade imprescindíveis a racionalidade econômica (CORTIANO JUNIOR, 2002, p. 21).

Na busca por garantir a mercancia da burguesia fortalecida na Revolução Francesa, cujo poder advinha justamente dos resultados obtidos na promoção da circulação de riquezas por meio do comércio, a invenção da categoria denominada de direitos subjetivos<sup>21</sup>, ou direitos atribuídos aos indivíduos, parece ter sido o elemento seminal para a concepção da propriedade moderna, concebida por encomenda dos anseios econômicos da nova classe.

A Revolução Francesa procurou dar um caráter democrático à propriedade, abolindo privilégios, cancelando direitos perpétuos, porém, este rito da burguesia ficou diretamente condicionado aos seus interesses econômicos e políticos, de forma que a propriedade altera suas concepções tradicionais para servir a uma nova classe social em busca de poder: a burguesia (FACHIN, 1988, p. 16).

Na condição de direito subjetivo<sup>22</sup>, a propriedade foi então atribuída ao indivíduo, revelando valores do liberalismo individual que ascendeu nesse período.

A Revolução Francesa de 1789-1799 é um marco desse período. Pela *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789*, tida como o documento máximo desse período de transformações, propagou-se dentre outros postulados, ser o direito de propriedade, “[...] um direito inviolável e sagrado, do qual ninguém pode ser privado a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização” (FRANÇA, 1789).

Tendo em conta o foco deste trabalho, cumpre abrir parênteses, para chamar atenção quanto ao fato da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789*, já assegurar o direito de propriedade como algo inviolável e sagrado, afastável somente mediante o

<sup>21</sup> Embora a precisa definição de direito subjetivo seja complexa, neste trabalho adota-se a ideia simplificada de direito subjetivo como faculdade de agir, “a faculdade ou possibilidade que tem uma pessoa de fazer prevalecer em juízo a sua vontade, consubstanciada num interesse.” (CRETELLA JÚNIOR, 200, p. 89). O que nas lições de Iering (2002) significa o interesse protegido pela lei, mediante o reconhecimento de uma vontade individual. IHERING (2002).

<sup>22</sup> Gustavo Tepedino (2004) afirma que nessa concepção, a propriedade é o direito subjetivo por excelência. (TEPEDINO, 2004, p. 316).

pagamento de prévia e justa indenização. Esse cânone da prévia e justa indenização norteia a possibilidade e condição para retirada da propriedade da órbita do detentor do título proprietário até os dias atuais.

Demonstrando a ruptura que essa compreensão representou em relação aos modelos de propriedade até então experimentados pelas sociedades, como a propriedade romana<sup>23</sup> ou a propriedade feudal<sup>24</sup>, tomando o indivíduo e não mais a coisa apropriada como o eixo gravitacional do direito de propriedade, Eroulths Cortiano Junior (2002, p. 10) sustenta que,

A propriedade moderna, ao contrário da feudal, é construída a partir do prisma do sujeito, e não da coisa apropriada. [...] A propriedade moderna, que é expressão da mentalidade individual, se constrói do ponto de vista das faculdades abstratas do sujeito, e, por isso mesmo, é melhor representada por um título do que por um fato.

Nesse passo, apesar de John Locke ser considerado um dos principais filósofos do liberalismo e de Carlos Frederico Marés (2003, p. 23) afirmar que foi ele, ao defender a ideia do trabalho humano como fundamento a legitimar a propriedade moderna, o teórico inicial da propriedade contemporânea, nota-se que ao torná-la um direito subjetivo do indivíduo proprietário, independentemente do conteúdo da relação material que ele tenha com o bem apropriado, o liberalismo se distancia das ideias Lockenianas, pois a propriedade passa a ser justificada não mais pelo trabalho empregado para produzir o bem ou por melhorias acrescidas à natureza, mas por uma ficção jurídica representada na forma de um título proprietário.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Embora em Roma fosse admitida a propriedade privada, somente quem tinha a qualidade de cidadão romano poderia adquiri-la, segundo uma das formas legalmente admitida, a qual constituía-se num “direito absoluto e perpétuo excluindo-se a possibilidade em exercitá-lo vários proprietários”, (FACHIN, 1998, p. 15). A propriedade em Roma liga-se à ideia de religião e família. Uma propriedade sagrada. Segundo Jenny Noqueira (2006) “Como a religião determinava que cada família deveria ter o seu lar e os seus antepassados, e estes só poderiam ser adorados pela sua família, e só a ela protegiam, eram tanto estes como aquele sua propriedade particular. Assim, cada família, tendo os seus deuses e o seu culto, devia também ter o seu lugar particular na terra, a sua propriedade, que não era individual, mas da família, um lugar onde os antepassados “repousavam” e a eles era oferecido o banquete fúnebre. O solo da família, onde eram enterrados os mortos que viravam deuses, transformava-se, dessa forma, em propriedade inalienável e imprescritível,” (NOGUEIRA, 2006, p. 71).

<sup>24</sup> Sobre a propriedade Feudal, Luiz Edson Fachin (1999), citando Leo Hauberman, lembra que “nenhuma descrição do sistema feudal pode ser rigorosamente precisa, porque as condições variavam muito, de lugar para lugar”, para depois, descrever três importantes características do sistema que possibilitava o exercício da propriedade por vários titulares, numa superposição de propriedades diversas incidindo sobre o mesmo bem. “Primeiro, a terra arável era dividida entre muitos arrendatários; segundo, a terra era cultivada não em campos contínuos, tal como hoje, mas pelo sistema de faixas espalhadas. Havia uma terceira característica marcante – o fato de que os arrendatários trabalhavam não só as terras que arrendavam, mas também a propriedade do senhor” (FACHIN, 1988, p. 15).

<sup>25</sup> O próprio Carlos Marés afirma que o liberalismo se afastou das ideias lançadas por Locke que legitimava a propriedade pelo trabalho: “De tal forma que duzentos anos depois de Locke, a terra já era propriedade privada, legitimada pelo contrato e tendo como origem um ato de governo que cedia ou reconhecia sua ocupação. Com essa transformação, os frutos da terra, corruptíveis por natureza, passaram também a ser acumulados, abandonando-se a ideia de Locke.” (MARÉS, 2003, p. 26).



Com isso, deixa de ter importância a atividade humana que legitimaria a propriedade, a qual, em nome da vital necessidade de circulação das riquezas ou de capital para o nascente liberalismo, passa a ser tratada segundo as necessidades do sistema econômico, com a roupagem jurídica necessária a esse propósito.<sup>26</sup> Essa fórmula jurídica é a indeterminação ou abstração dos sujeitos e dos direitos. Segundo Eroulths Cortiano Junior (2002) deixa de importar a realidade, passando a interessar o direito, representado pelo título proprietário.

O homem e a propriedade são reduzidos a puras formas jurídicas (sujeito de direitos e mercadoria) e as relações sociais são mercantilizadas. Deixa de importar a realidade e o sistema se auto-regula, com base na autonomia do econômico. É o triunfo da mercancia absoluta: o indivíduo é um sujeito sem qualidades (a não ser aquela de participar do sistema como consumidor), e as relações sociais ocorrem no mercado, que é, assim, o seu mediador fundamental. É na circulação de mercadorias que se encontra o título constitutivo da propriedade. Dessa maneira, a propriedade deixa de ser um direito da pessoa para se transformar no princípio da organização da sociedade marcada agora pelo signo do econômico. Esse estado de coisas leva a uma situação de individualismo proprietário. A qualidade do homem é dada não por suas experiências pessoais, mas pelo que possui, pelo que tem. O que importa é a quantidade e não a qualidade, e isso agrava-se ainda mais com a sociedade de massas. O processo de ‘economização’ das relações sociais leva à redução das alternativas de vida às opções de mercado (CORTIANO JUNIOR, 2002, p. 9).

Além de passar a ser considerado um direito subjetivo, outros elementos fundantes dessa nova orientação política e econômica, criadora da propriedade liberal e que serviram de lema à Revolução Francesa, são a liberdade e a igualdade para e entre os indivíduos, nivelando todos no mesmo plano formal, para possibilitar a aquisição de direitos ou titularidades.

Liberdade notadamente para contratar, receber e transferir direitos ou titularidades. Igualdade na perspectiva de extinção dos privilégios feudais e de práticas aristocráticas, como a primogenitura, no campo das sucessões e a abolição das corporações (CORTIANO JUNIOR, 2002, p. 71).

A economia de troca pressupõe ampla liberdade, e a experiência do Estado absolutista estava ainda nas entranhas das pessoas letradas, inclusive burgueses. [...]. À visão do homem como indivíduo agrega-se à ideia de direito subjetivo, o que só faz atomizar ainda mais a sociedade. O indivíduo tem direitos seus, individuais e oponíveis a todos, inclusive e principalmente ao Estado. [...] O Direito subjetivo vai servir, então, de garantia à liberdade do homem: liberdade diante do Estado e liberdade como autonomia (CORTIANO JUNIOR, 2002, p. 53/54).

---

<sup>26</sup> Em sua lição preambular, David Harvey lembra que “O capital é o sangue que flui através do corpo político de todas as sociedades que chamamos de capitalistas, espalhando-se, às vezes como um filete e outras vezes como uma inundação, em cada canto e recanto do mundo habitado. É graças a esse fluxo que nós, que vivemos no capitalismo, adquirimos nosso pão de cada dia, assim como nossas casas, carros, telefones celulares, camisas, sapatos e todo os outros bens necessários para garantir nossa vida no dia a dia.” (HARVEY, 2011, p. 7).

Essa ideia de liberdade para adquirir direitos é tão forte que Voltaire (apud MARÉS, 2003, p. 27) afirma que a propriedade é a própria liberdade. Ou seja, somente quem é proprietário ou abstratamente é capaz de assumir a posição proprietária poderia ser considerado livre.

Em relação à terra, Carlos Frederico Marés contextualiza essa ideia de liberdade como propriedade demonstrando a ruptura que a propriedade privada do liberalismo opera em relação aos modelos do regime feudal, ressaltado a oposição existente entre os servos não proprietários (não livres) e os homens livres do liberalismo (indivíduos) para contratarem e se tornarem proprietários privados.

Exatamente essa era a contradição da terra, a propriedade feudal, relativa e ligada a servos não proprietários se contrapunha a outra propriedade nascente, de homens livres, que livremente contratavam sua força de trabalho, para proprietários absolutos, que determinavam o quê, como e quando plantar. A terra estava deixando de ser fonte de todos os bens de consumo da família do servo e do nobre, para passar a ser a produtora de mercadorias que deveriam render lucros aos capitais investidos na produção (MARÉS, 2003, p. 27).

Ainda nessa alteração de regime econômico e social, do sistema feudal para o liberal, a busca por segurança jurídica leva à redução das fontes do Direito, agora legislado e monopolizado pelo Estado, que o organiza de maneira sistematizada em leis e códigos.

O *Código Civil Francês de 1804*, também conhecido como *Código Napoleônico*, é o marco inaugurador das codificações ocidentais que refletem esses ideários iluministas imprimindo na propriedade a concepção de direito subjetivo individual e sagrado de usar, gozar e dispor da coisa apropriada como melhor aprouver ao sujeito detentor do título proprietário.<sup>27</sup> Optou-se, portanto, por uma fórmula que descreve abstratamente os direitos proprietários, de modo que a propriedade é caracterizada não pela coisa em si, mas pelos direitos que o proprietário pode exercer sobre o bem.

Esse modelo passou a ser reproduzido pelas legislações liberais mundo afora, que passaram a descrever a propriedade elencando os direitos que o proprietário tem sobre o bem apropriado, a exemplo da Constituição Portuguesa de 1822 que assevera ser a propriedade “o direito sagrado e inviolável de se dispor à vontade de todos os bens” (apud MARÉS, 2003, p. 15) e do Código Civil brasileiro de 1916, que em seu art. 524 afirma ser ao proprietário assegurado “o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem

---

<sup>27</sup> Art. 544. “La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.” Tradução livre do autor: “A propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não faça uma utilização proibida por lei ou outras regras.”

quer que injustamente os possua”, enaltecendo a subjugação da propriedade ao interesse individual subjetivo e absoluto do proprietário.

Essas codificações liberais dos séculos XIX<sup>28</sup> serviram para promover um reordenamento na ordem social e econômica tendo a propriedade como eixo central, construindo uma sociedade a partir do modelo individual patrimonialista.

Além disso, a nova forma de organização social, baseada na racionalidade econômica, faz que a propriedade privada passe a ocupar não somente o lugar de centro da ordem social, mas que a ordem social passe a girar em torno da propriedade privada. [...] Assim, numa ordem jurídica individualista e patrimonialista, o discurso proprietário iria se formar: um modelo proprietário transformado em princípio proprietário (CORTIANO JUNIOR, 2002, p. 81-83).

Portanto, esse modelo proprietário individual, abstrato e absoluto, mantido inclusive no *caput* do art. 1228 do código Civil Brasileiro de 2002<sup>29</sup>, é fruto e atende aos interesses do liberalismo econômico burguês surgido na Europa dos Séculos XVII e XVIII, com as Revoluções Industrial e Francesa. Marcado pelo individualismo e patrimonialismo, limita-se a determinar os poderes abstratos dos proprietários, sem considerar concretamente o bem apropriado e que pode ser analisado “a partir do seu caráter unitário, ilimitado exclusivista e absoluto. A propriedade seria, assim, um poder atribuído ao titular, excludente da participação das demais pessoas, e cujos únicos limites seriam aqueles impostos pela lei” (CORTIANO JUNIOR, 2002, p. 106).

A propriedade liberal é absoluta e excludente porque impede a interferência de outros sujeitos estranhos à relação proprietária, protege e assegura ao proprietário o direito de reavê-la de terceiro que, ilegalmente ameace ou impeça o exercício pleno de suas faculdades proprietárias. É ilimitado e exclusivo porque é o sujeito proprietário ou o senhor da coisa quem atribui conteúdo concreto à sua relação com o bem, determinando a forma de dominação, o seu uso e destinação, o qual somente poderá sofrer restrições apenas por força de lei.<sup>30</sup>

Ao propositadamente ignorar os atributos específicos do bem apropriado, da pessoa que o apropria e para que se apropria, desconsiderando o contexto no qual estão inseridos,

<sup>28</sup> Ainda que alguns códigos tenham sido editados já no início do século XX, como é o caso do Código Civil Brasileiro de 1916, tem por inspiração os códigos europeus do século anterior, notadamente o Francês de 1804.

<sup>29</sup> Art. 1.228. “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.”

<sup>30</sup> Eroulths Cortiano Junior (2002) alerta para a diferenciação entre limitação e delimitação. Ancorado nas lições de Fernando R. MARTÍNEZ, esclarece que restrições ou limitações ou limitações apenas estabelecem limites para o exercício do direito de propriedade, sem desfigura-los ou retirar sua natureza tal como concebido. Já delimitações referem-se ao conteúdo fundamental do direito. CORTIANO JUNIOR (2002, p. 107). Esse rigor terminológico é aplicável ao estudo da função social da propriedade, a fim de se compreender se ela consiste em limitação ou restrição ao direito de propriedade ou se é conteúdo fundamental desse direito, delimitando-o.

todos os bens são transformados em mercadorias passíveis de circulação e de ser troca. Assim, conforme sustenta Cortiano Junior (2002) o modelo liberal de regulação da propriedade é forjado de maneira abstrata e geral, formando um modelo proprietário próprio, formalista, despreocupado e sem qualquer relação ou correspondência com a realidade. Nesse modelo proprietário, não são consideradas as relações sociais nas quais os seres humanos estão inseridos, sendo a abstração e o formalismo suas características principais.

[...] são considerados irrelevantes as ligações sociais nas quais o sujeito está inserido – senão ele não seria livre – a juridificação desses institutos deve, também, abstrair as condições concretas, permitindo manter e reproduzir sempre a imagem de homem livre. [...] As definições legislativas abstraem ao máximo o proprietário, seus poderes e o objeto de apropriação, de forma a permitir que o modelo proprietário, por sua capacidade de infinita extensão, transforme-se em princípio proprietário. A abstração do objeto da propriedade é imprescindível em um sistema baseado na lógica do mercado, onde tudo tem de ser passível de entrar em circulação. Todas as coisas devem reduzir-se ao mínimo comum, que é a mercadoria. Onde importa o valor de troca e não o de uso, tudo se equivale. Para fazer tudo se equivaler, a norma abre mão de conceituar a propriedade a partir da coisa apropriada. [...] Não há diferenciação sobre a propriedade de bem de consumo ou de produção, mesmo porque essa distinção não é feita a partir da qualidade do bem em si mesmo, mas é assumida pelo bem em referência a certa circunstância, a uma determina e concreta relação jurídica. Até a diferença entre bens móveis e imóveis tidos como fundamento básico do direito civil clássico, esvai-se diante da abstração do objeto a ser apropriado: tanto os bens móveis como os imóveis submetem-se aos poderes proprietários e a distinção é articulada sobre as perspectivas da vontade de alienação e da forma de transmissão (CORTIANO JUNIOR, (2002, p. 114-115; 124).

Nesse contexto, para o sistema econômico liberal e para a estruturação da sociedade, o mercado ganha enorme relevância, pois é em torno dele que as sociedades se formam e dão vitalidade à propriedade privada, num círculo que se retroalimenta. Com isso, a propriedade privada passa a ser um elemento central da sociedade, dando ensejo à formação de um sistema proprietário e ocasionando o que Eroulths Cortiano Junior (2002) afirma ser o “princípio proprietário”, objetivando as pessoas que passam a valer o que possuem.

A propriedade se separa dos proprietários e se converte no princípio de funcionamento do sistema, enquanto sistema destinado à produção ilimitada de riquezas mediante as trocas mercantis. Passa-se do regime da propriedade para o regime do sistema proprietário. [...] Como o sujeito não precisa ser criativo ou intervir na formação do sistema, que se auto-reproduz, ele é objetivado: as pessoas valem pelo que possuem, o que significa dizer que não valem em si, ou por si. ‘Dessa forma, o mundo das árvores, dos animais e das flores, dos homens e suas paixões, foi-se convertendo em um gelado conjunto de sinusóides, logaritmos, letras gregas e ondas de probabilidade’. O homem está destinado a continuar sendo pura abstração, e é colocado distante de suas características concretas, seus laços históricos, suas ligações pessoais (CORTIANO JUNIOR, 2002, p. 130).

No extremo da abstração do homem, transformado em sujeito de direito, formalmente livre e igual aos demais para contratar, adquirir, portar e transferir direitos, forma-se a sociedade de massas e de consumo, constituída por portadores de direitos sobre bens transformados em mercadorias.

É esse modelo proprietário nascido com e nas Revoluções Francesa e Industrial que compreende liberdade como propriedade, ou pelo menos como direito de adquirir propriedades, e que transforma sujeitos de direito em pessoas objetivadas pelas propriedades que possuem – que numa sociedade de massas são transformados em consumidores –, e ainda é capaz de converter a apropriação dos bens em elemento central da sociedade, que é confrontando na desapropriação agrária. Desse modelo proprietário que surgem as dificuldades em se discutir a justa indenização na desapropriação agrária e as [in]compreensões que permitem transformar as indenizações em superindenizações.

## **CAPÍTULO 2 QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E REFORMA AGRÁRIA, O DEBATE QUE NÃO TERMINOU.**

Compreender efetivamente o que é e quais são as características da questão agrária brasileira e como ela se coloca na atualidade, não é tarefa das mais simples, nem pretende esse trabalho maiores incursões nesse debate. Para esse estudo, basta a ideia ou noção do significado dessa expressão, a fim de perceber como a efetivação da desapropriação por descumprimento da função social, enquanto instrumento de obtenção de terras para a reforma agrária, é influenciada pela também concepção que se tem a respeito de como ocorre ou deveria ocorrer a apropriação e uso das terras no Brasil.

Questão agrária é um termo multidisciplinar que busca retratar a realidade encontrável no meio rural, com foco nas relações de apropriação e uso das terras. Essa imagem que se constrói da realidade rural é formada a partir do olhar prioritário de interesse do estudioso das diversas áreas que se ocupam do tema, como a ciência política, a sociologia, a geografia, a história, agronomia ou a economia. Naturalmente, conforme a lente escolhida, distinta será a descrição feita.

O conceito ‘questão agrária’ pode ser trabalhado e interpretado de diversas formas, de acordo com a ênfase que se quer dar a diferentes aspectos do estudo da realidade agrária. Na literatura política, o conceito ‘questão agrária’ sempre esteve mais afeto ao estudo dos problemas que a concentração da propriedade da terra trazia ao desenvolvimento das forças produtivas de uma determinada sociedade e sua influência no poder político. Na Sociologia, o conceito ‘questão agrária’ é utilizado para explicar as formas como se desenvolvem as relações sociais na organização da produção agrícola. Na Geografia, é comum a utilização da expressão ‘questão agrária’ para explicar a forma como as sociedades e as pessoas vão se apropriando da utilização do principal bem da natureza, que é a terra, e como vai ocorrendo a ocupação humana no território. Na história, o termo ‘questão agrária’ é usado para ajudar a explicar a evolução da luta política e a luta de classes para o domínio e o controle dos territórios e da posse da terra (STÉDILE, 2011, p. 15).

Aqui interessa primordialmente a caracterização do regime no qual se dá a apropriação e uso da terra e outros recursos naturais nela encontrados, como as florestas ou cobertura florística, e as consequências desse regime para o processo de desapropriação, notadamente quanto ao custo e empecilhos que eles podem representar à obtenção de terras para reforma agrária.

Já o termo reforma agrária, sempre esteve associado ao processo de alteração da estrutura agrária, mediante ações patrocinadas e dirigidas pelo Estado. Em alguns países foi realizada a partir de revoluções agrárias e em outros, conduzida pelo Estado capitalista. De

comum, tem-se que em todos os países onde foi realizada, alterou não só a estrutura agrária, desconcentrando-a, mas também uma série de outras relações econômicas, políticas e sociais, a exemplo da distribuição de renda, da política agrícola, do tipo de uso e posse da terra, os sistemas de comercialização e as relações de trabalho e poder (SAMPAIO, 1988).

De acordo com Plínio de Arruda Sampaio (1988), embora o conceito de reforma agrária passe necessariamente por esse processo, nem sempre são descritos os motivos e objetivos que levam os Estados a promoverem tais alterações na estrutura de apropriação e uso de suas terras, podendo ser diversas as motivações.

Há reformas agrária determinadas pela necessidade de remover obstáculos estruturais à modernização econômica e tecnológica da produção; há reformas agrárias determinadas pela necessidade de mudar as estruturas de produção ou das exportações agrícolas; há reformas agrárias provocadas pela necessidade de povoar e garantir soberania nacional em certas regiões; há reformas agrárias que objetivam criar empregos e combater a pobreza, garantir a produção de alimentos. Enfim, uma série de motivos das mais variadas ordens podem, isoladamente ou em conjunto, provocar processos de reforma agrária (SAMPAIO, 1988, p. 6).

No contexto da Constituição Federal de 1988, um dos intuitos da desapropriação sanção, por descumprimento da função social, no caso de imóveis rurais, é coagir o proprietário rural a dar destinação à terra em compatibilidade com os preceitos da função social. O outro propósito é promover reforma agrária nos imóveis descumpridores da função social, proporcionando acesso dos trabalhadores rurais a esse meio de produção.

A reforma agrária seria assim, ao mesmo tempo, causa e consequência da desapropriação sanção. Causa, pois é a necessidade de realizar reforma agrária que impulsiona a fiscalização da função social de imóveis rurais potencialmente aptos à mesma. Consequência, pois verificado o descumprimento da função social e aptidão do imóvel para a reforma agrária, ele é sancionado com a desapropriação e incorporação ao programa.

Este segundo capítulo busca compreender esse desígnio da desapropriação agrária, a reforma agrária. De forma sintética, examina seus objetivos, dificuldades e limites, num somatório de informações que possam contribuir no esforço de melhor entender as razões adotadas na construção do modelo indenizatório aqui estudado.

Assim, circunscrito aos limites e propósitos deste trabalho, faz-se um breve estudo sobre as perspectivas ou tipos de reforma agrária que pautaram o debate brasileiro, discorrendo sobre a opção da Constituição Federal de 1988 pela desapropriação em razão do descumprimento da função social e a prática instaurada que restringiu a desapropriação exclusivamente aos imóveis improdutivos, sem perquirir se ele é ou não cumpridor das demais dimensões da função social da terra. Nesse sentido, encerra-se o capítulo com uma

breve apresentação do debate hoje existente sobre reforma agrária como instrumento de estabelecimento de territórios, de modo a ressignificar seus objetivos e fortalecer seus propósitos para o embate com o individualismo proprietário.

## **2.1 As diversas perspectivas de reforma agrária e síntese do debate brasileiro.**

A ocupação do território brasileiro e a configuração do seu meio rural, desde suas origens por meio das capitanias hereditárias, passando pelas concessões via sesmarias e a despublicização pela União e Estados das terras que após o ano de 1850 tornaram-se legalmente bens públicos por serem devolutas, sempre teve como constante a formação de grandes propriedades economicamente atrasadas e socialmente conservadoras.<sup>31</sup>

Ao longo da história as terras brasileiras estiveram voltadas prioritariamente para a monocultura de produtos agrícolas destinados à exportação, com pouco ou nenhum valor agregado, utilizando e reproduzindo relações sociais conservadoras ou mesmo atrasadas. Basta lembrar que para continuar a produzir café em grandes fazendas com finalidade de exportação à Europa, o Brasil foi um dos últimos países a findar com o sistema oficial de escravidão.

Mesmo com a passagem do regime monárquico para o republicano, esse quadro não se alterou. A despeito da modificação do sistema de governo, as bases econômicas alicerçadas no modelo agroexportador, dependente do mercado externo, permaneceram inalteradas.

Discorrendo sobre a situação da economia brasileira no início do Governo de Juscelino Kubitschek, presidente entre 1956 e 1961, e seu projeto de desenvolvimento, Vânia Maria Losada Moreira (2003) afirma que desde a crise americana de 1929 ficaram evidentes as fragilidades da economia brasileira baseada no modelo agro-exportador, o que deixava clara a necessidade do desenvolvimento de uma indústria nacional.

Desde o colapso econômico de 1929, ficou relativamente claro para setores políticos e intelectuais importantes do cenário brasileiro o quanto era frágil a nação, justamente por ter-se sustentado em um processo de desenvolvimento dependente do mercado externo, isto é, no modelo agrário-exportador. O antídoto proposto para combater tal fraqueza da nacionalidade era, não por

---

<sup>31</sup> A referência ao ano de 1850 deve-se à Lei nº 601, de 1850, conhecida como Lei de Terras. Por ela, todas as terras consideradas devolutas passaram a ser legalmente reconhecidas como de domínio público, pertencentes ao Império e somente seriam transferidas aos particulares, por compra e venda. A Constituição Republicana de 1891, por seu art. 64, transferiu a titularidade das terras devolutas para os Estados, mantendo no domínio da União apenas as terras consideradas indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro.



mero acaso, o desenvolvimento da indústria nacional. (MOREIRA, 2003, p. 167).

Nesse contexto, as primeiras ideias de reforma agrária no Brasil tinham como objetivo romper com o modelo de produção agrícola voltado para a exportação de produtos *in natura* e remover obstáculos estruturais impeditivos da modernização econômica do país, criando as bases para a formação de uma indústria nacional.

A reforma agrária era então apresentada como uma necessidade estruturante para o projeto de modernização brasileira, que unia os políticos reformistas e liberais na crítica aos latifúndios, considerados um impeditivo à industrialização do país e ao desenvolvimento do capitalismo industrial.

Os políticos progressistas, fossem eles reformistas sociais ou simplesmente liberais interessados no aprofundamento do capitalismo industrial, eram unânimes quanto à crítica ao latifúndio. Presumiam que, na ausência de um processo distributivo de terras (reforma agrária), capaz de elevar o padrão social e econômico das massas rurais, dificilmente a industrialização nacional seria bem-sucedida, pois tornar-se-ia sufocada pela ausência de mercado consumidor (Moreira, 1998b, p. 349). Para o deputado petebista baiano Fernando Santana, por exemplo, a reforma agrária não era uma “exigência revolucionária” mas antes uma medida de assistência à indústria (MOREIRA, 2003, p. 168).

Assim, distante de qualquer perspectiva revolucionária que almejasse mudança de sistema econômico, a reforma agrária se colocava como uma necessidade para o desenvolvimento do capitalismo local.

Reforçando essa concepção de reforma agrária inserida no projeto de desenvolvimento nacional, por romper com o atraso da elite agrária da época, tornando as terras produtivas, distribuindo renda e formando mercado consumidor, Maria da Conceição Tavares (apud LEITE, 2013) afirma que a reforma agrária promove democracia, justiça social e industrialização.

[...], a reforma agrária era concebida como um processo social inserido em um movimento global de transformação da sociedade e direcionamento a três objetivos estratégicos: a ruptura do poder político tradicional (democratização), a redemocratização de riqueza e renda (justiça social) e a formação de mercado interno (industrialização) (apud LEITE, 2013, p.104).

Por certo que essa perspectiva de reforma agrária não se concretizou e o problema da concentração de terras improdutivas e o atraso no campo persistia.

Durante as décadas de 1960, 1970, até meados da década de 1980, vigência do período militar, o meio rural brasileiro passou pelo processo que ficou conhecido como modernização conservadora. Em síntese, nesse período ocorreu a modernização das técnicas de produção com a introdução da mecanização e novos insumos no processo de cultivo, notadamente

calcário, fertilizantes, sementes híbridas e agrotóxicos, a partir de massivo investimento público por meio do crédito rural, elevando a produtividade média das áreas cultivadas, ao tempo em que manteve inalterada a estrutura fundiária no que diz respeito ao tamanho dos imóveis, seu domínio e concentração (DELGADO, 2012).

Alteraram-se as técnicas e estrutura de produção, modernizando-as, mas manteve-se a concentrada e atrasada estrutura agrária. Daí a consagrada expressão “modernização conservadora” definir o modelo de desenvolvimento agrícola desse período.

Nesse novo cenário, com o campo tecnicamente desenvolvido, a reforma agrária como política indispensável ao desenvolvimento e formação de mercado interno perde espaço. Segundo Maria da Conceição Tavares (apud LEITE, 2013) essa transformação reduziu o significado econômico da reforma agrária que passou a ser tratada apenas como uma política de terras.

[...] no caso brasileiro, as transformações ocorridas no campo durante as décadas de 1960 e 1970 [...] e um marco político-ideológico que se consolidou [...] conduziram a um progressivo reducionismo na concepção de reforma agrária, que foi redefinida [...] como um instrumento de 'política de terras'. A 'revolução agrícola' [...] 'desativou' o significado econômico clássico da reforma agrária (a formação de mercado interno), contribuindo assim para a afirmação da concepção reducionista (apud LEITE, 2013, p.104).

Pelo que prevê o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, editada já sob e pelo regime militar, a concepção oficial de reforma agrária passou então a ser essa: uma política de terras ou de redistribuição de terras com finalidade de política social.<sup>32</sup>

Assim é que no processo constituinte de 1988 acabou por prevalecer essa concepção reducionista mencionada por Maria da Conceição Tavares. A despeito de inserida no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira da Constituição Federal, a reforma agrária passou a ser vista como política social, cujo principal objetivo seria a distribuição de renda, por meio de concessão de terras, favorecendo a redução das desigualdades sociais, por meio do combate à pobreza rural.

Plínio de Arruda Sampaio (1988), que foi deputado constituinte, discorrendo sobre os debates ocorridos durante o processo de elaboração da Constituição de 1988 afirmou logo após a sua promulgação, que a reforma agrária atendia ao imperativo social e político brasileiro. Se apresentava necessária para combater a pobreza rural “matriz básica da pobreza urbana e, portanto, da pobreza em geral no Brasil” (SAMPAIO, 1988, p. 9).

<sup>32</sup> O Art. 1º, §1º do Estatuto da Terra define reforma agrária como sendo “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.”

Essa ideia central de reforma agrária como promotora de justiça social, gerando trabalho, sendo instrumento de combate à pobreza e distribuição de renda, norteou os debates sobre o tema após a Constituição Federal de 1988, até os dias atuais. A reforma agrária era defendida como solução para muitos dos problemas urbanos do Brasil nos anos de 1990 e 2000, como o desemprego, a falta de moradia, a violência, dentre outros, por ter o potencial de retirar das cidades o excesso populacional empregando-o no campo.

## **2.2 A opção brasileira da desapropriação por descumprimento da função social da terra e a prática reducionista da improdutividade: reflexos do individualismo proprietário.**

A despeito da existência de uma corrente do pensamento jurídico que procura romper com o modelo do individualismo proprietário, nomeadamente em relação à apropriação dos bens naturais e no modo de compreender a propriedade da terra, explicando e justificando esse fenômeno jurídico da apropriação a partir de sua funcionalização social, ambiental e econômica, o qual ganhou forças no Brasil após a nova ordem constitucional instaurada em 1988, o axioma da propriedade privada liberal absoluta tem se mostrado muito resistente e ainda fortemente presente em qualquer discussão proprietária que se faça. Segundo Carlos Frederico Marés (2003), sempre há um senão que impede a efetivação da função social, para manter viva a ideologia da propriedade privada absoluta.

Sempre há uma vírgula, um advérbio ou uma contradição entre os incisos ou parágrafos que permitem ao intérprete, juiz, administrador público ou fiscal dizer o que não é e manter, por mais algum tempo o flagelo. A ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, mesmo contra o texto da lei ainda impera no seio do Estado, ou seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece (MARÉS, 2003, p. 13).

Essa exegese liberal individualista que reluta em ceder espaço a uma releitura que considere a funcionalidade socioambiental da propriedade da terra tem como importante espaço de resistência, o sistema judicial brasileiro.<sup>33</sup>

Segundo Rui Portanova (2003), trata-se de uma ideologia liberal não necessariamente intencional, que por estar presente em todos os espaços sociais, orienta também as decisões judiciais. Seriam assim,

---

<sup>33</sup> A despeito das decisões proferidas na fase administrativa do processo de desapropriação também revelarem o individualismo proprietário aqui tratado, optou-se nesse trabalho pelo foco nas decisões judiciais, pois são elas que moldam e condicionam o decidir administrativo. É que em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição (CF/88, art. 5º, XXXV), por mais que haja uma interpretação direta das leis pela Administração, todas as decisões administrativas estão sujeitas a serem revistas pelo Judiciário que ao final terá a última compreensão sobre determinado aspecto do processo, decidindo o caso concreto e, por consequência, orientando e moldando as decisões administrativas futuras sobre o mesmo tema.

[...] influências pré-jurídicas sobre significados, valores e fins humanos, sociais e econômicos, ocultos (ou não) que vão inspirar a decisão judicial.

A ideologia de que falamos não é má-fé, é um conjunto de representações, saberes, diretrizes ou pautas de condutas. Este complexo disperso, acumulado e pseudamente sistemático orienta, condiciona e governa atos, decisões e atividades judiciais. Não é uma atividade sensível e concreta, mas realidade imaginária e meramente possível, emanada do contexto socioeconômico. Está difundida nos preceitos, costumes, religião, família, escola, tribunais, asilos, ciência, cultura, moral, regras gerais de conduta, filosofia, bom senso e tradição (PORTANOVA, 2003. p. 17).

Embora esse trabalho não pretenda e nem se proponha a realizar uma ampla e profunda investigação da prática administrativa e judiciária brasileira sobre a desapropriação agrária, tem-se que o exame de alguns entendimentos judiciais proeminentes verificados no decorrer dessa espécie de desapropriação permite identificar como os valores ou modelo liberal, que conferem contornos ao direito de propriedade se exteriorizam e se manifestam no ato de decidir as desapropriações agrárias, demonstrando o quanto a perspectiva da propriedade privada individual e absoluta continua a ser o valor nuclear e vetor da fundamentação das decisões judiciais sobre propriedade, as quais acabam por orientar e moldar novas e futuras decisões administrativas.

Essa concepção é revelada de maneira mais evidente no momento da fixação do valor indenizatório, tema desenvolvido no capítulo seguinte. Contudo, outras duas situações também externam essa concepção e merecem registro nesse trabalho: a redução da desapropriação por descumprimento da função social à desapropriação exclusivamente de imóveis improdutivos e a resistência à aplicação do critério da preferencialidade no trato das ações de desapropriações.

Para melhor compreender essa opção judicial de desapropriação exclusivamente de imóveis improdutivos, afastando a possibilidade de desapropriar imóveis que embora produtivos desatendam a outros aspectos da função social conforme conteúdo ditado pelo art. 186 da Constituição Federal é importante não perder de vista que foi em oposição à apropriação privada da natureza como direito individual absoluto, sem qualquer espécie de limitação, que capitaneada pelo filósofo francês Leon Duguit (1859-1928) surgiu a ideia de funcionalização da propriedade, segundo a qual, a propriedade não seria um direito, mas uma função.<sup>34</sup>

Na perspectiva da função social, a apropriação privada de um bem se legitima pela destinação a ele conferida no interesse da coletividade, conforme suas necessidades do

---

<sup>34</sup> Aqui será apresentada apenas uma breve definição constitucional de quando se considera cumprida a função social pela propriedade rural. No capítulo seguinte, subtítulo 3.1, serão apresentadas maiores considerações sobre essa teoria e sua repercussão no Direito brasileiro.

momento histórico, e não pelo título proprietário que possibilite o uso no exclusivo interesse privado do indivíduo proprietário. Assim, mesmo admitida a propriedade privada, seu uso deve servir a uma finalidade ou interesse da coletividade e não apenas do particular proprietário.

Na concepção originária de propriedade, mesmo no âmbito do liberalismo, ela se vincula também à ideia de proteção do indivíduo, assegurando-lhe a aquisição privada de bens necessários ou indispensáveis à sua sobrevivência com dignidade (COMPARATO, 2000). Por essa razão é que, mesmo no auge do liberalismo europeu dos séculos XVII e XVIII, o qual possibilitou uma desmedida apropriação privada da terra, sem qualquer espécie de limitação, conduzindo parte considerável da população europeia a toda sorte de privação, essa reação à ideia de propriedade absoluta ganhou força, ao sustentar a necessidade de sua utilização em conformidade também com interesses da coletividade da época, produzindo alimentos, por exemplo, a despeito do domínio privado exercido.

No Brasil, a primeira legislação a tratar expressamente de função social foi o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, que condicionou o exercício do direito de propriedade da terra ao cumprimento da função social, dando-lhe conteúdo idêntico ao atualmente previsto no art. 186 da Constituição Federal, ou seja, em quatro aspectos ou dimensões: o econômico produtivo; o ambiental, o trabalhista e o bem estar dos trabalhadores e proprietários.<sup>35</sup>

A primeira Constituição a prever a função social, conferindo-lhe inclusive a natureza de garantia fundamental (art. 5º, XXIII), princípio da ordem econômica (art. 170, III), e atribuindo-lhe expressamente um conteúdo (art. 186) foi a Carta de 1988. Antes dela, nenhuma outra constituição brasileira havia previsto expressamente a função social da propriedade.

Mas a verdade que mesmo após essa positivação, nunca existiu, não existe e certamente não haverá consenso em torno da ideia de função social como limitadora ou delimitadora do conteúdo da propriedade. Não bastassem as disputas ideológicas em torno do direito de propriedade, se compreendido como direito subjetivo absoluto, ou um direito limitado pela função social, uma grande contradição é encontrada no próprio Texto Constitucional. O seu art. 185, II, afirma que não serão desapropriados imóveis produtivos.

---

<sup>35</sup> O Estatuto da Terra prevê em seu art.2º, que: “É assegurada 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 desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.”

Assim, se é verdade que o texto constitucional de 1988 corroborou com a ideia do direito de propriedade funcionalizado, exercido não exclusivamente em razão do interesse econômico do indivíduo proprietário, também é verdadeiro que num tratamento de aparente contradição, cuidou de assegurar alguns pilares do individualismo proprietário ao afirmar que é garantido o direito de propriedade (art. 5º, XXII), tornar imune à desapropriação sanção por interesse social para fins de reforma agrária a propriedade produtiva (art. 185, II) e, exigir para a efetivação da desapropriação o pagamento de prévia e justa indenização (art. 5º, XXIV e 184).

Carlos Frederico Marés (2003) alerta para o fato da existência dessas contradições ser proposital, inseridas no texto constitucional pelos ruralistas, com o inegável objetivo de tornar ineficaz qualquer outro dispositivo que pretendesse ou possibilitasse modificar a estrutura de propriedade, posse e uso da terra.

Que inútil seria essa Constituição que, bela como um poema, não lhe tem a mesma eficácia porque não serve sequer para comover corações? Que mistérios esconde o texto da esperança cidadã? A primeira providência dos latifúndios, chamados ruralistas, foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei, inferior) que estabeleça "graus e exigências", com isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução (MARÉS, 2003, p. 118).

São muitos os “vírus de ineficácia” que foram introduzidos na Constituição Federal de 1988, como anticorpos a qualquer tentativa de modificação do *status* proprietário liberal. A imunidade à desapropriação conferida ao imóvel produtivo, certamente é um deles.

Ante a previsão do art. 185, II, da Constituição de ser insusceptível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva,<sup>36</sup> vários são os esforços hermenêuticos daqueles que defendem a função social como valor a ser perseguido, no sentido de sustentar a existência apenas de uma contradição aparente entre esse dispositivo e o comando do art. 184 que determina a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária do imóvel que não esteja cumprindo sua função social, de modo a afirmar que imóveis produtivos, mas não cumpridores da função social nos aspectos trabalhistas, social e bem estar também podem ser desapropriados, com o objetivo de conferir efetividade aos incisos, II, III e IV do art. 186 do mesmo texto constitucional.

---

<sup>36</sup> O conceito legal de propriedade produtiva é apresentado pelo art. 6º da Lei nº 8.629/1993, assim considerada a propriedade que explorada economicamente de modo racional, atinge, simultaneamente, Grau de Utilização da Terra – GUT e de Eficiência na Exploração - GEE, respectivamente, igual ou superior a 80% e 100%, segundo índices de produtividade fixados por portaria conjunta dos Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário.

A tese central dessa interpretação parte da compreensão de que somente está imune à desapropriação o imóvel produtivo, desde que para alcançar esse atributo tenha respeitado também os demais requisitos da função social, pois não é constitucionalmente aceita uma produtividade obtida sem observância das demais dimensões da função social, como por exemplo, mediante utilização de trabalho escravo ou em desrespeito à função ambiental do imóvel.

Defendendo a imperatividade dos arts. 184 e 186 da Constituição, que determinam a desapropriação de imóveis descumpridores da função social, Gustavo Tepedino, sustenta que à luz de princípios e objetivos constitucionais a determinação desses princípios não pode ser minimizada, não havendo proteção constitucional para a propriedade exclusivamente produtiva ou utilizada de forma especulativa.

[...] a força desses dispositivos não pode ser atenuada em virtude de uma interpretação literal do art. 185, II, segundo a qual a propriedade produtiva não é passível de desapropriação. [...] À luz, todavia, dos princípios constitucionais e “dos objetivos da República”, a objeção não colhe. A propriedade, para impedir a desapropriação, deve ser associada à realização de sua função social. O conceito de produtividade vem definido pela Constituição de maneira essencialmente solidarista, vinculado aos pressupostos para a tutela da propriedade. Dito diversamente, a propriedade, para ser imune à desapropriação, não basta ser produtiva no sentido econômico do termo, mas deve também realizar sua função social. Utilizada para fins especulativos, mesmo se produtora de alguma riqueza, não atenderá a sua função social se não respeitar as situações jurídicas existências e sociais nas quais se insere. Em consequência, não será merecedora de tutela jurídica, devendo ser desapropriada, pelo Estado, por se apresentar como um obstáculo ao alcance dos fundamentos e objetivos – constitucionalmente estabelecidos – da República. Em definitivo, a propriedade com finalidade especulativa, que não cumpre com sua função social, ainda que economicamente capaz de produzir riqueza, deve ser prioritariamente desapropriada, segundo a Constituição, para fins de reforma agrária (TEPEDINO, 2004, p. 311).

Nesse sentido, um grande esforço teórico e prático foi o Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário – CONJUR/MDA, que após examinar e sintetizar extensas teorias e jurisprudência sobre o assunto sustenta a título de conclusão que, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988, somente está imune à desapropriação sanção, a propriedade que, além de produtiva, demonstre o cumprimento dos demais elementos configuradores da função social.

[...], a propriedade rural no Brasil, embora possa figurar como “produtiva” sob o ponto de vista economicista, é passível à desapropriação-sanção para fim de reforma agrária prevista no art. 184 da CF/88, se constatado o descumprimento das outras condicionantes da função social da propriedade previstas nos incisos II, III e IV do art. 186 da CF/88, quais sejam: utilização

adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inc. II), observância das disposições que regulam as relações de trabalho (inc. III) e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inc. IV). (PINTO JUNIOR, 2005, p. 4).

A grande importância desse Parecer se deve ao fato de ter sido emitido para atender recomendação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário), que cobrava do Executivo Federal fosse dada efetividade ao princípio da função social, previsto também nos incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8.629/1993, pois tendo sido aprovado pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário - MDA, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993, passou a ter caráter normativo no âmbito do referido Ministério e de suas entidades, a exemplo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, contribuindo, assim, não só para o debate teórico, mas também para orientar e promover a atuação do MDA e do Incra, de modo a realizar a fiscalização da função social em todos os seus aspectos ou dimensões, vez que vinculou a esse entendimento a atuação dos entes responsáveis pela fiscalização da função social.

Assim, a esse Parecer se seguiram diversas tentativas práticas de dar efetividade ao princípio da função social, desapropriando imóveis rurais que apesar de produtivos não cumpriam ao menos um dos demais aspectos da função social, de que são exemplos: a Fazenda Castanhal Cabaceira, em Marabá, Estado do Pará, por descumprimento da função ambiental e trabalhista; Fazenda Campo do Paiol, em Taió, no Estado de Santa Catarina, em razão do descumprimento da função ambiental; Fazenda Nova Alegria, em Felisburgo, Estado de Minas Gerais, por descumprimento da função bem-estar e ambiental; Fazenda Juliana ou Escalada do Norte, em Rio Maria, Estado do Pará, devido ao descumprimento da função ambiental; e Fazenda Santa Elina, situada em Chupinguaia, Estado de Rondônia, imóvel onde ocorreu o conflito conhecido como *Massacre de Corumbiára*, decreta de interesse social para fins de reforma agrária, por descumprimento da função social, na sua dimensão ambiental (BRASIL, 2011, p. 9-10).

Contudo, em nenhum desses casos existe ainda decisão judicial definitiva afirmando a possibilidade de desapropriação de imóvel rural produtivo, mas descumpridor de outro aspecto da função social. Ao contrário, em alguns deles apesar de terem sido proferidas decisões na primeira instância acolhendo essa tese e reconhecendo essa possibilidade, foram elas reformadas por instâncias superiores ou muito provavelmente ainda o serão, nos casos ainda não julgados definitivamente, pois existe entendimento consolidado nos tribunais regionais federais e superiores, a partir de uma interpretação literal e isolada do art. 185, II, da



Constituição, quanto a vedação de desapropriação de imóveis produtivos<sup>37</sup>, em qualquer hipótese, mesmo que essa produtividade tenha sido alcançada, por exemplo, com eventual uso de mão de obra escrava<sup>38</sup> ou, em desrespeito à legislação ambiental.<sup>39</sup>

No Agravo nº 0076333-08.2012.4.01.0000/GO, o TRF da 1ª Região decidiu de forma favorável aos interesses proprietários ameaçados de desapropriação em razão da constatação de trabalho escravo no imóvel, deliberando expressamente que “comprovada a prática de trabalho humano degradante, em situação análoga à condição escrava, os proprietários estarão sujeitos às sanções de natureza criminal”, mas não à desapropriação sanção do imóvel onde flagrado o trabalho escravo, pois “não há lei que preveja a desapropriação como mais uma forma de penalizar proprietário”.

Decisões como essa são exemplificadoras da postura refratária do Judiciário à ideia de função social, que reafirmando o liberalismo proprietário opta por interpretar de forma literal e descontextualizada a vedação de desapropriação de imóveis produtivos, independentemente da forma como esse atributo fora alcançado, acabaram por impedir o estabelecimento de uma cultura institucional no âmbito do MDA e do Incra que priorizasse a busca da efetivação da função social, com a fiscalização e desapropriação não só de imóveis improdutivos, mas também daqueles onde a toda evidencia a função social trabalhista, ambiental e bem estar são desrespeitadas.

De forma pragmática, em razão das decisões judiciais que negam a desapropriação sanção de imóveis produtivos, mesmo que descumpridores da função social nos demais aspectos, num círculo vicioso a corroborar a ausência de efetividade nas normas constitucionais que impõem o cumprimento da função social pela propriedade rural, esses entes restam por promover fiscalização apenas dos níveis de produtividade dos imóveis, relegando a fiscalização da função social em todas as suas dimensões a um patamar inferior na escala de prioridades. Não havendo efetiva fiscalização da função social, mas tão somente da produtividade, não há um tensionamento que busque e proporcione uma mudança de entendimento judicial e, com isso, a prática administrativa é reduzida à literalidade do art. 185, II do Texto Constitucional, fiscalizando apenas a dimensão econômica da produtividade.

Assim, mesmo nos casos dos imóveis rurais onde for constatado pelos órgãos competentes o cometimento de crimes ambientais ou utilização de mão de obra escrava, em razão da imunidade conferida pelo “vírus de ineficácia” do art. 185, II, da Constituição

---

<sup>37</sup> BRASIL. TRF 1ª Região: AC 0004606-87.1997.4.01.3500; AC 0006038-24.2009.4.01.3500; AC 000205513.2006.4.01.3503; STF: MS 22193;

<sup>38</sup> BRASIL. TRF 1ª Região: AG 0076333-08.2012.4.01.0000.

<sup>39</sup> BRASIL. TRF 1ª Região: AC 2004.43.00.001111-0.

Federal, não se aplica a penalidade prevista no art. 184 da mesma Carta para essas situações, que é a desapropriação sanção por interesse social para fins de reforma agrária.

O outro entendimento judicial revelador do dogma liberal imbricado no direito de propriedade é o esvaziamento que vem se consolidando quanto ao procedimento especial de rito sumário, determinado pelo §3º do art. 184<sup>40</sup> da Constituição Federal para o processo de desapropriação agrária.

Essa norma constitucional prevê que lei complementar estabelecerá procedimento especial de rito sumário para o processo judicial de desapropriação para fins de reforma agrária. Buscando dar-lhe efetividade, o art. 6º da Lei Complementar nº 76/1993 determina que ao despachar a petição inicial de desapropriação, no prazo máximo de quarenta e oito horas, o juiz determinará a imissão provisória do ente expropriante na posse do imóvel expropriado, exigindo-se para essa providência alguns requisitos objetivos previstos no art. 5º da mesma lei, como a apresentação de certidões atualizadas do domínio do imóvel, laudo de avaliação e o prévio depósito do valor ofertado a título de justa indenização.

Corroborando com a construção do procedimento especial de rito sumário, o art. 18 da mesma Lei estabelece que as ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações alusivas ao mesmo imóvel.<sup>41</sup>

A opção legislativa em determinar a imissão do ente expropriante na posse do imóvel, no prazo máximo de quarenta e oito horas, é justificada pela necessidade de cessação imediata da situação de descumprimento da função social, a que está submetido o imóvel expropriando, com a reversão de sua posse ao Estado para destinação social, dentro do programa de reforma agrária, ponto fim a um desuso privado inconstitucional e iniciando exploração constitucionalmente desejada.

A reforçar essa urgência na atuação judicial para alterar a destinação do imóvel, determinou-se que a ação expropriatória seria prejudicial e preferencial a outras ações sobre o imóvel, afastando-se o risco de uma paralisação do processo de desapropriação que postergasse a cessação do ilícito fundiário do descumprimento da função social, criando um microsistema processual específico para ações dessa natureza.

---

<sup>40</sup> Art. 184, §3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

<sup>41</sup> Art. 18. As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

A despeito dessa qualificação constitucional do rito da desapropriação agrária, como forma de coibir e reprimir o descumprimento da função social do imóvel rural, o Judiciário brasileiro, a partir de interpretações liberais que privilegiam o interesse individual proprietário, vem esvaziando essa perspectiva valorativa, deixando de conferir preferencialidade e prejudicialidade às ações expropriatórias e de imitir o expropriando na posse do imóvel no início do processo.

São recorrentes ações cautelares, ordinárias e declaratórias veiculadoras de elevada e diversificada gama de argumentos às quais são atribuídas o poder paralisante da ação de desapropriação e impeditivo de imissão provisória do Incra na posse do imóvel, invertendo a relação de dependência e preferencialidade.

A relação de dependência é invertida, atribuindo-se preferência às ações que visam impedir a desapropriação. As questões alegadas vão desde a existência de vícios formais do processo (deficiência na notificação prévia, por exemplo), a questões como a existência de invasão do imóvel e, principalmente, a discussão referente à produtividade do imóvel expropriando (AGU, 2012, p. 135).

Nesse passo, vem se consolidando uma jurisprudência destrutiva da prioridade constitucionalmente estabelecida, cujos entendimentos apontam na direção contrária, atribuindo às ações declaratórias, ordinárias e cautelares, o caráter de prejudiciais à desapropriatória, pois o simples ajuizamento dessas ações tem provocado a suspensão do processamento das ações de desapropriação e impedido a imissão provisória do ente expropriante na posse do imóvel desapropriando.<sup>42</sup>

Os argumentos comumente utilizados pelo Judiciário para decidir pela paralisação do procedimento de desapropriação vão, desde a necessidade de respeito ao contraditório, como se ele não tivesse sido observado no procedimento administrativo de verificação do descumprimento da função social e decretação do interesse social, ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, interpretado e aplicado de modo a conferir ao Judiciário a ampla e indistinta possibilidade de controle e revisão dos atos administrativos, sempre conjugados à afirmativa da existência de risco da imissão provisória e liminar do Incra atentar contra os interesses do proprietário que perderia imediatamente a posse do imóvel que, ao final da ação declaratória, poderia vir a ser considerado produtivo e insuscetível de desapropriação.

3. O STJ entende que a imissão provisória na posse do imóvel será liminarmente indeferida no caso em que a produtividade do imóvel esteja

---

<sup>42</sup> BRASIL. TRF 1ª Região: AG 0029927-26.2012.4.01.0000; AG 0044905-42.2011.4.01.0000; AG 0020478-78.2011.4.01.0000; AG 0041005-85.2010.4.01.0000. STJ: AgRg no AREsp 85621; REsp 1185976; REsp 1006285; REsp 789.062.

sendo discutida. Ademais, nos termos do asseverado pelo acórdão recorrido, não seria prudente, nesse momento processual, o juiz autorizar a imissão de posse da Autarquia no imóvel da autora. Na hipótese de ser confirmada a produtividade da propriedade no julgamento da ação principal, o INCRA, uma vez imitado na posse do imóvel, já com todo o processo de assentamento concretizado, poderia ter dificuldade em retirar os assentados, podendo levar até mesmo a uma situação irreversível, obrigando a agravada a se sujeitar a um eventual acordo ou levar a efeito a desapropriação de um imóvel sem respaldo para tanto.<sup>43</sup>

I - A jurisprudência da Terceira Turma desta Corte está sedimentada no sentido de que é possível a suspensão de processo administrativo expropriatório, enquanto se discute a produtividade do imóvel em sede de ação autônoma, para se evitar que futura decisão favorável à pretensão do proprietário se torne inócua e ineficaz diante da imissão provisória do expropriante na posse da propriedade rural. (AG 0041005-85.2010.4.01.0000/GO, Rel. Desembargador Federal Carlos Olavo, Conv. Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes, Filho (conv.), Terceira Turma, e-DJF1 de 25/03/2011, pág.199).<sup>44</sup>

Essas razões de decidir demonstram que diante da necessidade de valorar argumentos, em situações nas quais se colocam em confronto o caráter abstrato, individual e absoluto do direito de propriedade frente a uma concepção que lhe dê funcionalidade atribuindo conteúdo social à relação proprietária, ou ainda, na encruzilhada entre o interesse da coletividade no cumprimento da função socioambiental e o direito individual proprietário clássico, o Judiciário tem decidido conforme a ideologia liberal, que confere conteúdo e forma ao direito sobre a propriedade privada da terra, enaltecendo o seu caráter oitocentista de direito subjetivo absoluto do proprietário de ter o imóvel sob seu poder até o final do processo, independentemente do interesse social declarado, sem incorporar em seus valores vetores das decisões a concepção funcionalizante da propriedade proclamada pela Constituição Federal de 1988.

### **2.3 Reforma agrária e territorialidade no mundo contemporâneo: formação e coexistência de territórios para produção de alimentos.**

Há uma forte percepção sobre o esgotamento das propostas clássicas de reforma agrária. Afirma-se que a função de modernizar e tornar o campo produtivo, que antes lhe era atribuída, foi alcançada pela modernização conservadora e pelo agronegócio.

---

<sup>43</sup> BRASIL. STJ: REsp 1185976.

<sup>44</sup> BRASIL. TRF da 1ª Região: AG 0020478-78.2011.4.01.0000.

Já a missão de gerar empregos e distribuir renda, fora obtida por políticas macroeconômicas da última década, a ponto do Brasil viver um momento de pleno emprego no campo e nas cidades, chegando ao estágio de ausência de mão de obra em alguns setores.

Segundo Sérgio Sauer (2013) atualmente é muito comum se ouvir no meio intelectual, político e acadêmico afirmações dando conta da “superação histórica” da questão agrária, estando presumido neste discurso, a ideia da desnecessidade atual de uma política de reforma agrária. Para quem advoga essa tese, “as questões agrária e camponesa, e a 'solução clássica', a reforma agrária via redistribuição da propriedade fundiária, como forma de suplantar esse empecilho, se tornaram extemporâneas e fora de lugar” (SAUER, 2013, p. 167).

João Pedro Stédile (2013) corrobora essa compreensão sobre o esgotamento ou fim, dessa perspectiva clássica da reforma agrária. Segundo ele, “com o advento do neoliberalismo, a derrota político-eleitoral de 1989, e a consolidação do modelo de dominação do capital no campo com o agronegócio, a reforma agrária clássica foi derrotada”<sup>45</sup> (STEDILE, 2013, p. 11).

Para sustentar a obsolescência da reforma agrária é recorrente ainda a tese de que no atual estágio a democratização de terras, formando pequenas propriedades, retiraria eficiência da agricultura brasileira tecnologicamente preparada para produção em larga escala, dentro de grandes fazendas, a partir do moderno modelo produtivo do agronegócio (LEITE, 2013).

Numa análise consequencial que extrapola os efeitos meramente econômicos da reconfiguração da estrutura agrária, Sérgio Leite (2013) contesta essa visão de superação histórica da necessidade de reforma agrária, afirmando que os assentamentos possuem “um potencial efeito dinamizador de economias locais/regionais, quer na esfera econômica propriamente dita, mas também no campo político, social, demográfico, territorial, etc.” (LEITE, 2013, p. 111-112).

Assim, sustenta Sérgio Leite (2013) que os benefícios dessa reconfiguração territorial extrapolam a seara econômica e continuariam a justificar a importância da reforma agrária no cenário nacional pelos resultados sociais e políticos que proporciona.

Como demonstrado por uma série de estudos especializados, os efeitos e as mudanças locais proporcionados pela criação dessas novas unidades

---

<sup>45</sup> Embora esse termo “reforma agrária clássica” mereça uma análise mais acurada quanto ao seu sentido, nota-se que quando os autores aqui citados o mencionam, assim o fazem tendo por referência tanto as causas ou motivos tradicionais que justificariam a reforma agrária (a necessidade de desconcentrar e tornar produtivas as terras permitindo o desenvolvimento da indústria ao produzir matérias primas para transformação e formar mercado consumidor), como o modelo clássico de implementação dessa política, a partir do parcelamento de grandes imóveis em frações menores para torná-los produtivos por meio das técnicas de agropecuária tradicionais, com uso da força de trabalho individual da família assentada, inserindo a terra e os trabalhadores no mercado capitalista de produção.

produtivas e de moradia vêm rebatendo em transformações de ordem econômicas, política e social que atingem a população beneficiária e envolvem outros atores e instituições locais. Primeiramente, os assentamentos implicam alguma redistribuição fundiária, tanto mais visível quanto maior o número de projetos num mesmo município. Em função do aumento populacional gerado por essa desconcentração, também tem se verificado uma alteração no desenho de municípios, com a criação de distritos e novas prefeituras, além de modificar a paisagem, o padrão de distribuição da produção rural, o traçado das estradas e o padrão produtivo (LEITE, 2013, p. 112).

A partir dessa visão, mesmo aceitando a tese da superação dos modelos clássicos de reforma agrária antes defendidos, tanto no que diz respeito às razões como a forma de implantá-la, não há como ignorar a necessidade de uma reconfiguração da estrutura agrária brasileira e da revisão do seu modelo produtivo hegemônico, que continuam a produzir uma questão agrária insustentável sob a ótica social e ambiental.

Se for verdade que a reforma agrária clássica, a que visava permitir o desenvolvimento capitalista, tornou-se desnecessária para a modernização do campo e para a geração de empregos, é também verdadeiro que o desenvolvimento econômico promovido pelo modelo de exploração rural atualmente vigente não realiza justiça social, desrespeita o meio ambiente e coloca em risco a vida humana ao destruir a biodiversidade e ocasionar o exaurimento dos recursos naturais, sobrevivendo de uma imediatista e finita renda diferencial das terras brasileiras.<sup>46</sup>

Assim, mesmo sob a perspectiva exclusivamente econômica, esse modelo produtivista vigente, cognominado agronegócio, tem por consequência retroceder parte da economia a um modelo primário agroexportador, dependente do mercado externo, alcançando resultados positivos notadamente em razão desse diferencial dos recursos naturais existentes no Brasil, como solos férteis e água em abundância, comparativamente a outros países produtores de commodities (DELGADO, 2012).

Nesse sentido, mesmo reconhecendo a derrota das propostas clássicas de reforma agrária, João Pedro Stédile (2013) adverte, que “isso não quer dizer que se resolveram os problemas agrários, do ponto de vista da classe trabalhadora” (STEDILE, 2013, p. 11). A essa constatação, pode-se acrescentar que, não só para os trabalhadores a questão agrária continua sem solução, pois além do atraso social provocado pela concentrada e excludente estrutura

---

<sup>46</sup> Na teoria Marxista, a renda da terra é classificada em renda absoluta, renda de monopólio e as rendas diferenciais I e II. A renda diferencial I é determinada pelas qualidades naturais da terra explorada, como fertilidade, localização, disponibilidade de água, etc., que se traduzem num menor custo de produção, se comparado com os custos de produção nas terras de piores qualidades (MAIA, 2013).

fundiária atual, também, e especialmente do ponto de vista ambiental, o modelo produtivo verificado revela-se um problema.

Com aporte das lições de Maria da Conceição Tavares, Sérgio Leite (2013) observa ainda que a despeito da transformação técnica as terras e as riquezas agrária continuam concentradas.

Tavares segue lembrando que 'as transformações das bases técnicas e econômicas' não tiveram correspondência nos outros planos: 'a terra e a riqueza continuaram sendo concentradas por força de novos interesses agroindustriais, da expansão da fronteira e dos interesses agrários tradicionais' (LEITE, 2013, p. 104).

É neste contexto que surge a necessidade de atribuição de um novo significado ao termo e à ideia de reforma agrária, tanto em relação às causas que a justificam, como ao modelo a ser implementado, o que implica pensar uma política de alteração da estrutura agrária que possibilite superar os atuais problemas surgidos, em decorrência do modelo exploratório do agronegócio.

Essa nova ideia ou perspectiva de reforma agrária não há de visar unicamente a fragmentação de imóveis para torná-los produtivos ou gerar empregos para os desempregados do campo e da cidade. Não deve refletir apenas na perspectiva de terra, mas também incorporando concepções de território. Não é foco desse trabalho o aprofundamento dessa discussão. Assim, apenas umas considerações serão lançadas a seguir sobre a convergência entre reforma agrária e formação de territórios.

É que apresenta-se paradoxal que, nas áreas incorporadas ao programa de reforma agrária, na maior das vezes, a partir da desapropriação sanção de imóveis rurais, em razão do seu descumprimento da função social, ainda que somente pelo aspecto econômico, se utilize o modelo produtivista do agronegócio, de modo geral atentatório à preservação do meio ambiente e às saudáveis relações sociais, de difícil convergência, portanto, com obrigatoriedade de cumprimento da função social da terra.

O mínimo que se pode esperar na utilização das terras destinadas à reforma agrária é que nelas haja exploração com efetiva observância do conteúdo constitucional da função social.

Indispensável, portanto, outra perspectiva de reforma agrária que vá além do objetivo histórico de desconcentração fundiária e de tornar produtivas as terras. A atualidade exige uma reforma agrária que estabeleça um novo modelo produtivo sustentável sob a ótica econômica, ambiental e social, capaz de proporcionar a produção de alimentos em variedades, quantidade e qualidade suficientes a assegurar soberania e segurança alimentar ao povo

brasileiro, com respeito ao meio ambiente e com aproveitamento, mas sem o exaurimento dos recursos naturais.

Significa dizer, a partir dos conceitos de soberania e segurança alimentar adotados e difundidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA (BRASIL, 2009), que as áreas objeto de reforma agrária devem se prestar a produzir e comercializar localmente os alimentos necessários à população brasileira, conforme a cultura e o modo de vida de cada região, rompendo com a lógica dos grandes mercados que atualmente definem o que deve ser produzido e como as pessoas irão se alimentar, garantindo a todos os brasileiros acesso a alimentos básicos de qualidade e em quantidade suficiente, de modo permanente, produzidos em modelo sustentável que preserve o meio ambiente e seus recursos naturais.

Sustentando a necessidade dessa ressignificação para reforma agrária num plano ainda mais abrangente, de modo a integrar o homem e a natureza numa convivência que possibilite o desenvolvimento multiterritorial, Horácio Martins de Carvalho (2013b) defende o que chama de “reapropriação social da natureza”. Em sua perspectiva, a ideia de reforma agrária não deve conceber a terra como mercadoria ou simplesmente como meio de produção de novas mercadorias para comercialização, mas como natureza que deve ser reapropriada pelo ser humano numa relação simbiótica.

Proponho que o processo de reforma agrária deve ser considerado num âmbito mais geral e como parte de um complexo maior integrado e integrador que aqui eu passo a denominar “reapropriação social da natureza”, ou seja, a negação da apropriação privada da natureza realizada pelos capitalistas”. [...] ressignificar também a relação homem-natureza pela adoção do conceito de “produtividade biológica primária”, esta acrescida da criatividade dos saberes populares na relação homem-natureza para a produção agropecuária e florestal, como fundamento para balizar a compreensão política do convívio e do aproveitamento social da natureza. Isso exigirá considerar a natureza como portadora de direitos, negando as imposições ideológicas e econômicas do capital de considerá-la apenas como mercadoria”. [...] Para ressignificação da reforma agrária tendo como paradigma a reapropriação social da natureza, é indispensável que sejam considerados o campesinato, os povos indígenas, os extrativistas e os quilombolas, juntamente com os assalariados rurais, como os principais protagonistas das lutas sociais anticapitalistas no campo (CARVALHO, 2013b, p.133-137).

Embora Horácio Martins (2013b) não utilize a expressão formação de territórios, essa ideia de “reapropriação social da natureza” trabalha com perspectiva de territórios ou formação de espaços para produção em áreas integradas ao programa de reforma agrária num modelo diferenciado de relação com a natureza.



Esse horizonte de atribuir novo sentido à reforma agrária aproximando-a do conceito de território, em oposição à ideia de terra reduzida à condição de meio de produção capitalista, é trabalhado por Sérgio Sauer (2013) que, ao discorrer acerca das distinções pelas quais esses termos são tomados, ressalta que a luta pela terra, reforma agrária clássica, ainda não é compreendida como luta por território, lugar de vida, mas por um meio de produção e, no máximo, por direito ao trabalho.

[...] necessário problematizar as distinções entre as noções de terra e território. Se a segunda é entendida como lugar de vida, explícita ou implicitamente, a primeira está sempre associada à categoria de meio (e lugar) de produção. Entre outras razões, a redução da terra a um meio de produção (e o conseqüente empobrecimento das lutas territoriais) é fruto da introdução do conceito de “terra produtiva” na Constituição de 1988 como mecanismo para bloquear avanços da reforma agrária. [...] A luta pela terra é então constantemente entendida restrita às reivindicações de acesso a um meio de produção e, por extensão, ao trabalho (Martins, 1993). Em outros termos, a luta pela terra não é uma luta por direitos como moradia (um lugar para viver), de identidade (como camponês, produtor rural, agricultor familiar), mas apenas por produção e, no máximo, pelo direito ao trabalho (SAUER, 2013, p. 181-183).

Mesmo admitindo a possibilidade e risco de redução simplista, ou ainda do empobrecimento das ideias preconizadas por Horácio Martins e Sérgio Sauer, tem-se que, para essa ressignificação da reforma agrária em direção à formação de territórios, necessário cobrar-lhe o integral cumprimento da função social, nos termos preconizados pela Constituição de 1988, com o objetivo de produzir alimentos para o alcance da segurança e soberania alimentar.

Segundo o art. 186 do Texto Constitucional, para cumprir com sua função social as propriedades rurais devem ser exploradas de maneira a promover, simultaneamente, um aproveitamento racional e adequado do seu potencial produtivo; utilizando apropriadamente os recursos naturais disponíveis, com preservação do meio ambiente; observando as disposições que regulam as relações de trabalho; de modo que a exploração favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Dessa conhecida disposição, percebe-se que o cumprimento da função social é muito mais que atribuir função produtiva ou econômica ao imóvel – aproveitamento racional e adequado. Não basta torná-lo produtivo sem preservação ambiental ou com o exaurimento dos recursos naturais e com desrespeito ao bem estar dos trabalhadores. Se for acrescentada a essa função o dever de produzir alimentos para a sociedade, garantindo segurança e soberania alimentar, estará a reforma agrária sendo ressignificada, com a formação de territórios

específicos da reforma agrária. Seria então a hipótese de se pensar e construir uma territorialidade específica para as áreas de reforma agrária.

Desconcentrar a estrutura fundiária, promovendo a dinamização das economias locais e regionais, conforme constatado por Sérgio Leite (2013), atribuído à terra a função de produzir mantimentos para alimentar as populações locais, e não *commodities*, preservando e integrando a natureza e o ser humano, ou seja, dando à terra equilibrada função econômica, social e ambiental, sem que uma se sobreponha à outra, pode ser o significado necessário para a reforma agrária.

Embora essa afirmação, de que as áreas integradas ao programa de reforma agrária, devem cumprir a função social em todas as suas dimensões pareça óbvia, revela enorme dificuldade prática para ser implementada, na medida em que impõe a construção e difusão de um novo paradigma de produção economicamente viável, social e ambientalmente sustentável. Coloca em oposição, junto aos beneficiários da forma agrária, as concepções diversas de terra e território.

Apenas para exemplificar essas dificuldades, pois esse não é o objeto central deste trabalho, oportuno lembrar a recorrente imputação de que as áreas de reforma agrária são grandes causadores da degradação do meio ambiente e/ou de que os assentamentos e o Incra são grandes desmatadores.<sup>47</sup> Para além da disputa dos números, estatísticas e casos concretos divulgados, sempre envoltos a muitas controvérsias, tem-se que essa responsabilização acaba por difamar a proposta de reforma agrária frente à sociedade geral e, em especial, perante os ambientalistas, dificultando o diálogo construtivo entre as temáticas agrária e ambiental, que passam a ser vistas como antagônicas, inconciliáveis ou mesmo excludentes, quando a realidade demonstra a necessidade de construção de modelo de apropriação e uso da terra que alie produção economicamente rentável, com preservação do meio ambiente e desenvolvimento social das populações locais, em alternativa ao modelo produtivista e destrutivo do agronegócio.

Assim, a transformação da função social da terra de teoria secular e preceito constitucional, para realidade concreta em campo, avançando para a construção de uma territorialidade específica nas áreas destinadas à reforma agrária, parece ser a chave para construção de um modelo produtivo que aproxime e harmonize as temáticas econômica,

---

<sup>47</sup> Exemplo imputação de que a reforma agrária e seus assentamentos contribuem para o aumento do desmatamento na Amazônia é o estudo publicado pelo IMAZON (BRANDÃO JR; SOUZA JR, 2006) afirmando que a taxa média de desmatamento apurada para os assentamentos estudados, todos situados na Amazônia Legal, correspondente a 1,8% ao ano, “foi quatro vezes maior se comparada à taxa média de desmatamento da Amazônia”.

social e ambiental, atribuindo um novo significado, o de formação de territórios, ao termo reforma agrária.

### **CAPÍTULO 3 A FIXAÇÃO DA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA: precificação da terra, superindenizações e constitucionalidade.**

A Constituição Federal atribui ao direito de propriedade o *status* de direito e garantia fundamental<sup>48</sup>, gozando assim, por definição, de uma proteção especial pelo e em face do Poder Estatal.

Como salvaguarda desse direito e do patrimônio que ele representa, prevê o Texto Constitucional que, em havendo o afastamento do bem apropriado da esfera de sujeição do detentor do título proprietário por meio da desapropriação, essa somente ocorrerá mediante o pagamento de prévia e justa indenização.<sup>49</sup>

Embora sejam distintas as razões ou motivos que desencadeiam a desapropriação por interesse público, por interesse social genérico e por interesse social para fins de reforma agrária, em razão do descumprimento da função social, a literalidade do Texto Constitucional, no tocante à indenização, não apresenta maiores distinções entre essas modalidades expropriadas, prevendo que elas ocorrerão mediante o pagamento de prévia e justa indenização, excetuando apenas o pagamento da terra nua de imóveis rurais que não estejam cumprindo função social, por meio de títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, mesmo assim com cláusula de preservação do valor real.

Nesse ponto, ao regular a indenização, a Constituição trabalha com a ideia de que embora o bem expropriado possa ser subtraído da esfera de sujeição do proprietário, em qualquer hipótese deve ser mantido incólume o seu patrimônio. Isso se verifica em razão do texto que prevê a indenização a partir da premissa da propriedade como um direito individual subjetivo absoluto, que mesmo diante dos motivos legalmente autorizados da desapropriação, presume a ocorrência de um dano a ser reparado. Segundo Marés (2003) essa previsão de indenização reafirma a concepção liberal do direito de propriedade, ao tempo que mantém íntegro e à salvo de qualquer ameaça o patrimônio privado.

A desapropriação longe de ser a negação do conceito liberal de propriedade, é sua reafirmação. A grande novidade do conceito liberal é a livre disposição de um bem, mas o bem é sempre integrante de um patrimônio e o que está garantido com a desapropriação é, exatamente, a integridade desse patrimônio. A desapropriação é entendida como uma reparação de um dano patrimonial causado ao cidadão e, portanto, é uma reafirmação da plenitude do direito de propriedade (MARÉS, 2003, p. 109).

<sup>48</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 5º, XXII e art. 170, II.

<sup>49</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 5º, XXIV e art. 184.

Assim, paradoxalmente, mesmo que se tenha estabelecido a desapropriação por interesse social como sanção para os proprietários de imóveis rurais descumpridores da função social ou, segundo a prática reducionista acima verificada, para os imóveis improdutivos, ela somente ocorrerá depois de previamente paga a justa indenização, da mesma forma que na desapropriação por interesse público, onde não há sanção, ressalvada apenas a possibilidade do pagamento da terra nua em títulos da dívida agrária, no caso da desapropriação agrária.

É nesse contexto que esse capítulo almeja estudar a precificação da terra desapropriada a fim de se alcançar a prévia e justa indenização de que fala a Constituição, e como essa indenização extrapola o valor de mercado do bem desapropriado, formando as superindenizações.

Primeiro, examina como a regulamentação infraconstitucional da Lei nº 8.629/1993 e Lei Complementar nº 76/1993, com os contornos dados pela jurisprudência, fixa a indenização na desapropriação agrária a partir do axioma constitucional de antecedência e justiça (prévia e justa indenização). Depois, busca identificar a partir da ideia de justa indenização, como esse modelo indenizatório propicia situações de pagamento de superindenizações, apontando as verbas acessórias às condenações: juros compensatórios, juros moratórios, cobertura florística, expurgos inflacionários e honorários advocatícios, como causas desses excessos indenizatórios.

Ao final desse capítulo, examina-se ainda, se esse modelo indenizatório, que considera justa indenização o pagamento do valor de mercado do imóvel e permite potencialmente a formação de superindenizações a partir de condenações acessórias impostas aos expropriado, mesmo quando tratar-se de desapropriação agrária e a título de sanção pelo descumprimento da função social é compatível com a Constituição Federal de 1988, realizando ou corroborando para a efetividade dos princípios da função social e justa indenização ou se deve ser considerado inconstitucional.

### **3.1 Função social, interesse social, desapropriação sanção e justa indenização como valores constitucionais paradigmas.**

Os primeiros questionamentos à propriedade privada como concebida pelo liberalismo europeu dos séculos XVII e XVIII, que a identifica abstratamente como um direito subjetivo do indivíduo proprietário, surgem com o jurista francês Leon Duguit, ao lançar as ideias

originárias da teoria da função social, no início do século XX. Para ele a propriedade não tem um caráter absoluto, de modo a possibilitar ao proprietário o uso exclusivo no seu interesse pessoal, mas deve cumprir uma função correspondente a dever de uso em consonância com os interesses da coletividade. Com isso, a legitimação da propriedade ocorreria em razão de sua utilização. Se não utilizada ou mal utilizada, desapareceria o direito de propriedade. Apesar de reconhecer na propriedade um direito, esse somente seria legítimo se atendesse uma função social (DUGUIT apud ARAÚJO, 2000, p. 158).

Essas ideias foram corroboradas pela Doutrina Social da Igreja Católica, em cujo contexto destacam-se os escritos de Santo Tomás de Aquino e da Encíclica *Rerum Novarum*.

Para Santo Tomás de Aquino a propriedade é um direito natural que deve ser exercido em favor do bem comum, vez que “No concernente ao uso, o homem não deve possuir bens exteriores como próprios, mas como bens comuns, de tal forma que facilmente os comunique às necessidades dos outros” (apud ARAÚJO, 2000, p. 159).

Pela Encíclica *Rerum Novarum*, escrita pelo Papa Leão XIII, em 1891, a Igreja Católica defende a propriedade privada, inclusive da terra, com idênticos argumentos de Locke, ou seja, por ser fruto do trabalho humano individual, contudo, sustenta que mesmo diante da apropriação privada, a terra deveria servir a uma utilidade comum da coletividade, pois Deus a teria criado e deixado para que todos os homens pudessem a partir dela prover suas necessidades.

No âmbito do constitucionalismo moderno, a Constituição do México de 1917 e a Constituição da Alemanha de 1919<sup>50</sup>, conhecida como *Constituição de Weimar*, são as primeiras cartas constitucionais a positivarem ideia de função social da propriedade, legitimando o domínio da coisa pelo uso em prol do bem-estar da sociedade. Embora reconhecessem a propriedade privada, lhe atribuíam obrigações, condicionando seu uso ao interesse comum, pelo que são consideradas precursoras da positivação da função social.

A partir desse momento histórico as duas ideias de propriedade privada, a liberal (abstrata, individual e absoluta) e a social (embora privada, com apropriação legitimada e condicionada ao uso concreto a um interesse da coletividade) passaram a coexistir. Contudo, a despeito dessa ideia de propriedade funcionalizada, que gera não só direitos, mas que também atrai obrigações ao seu detentor ter acompanhado o Direito ocidental por todo o século XX, ela foi “muitas vezes não entendida, outras não aplicada, omitida, deliberadamente esquecida,

---

<sup>50</sup> Art. 153. A propriedade obriga o seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social.

sempre presente nos discursos oficiais e distante das decisões judiciais” (MARÉS, 2003, p. 86).

No Brasil, a primeira Constituição a positivar o princípio da função social, atribuindo-lhe expressamente um conteúdo foi a Carta Cidadã de 1988. Antes dela nenhuma outra constituição brasileira havia disposto expressamente sobre função social da propriedade, muito menos lhe atribuído conteúdo.

Embora as constituições de 1934 (art. 113, XVII)<sup>51</sup>, de 1946 (art. 141, §16 e art. 147)<sup>52</sup>, 1967 (art. 157, III)<sup>53</sup> e a Emenda Constitucional 01 de 1969 (art. 160, III)<sup>54</sup>, tenham feito algum tipo de referência maior ou menor ao exercício da propriedade em consonância com o interesse social ou mesmo com a ideia de função social, foi somente na Constituição Federal de 1988 que se atribuiu à função social a condição de garantia fundamental (art. 5º, XXIII) e princípio da ordem econômica (art. 170, III) estabelecendo o dever da propriedade de realizar uma função social, cujo conteúdo está desde 1988 previsto no seu art. 186, em se tratando de imóvel rural, ou no art. 182, §2º, para os imóveis urbanos.

As constituições de 1824 (art. 179, XXII)<sup>55</sup>, de 1891 (art. 72, §17)<sup>56</sup> e de 1937 (art. 122, 14º)<sup>57</sup> não demonstraram qualquer preocupação com a utilização da propriedade em prol da sociedade, mas ao contrário, ressaltaram seu caráter de direito individual absoluto dentro do ideário liberal clássico.

É nesse contexto e no ambiente político institucional de reabertura democrática após o fim do período de exceção vivido entre 1964 e 1985, que a alteração do paradigma constitucional por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, contendo em seu texto um comando direto e objetivo quanto ao dever da propriedade de cumprir uma função social (art. 5º, XXIII e 186), sob pena de no caso do imóvel rural ser desapropriado e destinado à reforma agrária (art. 184), fez surgir expectativas de uma efetiva modificação do

<sup>51</sup> Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. Art. 141, §16. É garantido o direito de propriedade, que não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo na forma que a lei determinar.

<sup>52</sup> É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

<sup>53</sup> “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...)III - função social da propriedade.”

<sup>54</sup> “Art.160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento social e a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...]

III - função social da propriedade.”

<sup>55</sup> É garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude.

<sup>56</sup> O direito de propriedade mantém-se em toda sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

<sup>57</sup> A Constituição assegura aos brasileiros: [...] 14. O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública; mediante indenização prévia. O seu conteúdo e seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício

status proprietário no Direito brasileiro, alterando as relações de uso, posse e domínio das terras nacionais em direção a sua melhor distribuição e utilização.

À promulgação da Constituição Federal, contendo em seu texto um novo modelo a ser estabelecido na relação ente o homem e a terra, baseado na sua funcionalização econômica, social, ambiental e trabalhista, conforme o conteúdo apresentado em seu art. 186, seguiu-se uma grande expectativa e o ressurgimento de esperanças por parte de trabalhadores rurais sem terras, populações tradicionais, ambientalistas e juristas, dentre outros ativistas da questão agrária brasileira, quanto a ocorrência de uma efetiva ruptura do individualismo proprietário<sup>58</sup> em relação à terra.

Tomou conta desses grupos um forte sentimento de confiança no tocante à real possibilidade de conformação de uma nova moldura para o direito de propriedade da terra, a partir de um uso que afastasse a exploração exclusivamente econômica e passasse a realizar valores ambientais, trabalhistas e de bem estar estabelecidos como conteúdo da função social da terra.

Muitos foram os que examinando a Constituição Federal passaram a sustentar a superação da concepção liberal de direito de propriedade, defendendo a necessidade de uma releitura desse instituto jurídico e da legislação infraconstitucional, notadamente do código civil brasileiro, a partir no novo cânone da função social.

Na perspectiva dos juristas, mesmo vozes mais tradicionais do constitucionalismo como José Afonso da Silva (2008, p. 270), ao comentar sobre o direito de propriedade na Carta de 1988, reconheceram e defenderam que ele teve seu conceito e significado relativizado, não podendo mais ser considerado um direito individual ilimitado, vez que somente é garantido o direito de propriedade se cumprida sua função social, sendo consequência do descumprimento, sua desapropriação. “[...] a Constituição mesma já traça notáveis transformações na velha concepção de propriedade” (SILVA, 2008, p. 271).

A discussão passou a ser então se a função social consistiria num ônus ou limitação à propriedade que se não observada levaria à sua desapropriação sanção; ou se seria parte integrante do próprio conceito de propriedade, dando-lhe sentido, de modo que inobservada a função social não haveria nem mesmo que se falar na existência de propriedade.

---

<sup>58</sup> Individualismo proprietário, na acepção empregada por Eroulths Cortiano Junior (2002), em breve síntese, corresponde à ideia proprietária oitocentista aqui anteriormente discutida, que compreende a propriedade como um direito individual subjetivo e absoluto. Esse modelo é inspirado nos valores apregoados pela Revolução Francesa de 1789, os quais inseridos originalmente no Código Civil Francês de 1804, foram reproduzidos nas mais diversas legislações dos países que adotam o sistema econômico capitalista, inclusive no Código Civil brasileiro de 1916, e mesmo no atual Código de 2002, segundo a qual ao proprietário é assegurada o direito exclusivo de usar, gozar e dispor da coisa de modo que bem entender, inclusive de forma prejudicial ao interesse social ou coletivo, afastando os demais indivíduos da possibilidade de fruição simultânea do seu bem.



Nesse debate, Cristiane Derani coloca-se entre aqueles que compreendem a função social como um ônus do proprietário, limitando e orientando a relação de poder entre o sujeito e o bem apropriado que deve ser utilizado de modo a proporcionar um resultado vantajoso também à sociedade.

A norma que dispõe sobre a função social da propriedade cria o ônus do proprietário privado perante a sociedade. Essa norma institui um ônus que recai sobre o desenvolvimento da relação de poder entre sujeito e o objeto, que configura a propriedade privada. O ônus imposto ao proprietário significa que sua atuação deve trazer um resultado vantajoso para a sociedade, a fim de que este poder individualizado seja reconhecido legalmente (DERANI, 2002, p. 58).

Já Eroulths Cortiano Júnior defende que a função social é elemento essencial na definição de propriedade, fazendo parte do conceito de propriedade, de modo que sem função social inexistente propriedade.

Como função social é elemento essencial definidor do próprio direito de propriedade, e não uma técnica jurídica limitativa dos poderes proprietários, pode-se afirmar que não há propriedade sem função social. Equivale dizer: o proprietário que não faz cumprir a função social da propriedade não merece tutela que é atribuída ao proprietário que utiliza a sua propriedade de forma adequada ao interesse social (CORTIANO JÚNIOR, 2002, p. 184).

São muitas as defesas acerca da existência de uma nova moldura do direito de propriedade após a Constituição de 1988, na perspectiva do rompimento com o individualismo proprietário oitocentista ou clássico. Embora mantida e admitida a propriedade privada, elevada inclusive à condição de princípio da ordem econômica (art. 170, III), ela deve cumprir uma função social.

Nesse sentido, Gustavo Tepedino (1989, p. 74) afirma que: “A propriedade passa a ter uma função central de redistribuição de rendas”, para mais tarde reafirmar a ideia, sustentando a superação da propriedade individual e absoluta, abstratamente considerada como direito subjetivo por excelência.

A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são considerados externamente, ou, de qualquer modo, em caráter predominantemente negativo, de tal modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de seu senhorio sobre o bem (TEPEDINO, 2004, p. 311).

Significa dizer, no momento em que a própria Constituição já deu conteúdo mínimo à relação proprietária determinando que ela deve ser exercida, no caso dos imóveis urbanos, atendendo às exigências fundamentais de ordenamento das cidades expressas no plano diretor (art. 182, §2º), ou na hipótese do imóveis rurais, observando simultaneamente os requisitos dos incisos I a IV do art. 186 da Constituição, teria sido rompido o modelo abstrato liberal de

propriedade, no qual o proprietário é quem atribui conteúdo concreto à sua relação com a coisa apropriada, conforme seus exclusivos interesses de usar e gozar do bem.

E a consequência da ação ou omissão que caracterize o descumprimento da função social atribuída aos imóveis rurais é a possibilidade de sua desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conforme dispõe o art. 184 da Constituição Federal.

Carlos Frederico Marés (2003), contudo, faz um percuciente alerta para o fato dessa consequência supostamente sancionatória, a desapropriação por interesse social, ser apenas mais um “vírus de ineficácia”, na medida em que a desapropriação por interesse social, de forma geral ou independentemente de qualquer causa já existia na legislação brasileira desde 1962<sup>59</sup>, sendo essa previsão, em verdade, uma restrição à possibilidade irrestrita que já existia.

Isto [a desapropriação como sanção pelo não cumprimento da função social] tem sido interpretado, até mesmo ingenuamente por setores populares, como o estabelecimento de uma única consequência ao não cumprimento da função social: a possibilidade de desapropriação pelo Poder Público Federal. Esta interpretação anula a consequência porque transforma a ausência de descumprimento da função social em mais uma razão de desapropriação, como a velha lei de 1964. Se lembrarmos que as razões para desapropriar são abertas no direito brasileiro, a interpretação apenas dá uma causa àquilo que não necessita causa. A constituição já estabelece que haverá desapropriação por interesse social no art. 5º, inciso XXIV, não seria preciso repetir restringindo, já que no artigo 184 só a União pode fazê-lo, enquanto no art. 5º a competência é de qualquer esfera pública. Essa interpretação premia o descumprimento da função social, o que é um absurdo (MARÉS, 2003, p. 118).

E o absurdo torna-se maior, dando força a mais esse “vírus de ineficácia”, quando a ideia de desapropriação como sanção pelo descumprimento da função social se junta à previsão do art. 185, II, de não serem desapropriáveis por interesse social imóveis produtivos e com a proteção constitucional do devido processo legal, segundo o qual ninguém será privado dos seus bens sem o devido processo legal, administrativo ou judicial, assegurado o contraditório e a ampla defesa, conforme prevê o art. 5º, LIV e LV da Constituição Federal.<sup>60</sup>

Com essas premissas, a consecução de uma desapropriação por interesse social acaba se transformando num enovelado e dificultoso processo de comprovação cabal, por parte do ente expropriante, de que o imóvel rural é improdutivo e de que essa improdutividade foi apurada no contexto de um regular processo administrativo, onde foi assegurado ao proprietário o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Essa discussão proporciona

<sup>59</sup> A Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962, define os casos de desapropriação por interesse social.

<sup>60</sup> LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

ainda toda sorte de questionamentos judicial, com a possibilidade de invalidação da atuação administrativa estatal.<sup>61</sup>

Com esse alerta, tendo em conta que desapropriação, a rigor, não é sanção pelo descumprimento da função social e ainda se considerado o fato dela ser realizada mediante a integral recomposição patrimonial com o pagamento de indenização no valor de mercado do imóvel, conforme melhor examinado adiante, indaga-se onde estaria então a sanção pelo descumprimento da função social.

Para os que defendem a ideia da função social como conteúdo do direito de propriedade, não reconhecendo a existência de propriedade sem cumprimento da função social, a sanção seria a ausência de proteção jurídica à relação de apropriação verificada entre o detentor e a coisa. Ou seja, o não reconhecimento do direito de propriedade sobre a detenção do bem em desacordo com sua finalidade constitucional, deslegitimando-a, portanto.

A constituição não indica com clareza qual o castigo que terá uma propriedade que não faz a terra cumprir sua função social, mas ele parece óbvio: o proprietário tem a obrigação de cumprir o determinado, é um dever do direito, e quem não cumpre seu dever, perde o direito. [...] Quer dizer, o proprietário que não obra no sentido de fazer cumprir a função social de sua terra, perde-a, ou não tem direito sobre ela (MARE'S, 2003, p. 117).

Para essa perspectiva, a consequência seria então a perda da propriedade, por meio de desapropriação sem indenização. Se não há propriedade legitimamente reconhecida, assim como não existe na hipótese do art. 243 da Constituição, não haveria que se falar em indenização.

Contudo, esse certamente não é o pensamento prevalecente, inclusive em razão da literalidade do texto constitucional não deixar dúvidas ao prever a indenização, mesmo no caso de desapropriação por interesse social.<sup>62</sup>

Não aceita essa consequência ou não compreendida a sanção dessa maneira, como um perdimento do bem ou uma desapropriação sem indenização, partindo da hipótese que mesmo o imóvel descumpridor da função social merece algum nível de proteção jurídica porquanto a função social seria mera limitação ao direito de propriedade e, portanto, na hipótese de desapropriação deve o patrimônio ser indenizado, a única sanção de que se poderia cogitar então, segundo a disciplina normativa estabelecida, é o recebimento do valor relativo à terra

---

<sup>61</sup> Essa concepção de desapropriação como sanção que deve ser antecedida do devido processo legal fundamenta por exemplo, as ações declaratórias de produtividade ajuizadas por proprietários que buscam no Judiciário provimento que declare seu imóvel produtivo e insuscetível de desapropriação; dos inúmeros mandados de segurança impetrados no STF contra o decreto do Presidente da República que declara de interesse social e para fins de reforma agrária, sob a alegação de que o processo administrativo de verificação do descumprimento não respeitou o contraditório, não promovendo, por exemplo, a prévia notificação do proprietária quanto à realização de vistoria preliminar para levantamento de dados; dentre tantas outras teses que visam obstar a desapropriação.

<sup>62</sup> BRASIL. Constituição Federal. Art. 5º, XXIV e art. 184.

nua em títulos da dívida agrária, resgatáveis ao longo de até vinte anos, conforme se infere da leitura conjunta da parte final do art. 184 da Constituição Federal, e seu parágrafo primeiro.

Essa solução constitucional, em certa medida paradoxal, de determinar a desapropriação mediante o prévio pagamento, mas em títulos públicos resgatáveis no futuro, foi inaugurada pela Constituição de 1946.<sup>63</sup> Segundo Volkmer de Castilho (1998) essa engenharia jurídica buscava conciliar a necessidade de modernizar a estrutura agrária, promovendo desapropriação de imóveis rurais, mas sem perder o apoio político da elite agrária conservadora. Assim, optou-se pelo pagamento imediato, mas em títulos resgatáveis no futuro, de modo a poder obter imediatamente a propriedade, mas sem ter que desembolsar antecipadamente o valor.

A imaginação do constituinte de 1946, que precisava compatibilizar a necessidade de modernidade (exigência externa dos credores internacionais) e o apoio dos conservadores internos (que lhe davam sustentação política), acomodou então a necessidade de prévia e justa indenização com pagamento dela em títulos da dívida pública com correção monetária, de modo a poder tomar a propriedade sem ter que desembolsar imediatamente o numerário. Não há dúvida de que o expediente, ao menos formalmente compôs uma solução doutrinariamente aceitável e politicamente bem comportada (CASTILHO, 1998, p. 59).

E o constituinte de 1988 não conseguiu solução melhor para o duelo travado entre a necessidade de desapropriar para fins de reforma agrária, sinalizando para os trabalhadores rurais que haveria uma redistribuição das terras do país, mas ao mesmo tempo assegurando o patrimônio dos ruralistas que a propriedade rural representa (CASTILHO, 1998). Assim, optou por pagar apenas a terra nua, em títulos da dívida agrária resgatáveis no futuro, mas com garantia de preservação do seu valor real, por meio da correção monetária. Para as benfeitorias previu-se o pagamento em dinheiro.

Percebe-se desse modo que, sendo pago apenas a terra nua em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real que na normatização atual significa incidência de correção monetária, acrescida ainda de juros remuneratórios variando entre 1%, 2% 3% e 6%, conforme a dimensão do imóvel desapropriado e a eventual celebração de

---

<sup>63</sup> Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. §1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

acordo, também nesse aspecto não é possível notar efetividade ao caráter sancionatório pretendido.<sup>64</sup>

Essa ideia de desapropriação como sanção passa então a ser muito mais um elemento a impedir a desapropriação, a partir da noção de que para se impor uma penalidade devem ser obedecidos princípios como o do devido processo legal, com as consequências dele decorrente, como a obrigatória observância do contraditório e da ampla defesa, do que uma sanção efetivamente aplicada ao proprietário descumpridor da função social de modo que se possa verdadeiramente falar punição.

Quando a Constituição foi escrita, porém, os chamados ruralistas, nome gentil dados aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado. Com não podiam desaproveitar claramente o texto cidadão, ardilosa e habilmente introduziram senão, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação de Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra. (MARÉS, 2003, p. 118).

Lançadas essas reflexões sobre função social e desapropriação agrária como sanção pelo seu descumprimento, cumpre prosseguir no debate sobre o prévio e justo preço a ser pago na desapropriação, pois a despeito dos questionamentos cabíveis quanto ao acerto ou não da previsão de indenização, inegável que o Texto Constitucional de 1988 prevê que a desapropriação por descumprimento por interesse social para fins de reforma agrária se processará mediante o pagamento de “prévia e justa” indenização.<sup>65</sup>

Percebe-se, portanto, serem dois os axiomas constitucionais a orientar o modelo indenizatório vigente: ela deve ser antecipada ou “prévia” e ao mesmo tempo “justa”.

Contudo eles não são autoexplicativos e algumas indagações subsistem. O que é uma indenização justa? Qual o correspondente monetário desse termo? E, esse *quantum* deve ser pago de forma anterior a qual ato? Em outras palavras, em qual momento deve ser realizado o pagamento, para que se observe esse preceito constitucional da indenização antecipada?

<sup>64</sup> Atualmente a remuneração dos TDAs é disciplinada pelo art. 5º da Lei nº 8.177/1991.

<sup>65</sup> 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;

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.

Buscando integrar o sentido da norma constitucional, a Lei nº 8.629/1993, em seu art. 12<sup>66</sup>, com redação conferida pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, preconiza que para ser justa a indenização deve refletir o preço atual de mercado do imóvel.

Antes dessa modificação normativa introduzida em 2001, o caput do art. 12 da Lei nº 8.629/1993, na sua redação originária, considerava justa a indenização que permitisse ao expropriado “a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social”<sup>67</sup>, apresentando uma ideia de valor correspondente ao que possibilitasse a substituição do bem por outro equivalente.

Pautada por essa prescrição legal, sem maiores reflexões, a dogmática jurídica identifica e reproduz a ideia de justa indenização como valor equivalente ao preço de mercado do bem expropriado. Benedito Ferreira Marques (2007), acrescenta ainda que a indenização recebida deverá possibilitar ao expropriado a aquisição de outro bem com idênticas características.

A indenização corresponderá à substituição de um bem pelo seu efetivo valor pecuniário equivalente, conforme assinala Paulo Torminn Borges. Supõe-se que, com ela o expropriado reúna condições para adquirir outro bem, igual em espécie, aproveitamento e capacidade produtiva (MARQUES (2007, p. 144).

Com a mesma noção, Miguel Baldez (2012) afirma que o proprietário desapropriado somente perde a propriedade do imóvel objeto da ação, mas não a sua condição de proprietário, havendo apenas uma troca de valores equivalentes.

Isso por instituir-se na Constituição (artigo 5º, inciso XXIV) que a desapropriação só se consumará depois de pago ou depositado o justo preço, em suma, depois de substituído o valor do bem pelo valor indenizatório (que etimologicamente significa deixar sem danos); implica, portanto, uma troca de valores economicamente iguais” (BALDEZ (2012, p. 202)

Essa compreensão, contudo, ignora o caráter sancionatório da desapropriação agrária, restringindo-se exclusivamente à perspectiva do patrimônio expropriado. Por ela, a desapropriação deve significar uma operação de resultado patrimonial igual a zero, deixando o proprietário isento de dano, ou indene, na perspectiva etimológica da palavra. Ainda, em

---

<sup>66</sup> “Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: I - localização do imóvel; II - aptidão agrícola; III - dimensão do imóvel; IV - área ocupada e ancianidade das posses; V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.”

<sup>67</sup> Essa referência à necessidade de reposição do valor patrimonial do bem, tomada como o mínimo indenizatório, sem qualquer limitador máximo, possibilitou a fixação de indenizações em valores superiores ao de mercado, a partir da soma dos valores isoladamente encontrados para a terra nua e para as benfeitorias úteis e necessárias, conforme permitia a redação revogada do parágrafo primeiro desse dispositivo. A Redação original do art. 12 da Lei nº 8.629/1993, era a seguinte: “Art. 12. Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social.”

outros termos, significa substituir o direito de propriedade sobre a terra pela quantia em dinheiro, patrimonialmente equivalente.

Noutra perspectiva, contudo, indo além desse tratamento dogmático e partindo da ideia de função social como legitimadora do direito de propriedade, Carlos Frederico Marés (MARÉS, 2003) questiona o próprio cabimento dessa indenização, ante o caráter sancionatório dessa desapropriação e explica que essa previsão da justa indenização no modelo indenizatório deve-se à incorporação nas leis brasileiras do conceito liberal de propriedade, mantendo e reafirmando-o.

A manutenção do pagamento ou indenização pela recuperação de terras para fins de reforma agrária mantém o velho conceito liberal de propriedade e não o atualiza. [...] A desapropriação não é, assim, mais do que um contrato público de compra e venda, no qual a manifestação livre de vontade do vendedor fica restringida pelo interesse público. A desapropriação, longe de ser uma negação do conceito liberal de propriedade, é sua reafirmação. [...]. A desapropriação é entendida como a reparação de um dano patrimonial causado ao cidadão e, portanto, é uma reafirmação da plenitude do direito de propriedade (MARÉS, 2003, p.108-109).

Essa crítica ao modelo indenizatório que não compreende a função social como conteúdo essencial do direito de propriedade, pois edificado a partir da ideia de justa indenização como aquela que deixa o proprietário expropriado indene, ou seja, ressarcido ou indenizado pelo valor de mercado do imóvel expropriado, confirma que embora se afirme ser uma desapropriação sanção pelo descumprimento da função social, há o reconhecimento do direito de propriedade, mesmo descumpridor da função social, inexistindo sanção patrimonial ou econômica ao proprietário desapropriado, que receberá a título de indenização o valor correspondente ao que obteria pela venda numa regular transação de mercado.

Superada por ora essa questão, ao menos no campo da dogmática, cumpre então perquirir em qual momento deve ser apurado esse valor de mercado e realizado o pagamento dessa indenização, para que seja atendido o postulado da prévia indenização. Não existe previsão legal específica ou expressa dizendo qual seria esse momento.

O art. 5º da Lei Complementar nº 76/1993, lei editada em cumprimento do art. 184, §3º da Constituição Federal para disciplinar o “procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação” estabelece alguns documentos, que devem instruir a petição inicial da ação de desapropriação, considerados como condições específicas para as ações dessa natureza. Dentre eles se encontram o laudo de vistoria e avaliação administrativa, os comprovantes de lançamentos de Títulos da Dívida Agrária (TDAs), para o pagamento da terra nua, e de depósito em espécie, à disposição do juízo, do valor corresponde às benfeitorias úteis e necessárias.

Essa talvez seja a disposição legislativa que indiretamente melhor indica o momento da apuração do valor de mercado do imóvel, dentro do modelo indenizatório normatizado.

O art. 6º da mesma lei, prevê que ao despachar a petição inicial, “de plano ou no máximo em quarenta e oito horas”, o juiz mandará imitar o Incra na posse do imóvel expropriado, promovendo, assim e de imediato, a retirada do bem da órbita de sujeição do proprietário, transferindo-o ao ente expropriante para destinação cabível.

Por essa sistemática, nota-se, que o depósito deve ser feito como condição e de forma simultânea ao ajuizamento da ação, sendo indispensável sua realização para que ocorra a imissão liminar e provisória do expropriante na posse do imóvel, vez que é neste momento que ocorre a transmissão material da terra expropriada, instante a partir do qual o proprietário deixa de exercer de fato os poderes inerentes ao domínio, que passam a ser exercidos pelo expropriante, que poderá a partir de então dar à terra a destinação para a qual está sendo desapropriada.

Extraí-se desses dispositivos, que a indenização deve ser colocada à disposição do proprietário expropriado no momento da inversão da posse, pelo valor da avaliação administrativa imediatamente antecedente ao ajuizamento da ação, contemporânea, portanto. Ou seja, constatado o descumprimento da função social e declarado o interesse social para fins de reforma agrária, o ente expropriante apura nos termos do art. 12 da Lei nº 8.629/1993 o valor de mercado do imóvel para aquele momento e imediatamente o deposita em juízo, propondo a ação de desapropriação e obtendo a posse do imóvel no prazo de 48 horas, conforme o caput do art. 6º da Lei Complementar nº 76/1993. Esse é o início do rito sumário, conforme legalmente previsto.

Contudo, inobstante a determinação do Constituinte de 1988 (art. 184, §3º) quanto ao estabelecimento de um rito sumário para o processo de desapropriação, levando a crer que teria ele uma tramitação célere, estando findo, num curto espaço de tempo, é comum que essas ações durem anos ou mesmo décadas. Com isso, é possível e provável que ao longo da tramitação processual ocorra alteração no valor de mercado do imóvel, em regra advindo sua valorização, não se descuidado da possibilidade também de desvalorização, levando à indagação sobre qual momento deve ser considerado para a apuração do valor de mercado do imóvel, se no instante da avaliação administrativa antecedente à propositura da ação, se na hora do ajuizamento da ação, se por ocasião da transferência da posse, com a imissão do ente expropriante, se na data de realização de perícia judicial, quando da fase de instrução da ação,



ou outro momento qualquer, já tendo sido admitida, inclusive, a realização de nova apuração do valor de mercado, quando do pagamento, durante processo de execução.<sup>68</sup>

Comentando a Lei Complementar nº 76/1993, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra – PFE/Incra (AGU, 20012), sustenta que esse momento seria o da avaliação administrativa, e mesmo na hipótese de realização de perícia judicial posterior, com a finalidade de verificação do valor de mercado do imóvel expropriando, esta deve se reportar à data da avaliação administrativa, confirmando-a ou não. Admitir-se-ia, contudo a possibilidade dessa aferição em outra data, mas desde que contemporânea ao desapossamento privado, ou seja, no momento da imissão do ente expropriante na posse, no início do processo judicial.

A questão aqui é ter-se com clareza o momento esperado de aferição do justo preço: a data da avaliação administrativa realizada e que pautará a oferta na ação de desapropriação ou, quando muito, a data posterior e próxima do desapossamento, que, em regra, dá-se na fase inicial da ação de desapropriação, com a imissão provisória in initio litis (art. 6º, I, da LC nº 76/93).

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

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

Esse também é o entendimento da dogmática tradicional, representada por exemplo Celso Ribeiro Bastos (2000) para quem deve ser considerado como valor atual aquele que o imóvel alcançaria no momento de sua entrega numa situação regular de compra e venda, possibilitando ao expropriado a aquisição de outro, naquele momento, com idênticas características do imóvel desapropriado.

Valor atual é aquele que possui o imóvel no momento da desapropriação, como se o expropriado tivesse vendido a sua propriedade. Para a sua obtenção o critério que deve ser seguido é o do custo da reposição, ou seja, qual a soma que se deve investir para se obter, ao mesmo tempo, um bem igual ao que está sendo desapropriado. E esta atualização se verifica no momento da privação fática, não na simples transferência jurídica (BASTOS, 2000. p. 321-323).

Embora existam decisões em contrário<sup>69</sup>, parece mais consentâneo com o modelo indenizatório normatizado a ideia pela qual a prévia e justa indenização deve se reportar ao momento da transferência da posse para o ente expropriante, pois é nesse momento que o

<sup>68</sup> BRASIL. STJ. REsp. nº 602.636 - MA e REsp 499.217-MA

<sup>69</sup> BRASIL. STJ. AgRg no REsp 1407112/CE; AgRg no REsp 1307638/PB.

particular proprietário perde de fato a disposição do bem expropriado. Nesse sentido já decidiu o Superior Tribunal de Justiça<sup>70</sup>, em decisões que se compatibilizam com outro entendimento que determina o pagamento de juros compensatório a partir dessa mesma oportunidade.<sup>71</sup>

Consoante a parte final do parágrafo segundo do art. 12 da Lei Complementar nº 76/1993<sup>72</sup>, a dificuldade eventualmente surgida na hipótese de valorização ou desvalorização do imóvel após apuração do seu valor na data da transferência da posse de ser solucionada com incidência de índice adequado de correção monetária sobre valor encontrado, até a data do seu pagamento. Desse modo, mesmo se não atendido o rito sumário pretendido pela legislação é o valor do bem no momento da imissão na posse, que deve ser considerado.

Assim, em conclusão a esse ponto, tem-se que no contexto do modelo indenizatório posto pela regulamentação das Leis nº 8.629/1993 e Lei Complementar nº 76/1993, estarão atendidas as premissas constitucionais da prévia e justa indenização com o depósito em juízo, no momento da propositura da ação, do valor de mercado do imóvel, apurado na avaliação administrativa realizada imediatamente anterior ao ajuizamento da ação, e contemporânea, portanto, a esse ato. Ao ajuizamento deve seguir a imissão liminar do ente expropriante na posse do imóvel, no prazo de 48 horas, na forma do art. 6º da Lei Complementar nº 76/1993, de modo a que não ocorra oscilação no valor de mercado entre a data do laudo administrativo e a imissão na posse, sendo esse o marco temporal a ser considerado para a aferição do valor de mercado como sinônimo de justa indenização.

Independentemente de haver ou não o levantamento posterior pelo expropriado do valor depositado, considera-se cumprida a obrigação do prévio pagamento com o depósito em juízo, pois esse é o meio e momento legalmente considerado adequado de realizá-lo.

Esse modelo estabelecido pela normatização infraconstitucional, embora afirme tratar-se de desapropriação sanção, não confere qualquer penalidade patrimonial ao proprietário descumpridor da função social ao lhe pagar previamente o valor de mercado do imóvel, como numa regular transação de mercado, sendo concebido a partir da ideia de função social como limitadora do direito de propriedade e não como seu conteúdo essencial que ausente descaracterizaria a relação proprietária a ponto de impedir o reconhecimento e proteção jurídica, conforme sua concepção liberal clássica.

---

<sup>70</sup> BRASIL. STJ. REsp 1172512/TO; AgRg no REsp 1.295.197/GO; REsp 867.010/BA; e REsp 922.998/PR.

<sup>71</sup> BRASIL. STJ. REsp 1172512/TO.

<sup>72</sup> Parágrafo Segundo. “O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia ou ao consignado pelo juiz corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento.”

### **3.2 Os acessórios que superam o principal para formarem as superindenizações: juros compensatórios, juros moratórios, cobertura florística, expurgos inflacionários e honorários advocatícios sucumbenciais.**

Dentro dessa perspectiva dogmática da regulamentação constitucional de recomposição patrimonial, além da fixação do valor principal da indenização no correspondente ao preço de mercado, ao ente expropriante, em regra, é imposta ainda a obrigação de promover o pagamento de outras verbas consideradas de caráter acessório, como juros e honorários sucumbenciais.

Ocorre que, empiricamente, a prática dos processos judiciais tem demonstrado que esses valores, potencialmente, ao final do processo, podem representar um *quantum* superior ao valor do próprio bem, contribuindo para que o valor pago seja superior ao de mercado do imóvel expropriado, formando as chamadas superindenizações.

Tem-se, em princípio, que essas condenações para além do valor correspondente ao preço de mercado do imóvel expropriado contradizem com a ideia de justa indenização e acabam por afastar a pretensão sancionatória dessa modalidade expropriatória, ao menos no tocante a perspectiva patrimonial, pois em muitos casos, além de não haver perda patrimonial, ao final do processo ele pode ser inclusive elevado.

São exemplos desses acessórios que de forma individual ou conjunta podem conduzir à superação do valor principal da indenização reputada justa, os juros compensatórios, os juros moratórios, a cobertura florística, os expurgos inflacionários e os honorários advocatícios sucumbenciais.

Como discutido adiante, embora a disfunção provocada por alguns desses acessórios já tenha sido enfrentada por meio de alteração da Lei nº 8.629/1993 ou modificação de alguns entendimentos jurisprudenciais, a exemplo do que ocorre com a cobertura florística e juros moratórios, outras situações, como o pagamento de juros compensatórios permanecem sem solução. De todo modo, mesmo nas circunstâncias em que o problema já foi enfrentado de modo geral, nas ações ajuizadas e julgadas antes das modificações legislativas ou jurisprudencial, ainda não concluídas por estarem sob apreciação dos tribunais superiores ou em fase de execução de sentença, esses acessórios constam das decisões vigentes elevando os valores indenizatórios para patamares superiores ao valor de mercado, tornando atual e necessária a discussão.

### *Juros compensatórios*

Os juros compensatórios foram criados pela jurisprudência do STF na década de 1950. Visavam inicialmente promover a correção monetária dos débitos judiciais relativos às desapropriações por interesse público, no período compreendido entre a imissão prévia na posse autorizada pelo juiz em função de urgência, no início da ação, até o efetivo pagamento da indenização, conquanto àquela época não se promovia a correção monetária das condenações, que eram pagas pelo valor nominal (SILVA, s.d.). Esse entendimento foi consolidado na Súmula nº 164, editada em 1963, dispondo que “no processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência”.

Por essa razão, inclusive, o mesmo Tribunal editou a Súmula nº 345, também em 1963, prevendo que nas desapropriações indiretas os juros compensatórios incidiriam apenas a partir da perícia, pois diferentemente da desapropriação direta, nesta não há avaliação prévia e a avaliação judicial já contempla a atualização ocorrida entre o apossamento administrativo e a data de sua realização.

Todavia, mesmo com a edição da Lei nº 4.686/65, que passou a prever a correção monetária em desapropriações, a incidência desses juros não cessou. “Com o novo marco legislativo, reconheceu-se que os compensatórios e a correção monetária eram coisas diferentes. Mas se afirmou que os juros ainda eram devidos como compensação pela perda da posse do imóvel e a privação de seu substitutivo, a indenização” (SILVA, s.d.).

Esse entendimento se manteve e vem se mantendo ao longo dos anos, mesmo após a ruptura pretensamente promovida pela Constituição de 1988 do paradigma da propriedade individual como direito subjetivo absoluto, quando passou a ser constitucionalmente exigido o cumprimento de uma função socioambiental por parte da propriedade imobiliária rural.

Na grande oportunidade que teve após 1988 de reapreciar o tema, no julgamento do pedido liminar formulado na ADI nº 2.332-DF, ajuizada em face do art. 15-A introduzido no Decreto-Lei nº 3.365/1941 pela Medida Provisória nº 1.901-30, de 24 de setembro de 1999,<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> “Art. 15-A No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

§1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

a qual limitou os juros compensatórios em até seis por cento ao ano e condicionou o seu pagamento à comprovação de perda de renda sofrida pelo proprietário expropriado, de acordo com a exploração desenvolvida no imóvel, demonstrando efetivamente o dano que deveria ser indenizado, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que eles são devidos, no percentual de 12% ao ano, dispensando o expropriado da comprovação do dano verdadeiramente sofrido, para manter a presunção da sua ocorrência, tão somente pela simples perda antecipada da posse com a imissão liminar do ente expropriante.

Contudo, não fez o debate central que a questão exige, qual seja, se mesmo na situação de desapropriação de imóvel rural descumpridor da função social, na dita desapropriação sanção, portanto, quando o direito de propriedade é exercido em descompasso com a funcionalidade constitucional exigida e o proprietário está a cometer um ilícito constitucional, sendo que exatamente por essa razão o bem é retirado da esfera de mando individual do particular proprietário e atribuído a uma destinação socialmente considerada mais adequada pela Constituição, se ainda assim, são devidos juros para compensar uma renda potencial, que na prática não era auferida.

Diante dessa omissão do Supremo Tribunal, o Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento no sentido de que os juros compensatórios são devidos mesmo quando o imóvel desapropriado for improdutivo.

Veja que a discussão diz respeito à incidência ou não de juros compensatórios em desapropriação de imóveis improdutivos, pois em razão de outro entendimento jurisprudencial pacificado que considera imune à desapropriação o imóvel produtivo, ainda que não cumprida qualquer outra dimensão da função social, não há sequer discussão judicial quanto a eventual incidência ou não de juros compensatórios na desapropriação de imóveis produtivos mas descumpridos de outro aspecto da função social.

Nesse sentido, restou consignado no REsp. 1.116.364/PI, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 10/9/2010, submetido ao regime dos recursos repetitivos, nos termos do art. 543-C do Código de Processo Civil, que:

a eventual improdutividade do imóvel não afasta o direito aos juros compensatórios, pois esses restituem não só o que o expropriado deixou de ganhar com a perda antecipada, mas também a expectativa de renda, considerando a possibilidade do imóvel 'ser aproveitado a qualquer momento de forma racional e adequada, ou até ser vendido com o recebimento do seu valor à vista'

---

§2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).”

Esse entendimento revela a mais completa concepção liberal, o individualismo proprietário de que fala Cortiano Junior (2002), incidente sobre a propriedade da terra, compreendida como uma mercadoria qualquer, objeto de sujeição particular protegida por um direito individual subjetivo e absoluto de usar, gozar, não usar, dispor e destruí-la, e que despreza seu valor enquanto bem indispensável à vida humana, pois é nela que a sociedade habita e é dela que a sociedade retira os bens naturais e cultivados indispensáveis ao seu desenvolvimento.

Admitir a possibilidade, ou mais, o dever de indenizar uma expectativa de renda, considerando se um dia, quem sabe, talvez a terra possa vir a ser explorada de forma racional e adequada e eventualmente gerar lucros, que ficam previamente estipulados em 12% ao ano, ignora a realidade e a funcionalização da propriedade estabelecida na Carta Constitucional de 1988, ao tempo que reafirma a abstração do conteúdo do direito de propriedade na concepção do individualismo proprietário.

Desconsidera também que é justamente pelo fato de não estar sendo explorado, nem mesmo conforme o interesse econômico, por ser improdutivo, deixando o recurso natural finito inexplorado, que o bem é retirado da esfera de sujeição do proprietário.

Sobre o pagamento dos juros no percentual de 12% ao ano, tem-se ainda o fato de que neles não estão inclusos a correção monetária que visa repor a inflação, a qual é apurada de forma isolada, segundo índice oficial, e aplicada em separado ao todo indenizatório.

Se considerado a conjuntura econômica das últimas décadas, na qual o país tem experimentado uma estabilidade econômica e financeira que levaram à considerável redução nas taxas médias de juros pagas em investimentos financeiros, esse pagamento de 1% ao mês agrava ainda mais as distorções em análise.

Nos últimos dez anos, no período considerado de 01/01/2004 a 01/01/2014, o rendimento acumulado da Caderneta de Poupança, que inclui a correção monetária e os juros pagos em remuneração ao capital aplicado, foi de 106,66%.<sup>74</sup> Nesse mesmo período, uma indenização complementar discutida em juízo num processo de desapropriação agrária, receberia apenas a título de juros compensatórios o acréscimo de 120%, correspondente a juros de 12% ao ano, por dez anos, mais a correção monetária pelo Índice de preços ao Consumidor Amplo – IPCA, que no período correspondeu à 71,13%,<sup>75</sup> fazendo com que o valor de uma indenização, nesse período, fosse corrigido e remunerado em 191,13%.

---

<sup>74</sup>Fonte: Site do Banco Central do Brasil.

<sup>75</sup>Idem.

Desse modo, uma aplicação na poupança, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), na data de 01/01/2004, renderia, ao final do período considerado, em 01/01/2014, o valor de R\$ 1.066,68, alcançando o total (principal + juros) de R\$ 2.066,68.

Esse mesmo valor, considerado no contexto de uma dívida pública em um processo de desapropriação agrária, como sendo a diferença entre a oferta e o valor da condenação, receberia R\$ 2.053,62 de juros compensatórios, R\$ 711,36, a título de correção monetária, que somados ao valor principal atingiria o *quantum* devido de R\$ 3.764,98.<sup>76</sup>

Esse exemplo demonstra o potencial que os juros compensatórios de 12% ao ano têm para elevar o valor principal da indenização. Somente com essa rubrica, em dez anos de tramitação de um processo judicial, o valor principal da indenização mais que dobra, recebendo um acréscimo de 120%, apenas a esse título.

No ano 2009 a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra (BRASIL, 2011, p. 36) realizou levantamento a fim de verificar quanto do valor que estava sendo pago a título de indenização complementar da terra nua correspondia ao valor principal da condenação e quanto era relativo às verbas acessórias impostas, dentre elas os juros compensatórios. Esse levantamento foi realizado em 59 procedimentos administrativos que tramitaram pela sede da autarquia em Brasília objetivando o lançamento de TDAs complementares aos depositados no início da ação, conforme o valor da indenização judicialmente fixada por decisão transitada em julgado.

Nos 59 processos pesquisados, decorrentes de ações de desapropriação iniciadas entre os anos de 1984 e 2001, em 13 Estados da Federação, foi pago o valor complementar total de R\$ 289.572.167,12. Desse valor, o percentual de 49,06%, correspondente a R\$ 142.078.112,19 do todo correspondia a juros compensatórios. Apenas R\$ 93.364.760,24 ou 32,24% representava o principal atualizado, consistente na diferença entre o valor ofertado como sendo o justo preço avaliado administrativamente e o valor ao final do processo fixado pelo judiciário. O restante, ou seja, R\$ 54.129.294,69, equivalente a 18,70%, corresponde ao pagamento de outros acessórios como a cobertura florística, juros moratórios, honorários advocatícios sucumbenciais.<sup>77</sup>

Esse levantamento demonstra que no universo pesquisado, aproximadamente a metade do valor que estava sendo pago naquele ano a título de indenização complementar

<sup>76</sup>Cálculos elaborados a partir de calculadoras financeiras disponíveis na internet, nos seguintes endereços: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPelaPoupanca.do?method=corrigirPelaPoupanca>> e <<http://calculoexato.com.br/result.aspx?codMenu=FinanAtualizaIndiceJuros&cce=001>>. Acessado em 06/02/2014.

<sup>77</sup> Apenas parte dessas informações constam da fonte citada. A parte não publicada, o autor deste trabalho teve acesso por ter sido um dos procuradores que realizou o levantamento.

correspondia a juros compensatórios e apenas um terço era de fato, presumivelmente, a diferença atualizada entre o ofertado pelo Incra como sendo o valor de mercado do imóvel expropriado e o valor considerado correto pelo Judiciário ao final do processo de desapropriação.

### ***Juros moratórios***

A disciplina normativa atual dos juros moratórios encontra-se no art. 15-B do Decreto-lei nº 3.365/1941, dispositivo esse introduzido pela Medida Provisória nº 1.901-30/1999 e suas reedições, que estabeleceu sua incidência a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição, e não mais do trânsito em julgado, conforme sistemática jurisprudencial anterior.<sup>78</sup>

Como seu próprio nome revela a ideia que funda sua imposição é a de sanção pela mora ou atraso no pagamento devido. Assim, uma vez tendo o devedor atrasado o adimplemento de sua obrigação, no caso da desapropriação, o pagamento do valor principal, seria então devida uma remuneração compulsória do valor inadimplido até seu efetivo pagamento, o que é feito com o acréscimo de juros a título de moratórios.

No tocante à desapropriação, o problema central é saber qual seria o momento adequado para realizar o pagamento devido e quando, portanto, seria o termo inicial da mora. Ou em outras palavras, a partir de quando seriam devidos esses juros.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidada na Súmula nº 70<sup>79</sup>, editada em fevereiro de 1993, externou entendimento de que na desapropriação os juros moratórios, à taxa de 6% ao ano, começavam a fluir a partir do trânsito em julgado da sentença, pois havendo demora no pagamento da indenização, não sendo ela imediatamente paga após definitivamente fixada, haveria de incidir juros moratórios, sobre o valor total da indenização, inclusive sobre os juros compensatórios, penalizando o expropriante pela demora no cumprimento da obrigação.

Ocorre que desde 1988, já em sua redação originária, o art. 100 da Constituição Federal prevê que as dívidas judiciais das Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal devem ser pagas exclusivamente mediante precatórios, em ordem cronológica de

<sup>78</sup> Art. 15-B Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

<sup>79</sup> Súmula 70, do STJ: “Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença”



apresentação, segundo previsão orçamentária, a ser formada a partir dos precatórios apresentados perante o tribunal competente até o dia 1º de julho em lista própria, para pagamento até o último dia do exercício seguinte ao da apresentação. Ou seja, em razão da necessidade dos valores devidos pelas Fazendas Públicas em virtude de condenação judicial serem previstos nos orçamentos públicos, o §1º desse mesmo art. 100, estabelece que os precatórios apresentados até do dia 1º de julho serão pagos até o final do exercício financeiro seguinte.

Embora o art. 100 tenha sido objeto de diversas alterações ao longo desses mais de vinte e cinco anos de existência da Constituição, a determinação para que os débitos judiciais das Fazendas Públicas seja feita por precatório, segundo ordem cronológica de apresentação, sendo os apresentados até 1º de julho de um ano, pagos até 31 de dezembro do ano seguinte, subsiste desde sua promulgação em 1988, sem modificação.

Com isso, embora as Fazendas Públicas não pudessem fazer o pagamento imediato dos valores relativos às condenações que sofriam, pois deviam observância ao regime de precatório, com fundamento no entendimento judicial consolidado na mencionada Súmula nº 70 do Superior Tribunal de Justiça, um desconhecido, porém certamente relevante número de decisões judiciais, foram proferidas até o ano de 1999, determinando a incidência de juros moratórios, a partir do trânsito em julgado, no percentual de 6% ao ano sobre a diferença entre a oferta e a condenação judicialmente fixada, inclusive sobre os juros compensatórios, até o efetivo pagamento do valor devido.

Sem que a Fazenda Pública pudesse pagar imediatamente o valor devido, até porque em regra essas condenações não são líquidas e dependem no mínimo de liquidação por operações matemáticas complexas, utilizando de métodos geralmente controvertidos, sobre o valor devidos, a partir do trânsito em julgado passaram a incidir indiscriminadamente juros moratório de 6% ao ano, além dos 12% de juros compensatórios. Ou seja, nessa hipótese, os juros compensatórios e moratórios somados representam 18% ao ano.

Para se ter uma ideia do impacto desses juros no todo indenizatório de um caso específico, a título de exemplo, menciona-se a situação dos autos da ação de desapropriação agrária nº 94.004522-0, posteriormente reclassificada para execução contra a fazenda pública nº 2008.35.00.000930-7, em trâmite na 1ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Goiás, atualmente em fase final de execução, alusiva ao imóvel rural denominado Fazenda São

Miguel ou Nova Piratininga, com área expropriada de 1.655,6851 ha, localizada no Município de Formosa, Estado de Goiás.<sup>80</sup>

A ação expropriatória teve início em maio de 1994, com sentença de primeira instância prolatada em setembro de 1996, oportunidade em que o Incra, dentre outras coisas, foi condenado ao pagamento de juros moratórios de 6% ao ano, a partir do trânsito em julgado da sentença, conforme Súmulas nº 70 e nº 102 do Superior Tribunal de Justiça, essa última permitindo a incidência de juros moratórios sobre os juros compensatórios, o que não constituiria, no seu entender, anatocismo vedado por lei. O trânsito em julgado dessa decisão ocorreu em 2006, quando fora iniciada a execução.

Após diversos incidentes processuais, inclusive o ajuizamento de ação rescisória pelo Incra, cálculos constantes dos autos apontavam como valor total devido a título de complementação, considerando o valor que já havia sido pago e o que ainda restava por ser pago, a quantia de R\$ 53.006.510,29, dos quais, R\$ 4.410.221,73, correspondem a juros moratórios, o que representa aproximadamente 8,32% do todo indenizatório.

O contato rotineiro com processos dessa espécie demonstra que esse tipo de situação é muito comum. Dificilmente algum processo sentenciado antes da introdução do art. 15-B no Decreto-lei nº 3.365/1941, Medida Provisória nº 1.901-30/1999, de 24 de setembro de 1999, modificando expressamente o entendimento então consolidado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não consta esse tipo de condenação, em regra mantida nas instâncias superiores.

Somente com essa alteração legislativa a situação começou a ser modificada, contudo em razão da não revogação expressa das Súmula nº 70 e 102 do Superior Tribunal de Justiça, é comum se deparar com decisões proferidas após a vigência do art. 15-B do Decreto-lei nº 3.365/1941 que ainda impõem condenação em juros moratórios a partir do trânsito em julgado da sentença, que despercebidas também pelos defensores do ente expropriante acabam por se tornar definitiva, sendo detectadas muitas das vezes apenas da fase de execução da sentença.

Fato é que inobstante desde 1988 a Constituição da República preveja um regime de pagamento para as Fazendas Públicas que concilia princípios que regem o orçamento público<sup>81</sup> com o direito dos credores detentores de crédito judicialmente fixado, num sistema onde a ente estatal somente é considerado em mora a partir e acaso não pague até 31 de dezembro o precatório inscrito até o dia 1º de julho do ano anterior, paradoxalmente os entes

---

<sup>80</sup> As informações aqui mencionadas constam dos autos judiciais, que são públicos, não estando acobertado por qualquer tipo de sigilo.

<sup>81</sup> O da anualidade é um deles.

públicos desapropriantes vinham sendo condenados e muitas dessas condenações foram, estão ou ainda serão executadas, a pagar juros moratórios a partir do trânsito em julgado da sentença, quando não se podia e ainda não se pode cogitar do cumprimento voluntário e imediato da condenação.

Com o amplo conhecimento da redação do art. 15-B do Decreto-lei nº 3.365/1941, atualmente não se verificam mais esses tipos e condenações, sendo os juros moratórios fixados para incidir apenas a partir de 1º de janeiro seguinte ao fim do exercício no qual a indenização deva ser paga, ou seja, acaso expedido o precatório o ente expropriante não o pagar no prazo constitucional.

A despeito da correção verifica nas decisões atuais, mas sendo ainda recorrente os processos hoje em execução onde os juros foram fixados a partir do trânsito em julgado da sentença, essa é uma situação que constantemente ainda causa perplexidade, especialmente diante da desapropriação agrária onde se cogita de uma desapropriação sanção em razão do descumprimento a função social pela propriedade.

### ***Cobertura florestal ou florística.***

A redação atual do *caput* do art. 12 da Lei nº 8.629/1993, com redação dada pela Medida Provisória nº 1.577, de 11 de julho de 1997, e suas sucessivas reedições até a Medida Provisória nº 2.153-30/2001, com vigência mantida pela Emenda Constitucional nº 32/2001, preconiza que a justa indenização deve corresponder ao preço de mercado do imóvel em sua totalidade, de modo que o preço de mercado deve ser o teto da indenização, nele incluídas além das terras, acessões naturais, matas, florestas e outras benfeitorias indenizáveis.

Em princípio de modo até redundante, o parágrafo segundo desse mesmo art. 2º, inserido na Lei pela mesma medida provisória, afirma que integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o valor da indenização, em qualquer hipótese, superar o preço de mercado do imóvel. Incompreensível até, em princípio, essa técnica legislativa da redundância, vez que a ideia do valor de mercado como valor máximo a ser pago e no qual estão incluídas todas as acessões naturais, matas e florestas já parece óbvia no *caput* do dispositivo.

Contudo, uma análise retrospectiva dos processos de desapropriação agrária demonstra que essa ideia nunca foi tão evidente assim. A redação originária do art. 12 da Lei nº 8.629/1993, antes da alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.577, de 11 de julho de 1997, previa apenas que a indenização deveria permitir ao expropriado repor em seu

patrimônio o valor do bem que perdeu por interesse social. Sem estabelecer expressamente um teto ou limite à essa indenização permitiu-se o pagamento de valores muito superior ao de mercado dos imóveis expropriados, notadamente a partir do expediente de apuração em separado do valor da cobertura florística, florestal ou arbórea do imóvel, como um elemento específico e autônomo do patrimônio desapropriado.

Sob a regulação dessa normatização originária, esse pagamento era fundado na ideia de que o valor econômico das madeiras contidas na cobertura florestal do imóvel seria um acessório do solo desapropriado e, por essa razão, seguia a mesma sorte do principal, devendo seu valor de mercado ser apurado e devidamente pago ao proprietário desapropriado, pois integraria o patrimônio a ser recomposto pela indenização.

A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e o subsolo correspondente, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, presumindo-se feitas pelo proprietário e à sua custa, até que se prove o contrário, toda construção ou plantação existente em uma terra (art. 1.229 e 1.254 – Código Civil). [...], a cobertura florestal, como uma acessão natural, não raro composta de espécies vegetais de madeira de lei, com grande aceitação no mercado, pertence ao titular do domínio do solo, ensejando a possibilidade lógica de indenização, pois, recorde-se, a desapropriação é uma ‘operação branca’, sem enriquecer nem empobrecer o proprietário. [...] Devendo a justa indenização, de estatura constitucional, manter íntegro o patrimônio do expropriado, cobrindo integralmente o prejuízo pela desapropriação dos seus bens – numa ‘operação branca’, sem enriquecer nem empobrecer o proprietário –, não seria concebível que um dos itens do seu ativo patrimonial (as matas naturais do imóvel) ficasse de fora da composição da justa indenização (MENEZES, 2005, p. 24).

Mesmo reconhecendo que a indenização na desapropriação agrária não deveria empobrecer, nem enriquecer o proprietário desapropriados, a jurisprudência que se formou nos tribunais, especialmente no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que possui jurisdição para julgar todos os processos de desapropriação nos Estados da Amazônia Legal, onde a toda evidência está a maior reserva madeireira do país, tornou ainda mais severa a disfunção indenizatória com o pagamento da cobertura florística, ao determinar que a apuração do seu valor deveria se dar de modo separado ou individualizado em relação à terra nua, incluindo inclusive o potencial madeireiro inserido na áreas com restrição ambiental, como áreas de reserva legal e de preservação permanente.

Ou seja, não bastasse a determinação de indenizar o valor econômico da cobertura florestal, a apuração do seu valor deveria se dar de forma autônoma ao valor do imóvel, considerando apenas o seu potencial econômico, em separado do valor da terra nua e das benfeitorias, ignorando o valor do imóvel no mercado como teto indenizatório e as restrições ambientais que na prática impediam a exploração econômica da madeira existente.

DESAPROPRIAÇÃO. MATA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INDENIZABILIDADE.

As matas de preservação permanente são indenizáveis, visto que, embora proibida a derrubada pelo proprietário, persiste o seu valor econômico e ecológico.

(STF. RE 100717, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Segunda Turma, julgado em 09/12/1983).

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. COBERTURA FLORESTAL. REGIÃO AMAZÔNICA.

1. Jurisprudência consolidada no sentido de indenizar, em separado, a cobertura florestal, porque dissociado o seu valor econômico do valor da terra nua.

2. Forma peculiar de avaliação da cobertura florística da Região Amazônica, partindo-se do potencial madeireiro estimado estaticamente, o que aproxima o resultado do valor venal da terra na região.

3. Improvidos o recurso do IBAMA e a remessa oficial e provido em parte o recurso do expropriado.

(TRF 1º Região. AC 0009155-67.1997.4.01.0000, Rel. Juíza ELIANA CALMON, Quarta Turma, DJ p.102 de 26/03/1998)

DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL. COBERTURA VEGETAL. INDENIZAÇÃO.

1. A cobertura vegetal, em função do valor econômico que representa, deve ser destacada em relação a terra nua para fins indenizatórios.

(TRF 1ª Região. AC 0016439-10.1989.4.01.0000, Rel. Juiz FERNANDO GONÇALVES, Terceira Turma, DJ de 19/02/1990)

O Livro Branco das Superindenizações (INCRA, 1999), aponta como um dos exemplos concretos do nível de distorção que esse tipo de entendimento gerou, o caso da Fazenda Santo Antônio, situada em Presidente Olegário, Minas Gerais, com área de 8.857,0015 hectares, declarada de interesse social para fins de reforma agrária em 03/12/1996. Seu valor de mercado foi avaliado administrativamente pelo Incra no total de R\$ 3.848.040,09, sendo R\$ 3.096.207,21, para a terra nua, e mais R\$ 751.832,88, relativos às benfeitorias. A ação de desapropriação do imóvel foi ajuizada em 13/02/1997, com imissão de posse efetivada em 19 de fevereiro de 1997.

Contestado os valores ofertado pelo Incra, a perícia judicial apontou que o valor total do imóvel seria de R\$ 15.400.536,53, sendo R\$ 10.312.989,33 relativos à cobertura florística; R\$ 4.431.437,40 alusivos à terra nua, e; R\$ 656.109,80, às benfeitorias indenizáveis. A sentença acolheu o laudo judicial, condenando o Incra ao pagamento da indenização no valor de R\$ 15.400.536,53, importando numa majoração da oferta na ordem de 400%, que em valores nominais da época correspondiam a R\$ 11.552.496,00. Isso sem falar nas verbas acessórias que não vem ao caso no momento, como juros moratórios, compensatórios e honorários advocatícios, esses no percentual de 20% sobre a diferença apurada.

Note que a despeito de haver uma diferença entre o valor encontrado na avaliação administrativa e o da perícia judicial para terra nua e benfeitorias ela é pequena, frente à disparidade provocada pela inclusão da cobertura florística na indenização. A grande diferença, nesse caso, está justamente na inclusão em separado do valor da cobertura florística no todo indenizatório.

A despeito de inexistir levantamentos que apontem em quantos processos ou em com que frequência ou percentual dos processos de desapropriação agrária houve condenação ao pagamento de cobertura florística e qual o volume de dinheiro público gasto para o pagamento dessas condenações, o contato cotidiano com os processos dessa natureza demonstra que esse não foi um caso isolado, mas uma prática disseminada de modo geral no modelo indenizatório que vigorou até a modificação do art. 12 da Lei nº 8.629/1993, no ano de 1999.

A prática, todavia, mostrou que a indenizabilidade destacada das florestas nativas poderia gerar distorções graves em detrimento do interesse público, com indenizações milionárias de uma capa arbórea que o proprietário jamais alcançaria no mercado, quer alienando o imóvel, quer explorando economicamente o seu potencial madeireiro; e, o mais grave, sem levar em conta de forma técnica e adequada, muitas vezes, os custos dos investimentos indispensáveis à exploração econômica dessa riqueza.

Assim é que essa conjuntura somente começou a ser modificada com a alteração da redação do *caput* do art. 12 da Lei nº 8.629/1993, e introdução de um parágrafo segundo ao texto, que apesar de pleonástico tem o claro objetivo de reforçar o sentido da norma, destacando que “integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel”.

A partir dessa alteração, paulatinamente mudou-se o entendimento dos tribunais sobre o tema. Embora continuem a reconhecer a possibilidade de indenização da cobertura florestal, inclusive separada da terra nua, vigora atualmente o entendimento de que esse cálculo em separado da vegetação, em hipótese alguma, pode conduzir o valor da indenização do imóvel em valor superior ao que ele alcançaria no mercado, restabelecendo a ideia de valor de mercado não só como mínimo indenizatório, mas também como teto.

Além disso, pacificou-se, inclusive na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>82</sup>, que a indenização da cobertura florística somente é possível se comprovada sua anterior e efetiva exploração econômica e com autorização do órgão ambiental competente, o

---

<sup>82</sup> BRASIL. STJ. REsp 844.879/PA; REsp 403.571/SP; REsp 617.409/MG.

que impede também a indenização da cobertura existente em área com restrição ambiental, onde é vedado o uso do potencial madeireiro.

RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. LAUDO PERICIAL. VALOR DA INDENIZAÇÃO. PREÇO JUSTO.

1. O art. 12 da Lei n. 8.629/93 estabelece que o valor da indenização para fins de reforma agrária, para ser justo, deve permitir a reposição ao desapropriado do valor do bem que perdeu por interesse social, que é, inequivocamente, representada pelo valor de mercado do imóvel.

2. A exploração econômica dos recursos florestais incorporados à propriedade desapropriada é pressuposto jurídico da indenização em separado, de modo que, não-caracterizado o proveito comercial, a juízo das instâncias ordinárias, inclui-se o valor da cobertura vegetal no preço de mercado da gleba, nos termos do art. 12, §2º, da Lei n. 8.629/93, com a redação dada pela MP n. 1.577/97 e reedições.

(REsp 654.273/MG, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Segunda Turma, julgado em 24/10/2006, DJ 04/12/2006, p. 282)

Em decorrência da alteração da redação do art. 12 da Lei nº 8.629/1993, a jurisprudência atual está retornando ao ponto de partida da justa indenização como valor de mercado, limitado o valor indenizatório ao que o imóvel alcançaria numa negociação particular no mercado. Contudo, além dos pagamentos já realizados de milionárias indenizações decorrentes da inclusão da cobertura florística no cálculo, existe ainda um grande número de ações em tramitação nas instâncias superiores e em face de execução com condenação do pagamento de cobertura florística, extrapolando o valor de mercado dos imóveis.

Assim, a discussão quanto a serem devidos esses pagamentos ou se há fundamento constitucional para o afastamento ou desconsideração desse tipo de condenação, além de teoricamente muito rica por confrontar a ideia da coisa julgada como decorrência do princípio da segurança jurídica, com o princípio da justa indenização, ambos de estatura constitucional, ainda possui relevante repercussão prática nos orçamentos públicos dos entes expropriantes, notadamente do Incra que promoveu inúmeras ações de desapropriação agrária nas últimas décadas.

### ***Correção monetária e expurgos inflacionários***

A correção monetária visa recompor a perda patrimonial ocasionada pela inflação. Já os denominados expurgos inflacionários, embora sejam também uma espécie de recomposição patrimonial, significam uma correção dessa recomposição realizada

anteriormente mas de forma insuficiente. Os expurgos inflacionários surgem quando o índice utilizado para a correção não refletir efetivamente a perda patrimonial ocasiona pela inflação.

No Brasil, os casos mais conhecidos de incidência de expurgos inflacionários são o das contas vinculadas do FGTS e o da Popança. Os valores que estavam depositados nas contas do FGTS em janeiro de 1989, Plano Verão, e abril de 1990, Plano Collor, foram corrigidos pela Caixa Econômica Federal, ente gestor do Fundo, por índices posteriormente reconhecidos como insuficiente para recompor a inflação do período. Igualmente, as cadernetas de poupança<sup>83</sup> foram corrigidas nas décadas de 1980 e 1980 por índices inflacionários artificiais e menores, que não correspondia à inflação real do período. Com isso, posteriormente, entendeu-se pela necessidade de uma nova correção com o objetivo de expurgar, ou excluir, a perda patrimonial que não fora corrigida pelo índice aplicado.

O art. 12, §2º da Lei Complementar nº 76/1993, prevê que nas desapropriações agrárias o valor da indenização será o “apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento”. Na mesma linha o art. 26 do Decreto-lei nº 3.365/1941, determina que o valor da indenização será contemporâneo à avaliação.

Ocorre que na esteira da imprecisão do texto normativo, discute-se sobre qual perícia ou avaliação se referem as leis. Se da avaliação administrativa, antecedente ao ajuizamento da ação, que visa apurar o valor a ser ofertado pelo expropriante a título de justo preço; ou, se da perícia judicial, após instaurado o contraditório, realizada no contexto da instrução processual, em regra após a imissão do expropriante na posse do imóvel. O Incra tem suscitado ainda a tese de que o melhor momento para apuração do valor de mercado seria o da imissão na posse, quando o expropriado perde a disposição efetiva do imóvel desapropriado.<sup>84</sup>

De todo modo, ainda que controversa a data em que deva ser apurado o valor de mercado, o fato é que em qualquer dessas hipóteses haverá correção monetária entre essa data e a do efetivo pagamento. Nas ações ajuizadas na década de 1980 até a estabilização da moeda com o Plano Real em 1994 é ainda possível que a depender da data de apuração do valor de mercado do imóvel e a do efetivo pagamento ocorra a necessidade de realização de expurgos inflacionários, quando a correção monetária ocorreu por índice não suficiente à efetiva reposição patrimonial.

Com esse raciocínio, o Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento reconhecendo a necessidade de incidências de expurgos inflacionários relativos ao Plano

---

<sup>83</sup> Uma espécie de aplicação financeira muito popular entre os brasileiros.

<sup>84</sup> Vide subtítulo anterior, onde se aborda a previa indenização.



Bresser e Collor II, aos TDAs emitidos anteriormente à data desse Planos, respectivamente, julho de 1987 e fevereiro de 1991, com vistas à reposição da correção monetária oficial dos TDAs no período.

MANDADO DE SEGURANÇA - TDA'S - CORREÇÃO MONETÁRIA - PLANOS "BRESSER" E "COLLOR II" - JUROS MORATÓRIOS E COMPENSATÓRIOS - QUESTÃO PACIFICADA NA 1ª SEÇÃO DO STJ - ORDEM CONCEDIDA.

1. No resgate de TDA, é devida a correção monetária relativa aos Planos "Bresser" (6,81%) e "Collor" (13,89%) sobre os TDA's emitidos anteriormente àquela data, bem como, a incidência de juros compensatórios e moratórios de 6% ao ano, após os seus vencimentos.

2. Segurança concedida.

(STJ. MS 8.601/DF, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/02/2003, DJ 10/03/2003, p. 79).

Essa situação é verificada, portanto, com maior intensidade e em relação aos expurgos inflacionários, somente nas ações ajuizadas antes da estabilização monetária ocorrida em 1994, pois acaso um imóvel tenha sido avaliado antes de um desses planos econômicos, o valor que for encontrado, além da correção monetária oficial, sofrerá a incidência de alguma outra correção a título de expurgos inflacionários.

Ocorre que embora a ideia da correção monetária por si só não trague o potencial de formar superindenizações, o foco desta pesquisa, vez que almeja apenas a reposição do patrimônio desvalorizado pela inflação, o fato é que dificilmente os índices oficiais de correção monetária e de correção dos expurgos inflacionários possuem correspondência com a oscilação de valor ocorrida no mercado de imóveis rurais.

O Manual de Cálculo da Justiça Federal (CJF, 2013) que consolida entendimentos metodológicos para a confecção de cálculos no âmbito da Justiça Federal necessários à apuração de valores nas ações judiciais, elenca os índices de correção da inflação que deverão ser utilizados nas ações de desapropriação, os quais são sempre positivos, pressupondo a existência contínua de uma inflação a desvalorizar o valor patrimonial dos imóveis.<sup>85</sup> Contudo, estudo apresentado por (GASQUES, 2008), examinado os preços de terra no Brasil entre os anos de 1977 e 2006, a partir do exame de dados da Fundação Getúlio Vargas e aplicando uma deflação pelo IGP-DI, sustenta que houve uma queda no valor real das terras no Brasil nesse período.

Tomando-se o período 1977 a 2006, onde vários fatores afetaram o preço da terra, verifica-se que a tendência dos preços reais é de decréscimo. [...] O

<sup>85</sup> Pelo Manual de Cálculos da Justiça Federal os valores devidos em processos de desapropriação serão atualizados pelos seguintes índices: ORTN de 10/1964 a 02/1986; OTN (6,17019) de 03/1986 a 01/1989; IPC (IBGE) de 01/1989 a 02/1989; BTN de 03/1989 a 03/1990; IPC (IBGE) de 03/1990 a 02/1991; IPC (FGV) de 03/1991 a 12/1991; UFIR de 01/1992 a 12/2000; IPCA-E do ano de 2000 em 12/2000; IPCA-E de 01/2001 a 10/2014.

preço de venda de terra de pastagem no Brasil caiu a uma taxa de 3,12% ao ano, e o de venda de terra de lavouras caiu 2,58% ao ano no período 1977 a 2006. Nesse longo período, a tendência de queda do preço da terra é persistente até 1998. Esse período quase coincide com o dos Censos Agropecuários de 1975 e 1995 (IBGE, 2007), quando a área de lavouras permaneceu estagnada e a de pastagens sofreu alguma expansão. Como a pressão sobre a terra foi pequena, os preços tiveram uma tendência declinante (GASQUES, 2008).

Ou seja, segunda a pesquisa, a média das quase três décadas estudadas foi de queda no valor real dos imóveis. Embora o resultado possa ser outro se considerados períodos de tempo menores dentro do todo, como por exemplo, a própria pesquisa afirma a mudança de tendência a partir dos anos 2000, com um aumento médio de 10% ao ano no preço das terras no período de 2000 a 2006, o importante para esse trabalho é demonstrar que os índices de correção oficial adotados no contexto dos processos não são necessariamente coincidentes com a realidade de mercado das terras, que podem ser influenciados por outros fatores específicos do mercado de terras não capitados pelo índices oficiais de inflação geral. Além disso é comum que as terras valorizem ou não, mais ou menos e de forma distinta nas diferentes regiões do país.

Essa possibilidade de divergência entre os índices oficiais de correção monetária e de expurgos inflacionários adotados para corrigir o valor da indenização devida no contexto de uma ação de desapropriação e a realidade do mercado de terras que podem não ser coincidentes, permite considerar que também a correção monetária e os expurgos inflacionários podem ensejar um distanciamento entre o valor da indenização fixado no processo judicial e o valor de mercado do bem expropriado, dando ensejo a uma superindenização, verificável no final da ação expropriatória.

### ***Honorários advocatícios sucumbenciais***

Estabelece o art. 20 do Código de Processo Civil, Lei nº 5.869/1973, como regra geral, que a parte vencida na ação pagará à parte vencedora honorários advocatícios, que se convencionou chamar de sucumbenciais. Segundo o §3º do mesmo dispositivo, esses honorários devem ser fixados pelo juiz sentenciante, consoante apreciação equitativa e a partir de alguns critérios que a própria lei estabelece, num percentual variável entre 10% e 20% do valor da condenação.

Especificamente em relação às ações de desapropriação, o art. 27, §1º do Decreto-lei nº 3.365/1941, com a redação dada pela Medida Provisória nº 1.997-37/2000, estipula que o

expropriante será condenado ao pagamento de honorários advocatícios no percentual entre 0,5% e 5% incidentes sobre o valor atualizado da diferença entre oferta e a condenação. Esse mesmo dispositivo estabelece uma outra limitação, prevendo que os honorários não podem ser superiores a R\$ 151.000,00. Contudo essa última previsão encontra-se com eficácia suspensa por força de Medida Cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2.332, onde se questiona a constitucionalidade desse teto.

Ocorre que até a edição da Medida Provisória nº 1.997, em 11 de abril de 2000, alterando o Decreto-lei nº 3.365/1941 para estabelecer limites aos honorários sucumbenciais, face a ausência de previsão específica a disciplinar tais honorários nas ações de desapropriação, mesmo a jurisprudência do STJ já admitindo a fixação desses honorários em patamar inferior ao percentual de 10% para se evitar condenações exorbitantes<sup>86</sup>, era comum e atendia à literalidade da lei, a condenação do ente desapropriante ao pagamento de honorários advocatícios aos advogados dos expropriados, em percentuais que variavam entre 10% e 20%, incidentes na diferença atualizada entre o valor da oferta e da condenação, considerando inclusive juros moratórios e compensatórios.

Nesse cenário, os honorários advocatícios sucumbenciais se somam às outras verbas aqui examinadas para formarem superindenizações.

Na acima mencionada ação de desapropriação da Fazenda São Miguel ou Nova Piratininga, com área expropriada de 1.655,6851 ha, localizada no Município de Formosa, Estado de Goiás, atualmente em fase de execução contra a fazenda pública nº 2008.35.00.000930-7, em trâmite na 1ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Goiás, o Incra foi condenado ao pagamento de honorários sucumbenciais no percentual de 10% sobre o valor da diferença entre a oferta e a condenação. Considerando que o valor total da execução, que é justamente a diferença entre a oferta e a condenação, alcança algo em torno de R\$ 53.000.000,00, desses, aproximadamente cinco R\$ 5.300.000,00, são referentes a honorários advocatícios sucumbenciais.

Igualmente, em outro exemplo acima apresentado, o da Fazenda Santo Antônio, situada no município de Presidente Olegário, Minas Gerais, com área de 8.857,0015 hectares, o Incra foi condenado ao pagamento de honorários advocatícios em 20% sobre a diferença apurada. Assim, conforme (INCRA, 1999), como a diferença entre a oferta e a condenação de primeira instância, distante ainda do trânsito em julgado, devido principalmente à inclusão de cobertura florística não contida na oferta inicial, era de R\$ 11.552.496,00, nesse momento

---

<sup>86</sup> BRASIL. STJ. REsp 206.322/DF; REsp 250.240/DF;

processual os honorários já alcançavam o valor aproximado de R\$ 2.300.000,00, desconsiderando ainda que havia condenação em juros compensatórios, sobre os quais também incidem honorários.

Nesse caso dos honorários tem cabimento o mesmo raciocínio conclusivo apresentado acima acerca dos juros moratórios e da cobertura florística, no sentido de embora a situação já ter sido enfrentada com alteração legislativa, havendo atualmente norma limitadora dos honorários ao máximo de 5% da diferença entre a oferta e a condenação, existe ainda um elevado número de ações em tramitação nas instâncias superiores e em face de execução com condenação ao pagamento de honorários no percentual entre 10% e 20% que corroboram para que o valor final da indenização supere o valor de mercado do imóvel desapropriado.

Por isso, a discussão quanto à constitucionalidade desses pagamentos ante o princípio da justa indenização, mesmo frente à coisa julgada existente e em especial em razão dela, permanece relevante.

Portanto, é possível anotar, a título de síntese, que a questão dos juros moratórios, da cobertura florística, dos expurgos inflacionários e dos honorários sucumbenciais encontra-se equacionada nas desapropriações ajuizadas e julgadas após as modificações legislativas ou jurisprudenciais que buscaram corrigir as distorções indenizatórias que essas verbas representam, não sendo mais causas potenciais de superindenizações. Contudo, para as ações ainda em andamento nas instâncias superiores ou em fase de execução, ajuizadas e sentenciadas antes dessas modificações legislativas ou quando a sentença para elas não se atentou, ignorando-as e decidindo conforme normatização ou entendimentos anteriores, o problema permanece como potencial causa das superindenizações, agravado, em muitos casos, pela existência de coisa julgada.

Já as distorções ocasionadas pelo pagamento de juros compensatórios de doze por cento ao ano permanecem vigentes, no aguardo do julgamento definitivo da ADI nº 2.332 ou outra providência que enfrente a questão, sendo essa atualmente a principal causa das superindenizações, inclusive nas novas ações de desapropriação.

### **3.3 A inconstitucionalidade do modelo indenizatório praticado.**

A Constituição Federal de 1988 representa uma mudança no paradigma normativo da propriedade imobiliária no Direito brasileiro. Ela rompe com o modelo de propriedade concebido enquanto relação jurídica abstrata que possibilita a submissão do bem aos

interesses exclusivos do particular proprietário, com conteúdo definido segundo seus exclusivos interesses de fruição. Não quer isso dizer que rompeu-se com a propriedade privada capitalista, a qual também encontra proteção constitucional, na condição de princípio geral da ordem econômica (CF/88, art. 170, II).

Tem-se apenas que com a positivação constitucional do princípio da função social, a relação proprietária passa a ter um conteúdo mínimo, de observância obrigatória, alcançado conforme as exigências do plano diretor, no caso de imóveis urbanos (CF/88, art. 182, §2º), ou atendendo simultaneamente o que dispõem os incisos I a IV do art. 186 da Constituição, na hipótese dos imóveis rurais.

Segundo Gustavo Tepedino (2004), a partir da Carta de 1988 a concepção de propriedade abandonou o entendimento tradicional que a compreende dentro da categoria de direitos subjetivos, passando a ser uma relação concreta entre o sujeito proprietário e o bem especificamente considerado, conforme a configuração flexível que os interesses em jogo acomodarem. A propriedade deixa então de ser

[...] uma situação de poder abstratamente considerada, o direito subjetivo por excelência, [...]. Cuida-se da tese que altera radicalmente o entendimento tradicional que identifica na propriedade uma relação entre sujeito e objeto, característica típica da noção de direito real absoluto (ou pleno), expressão da ‘massima signoria sulla cosa’ – formulação incompatível com a ideia de relação intersubjetiva. [...] A demarcação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade. Tal conclusão, oferece suporte teórico para a correta compreensão da função social da propriedade, que terá, necessariamente uma configuração flexível, mais uma vez devendo refutar os apriorismos ideológicos e homenagear o dado normativo. A função social modificar-se-á de estatuto para estatuto, sempre em conformidade com os preceitos constitucionais e com a concreta regulação dos interesses em jogo (TEPEDINO, 2004, p. 316-318).

O conteúdo mínimo da propriedade da terra no Brasil, traduzido na função social com a conformação que a dialética do processo constituinte de 1988 estabeleceu, consta do art. 186 da Constituição. Segundo esse dispositivo, o imóvel rural deverá ter utilizado de forma economicamente racional e adequada o seu potencial produtivo; utilizando-se dos recursos naturais disponíveis, com preservação do meio ambiente e observando as disposições que regulam as relações de trabalho; de modo que a exploração favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Esse, portanto, é o conteúdo da função social que, embora teoricamente flexível, “conforme os interesses em jogo”, no momento histórico atual do constitucionalismo brasileiro encontra-se muito bem definido. (TEPEDINO, 2004, p. 318).

Resta saber, e essa resposta não será dada por este trabalho, se a concretização deste conteúdo mínimo, o cumprimento da função social, é condição para o reconhecimento e

proteção do direito de propriedade, com as implicações daí decorrentes, a exemplo de não ser devida indenização em caso de desapropriação por interesse social por descumprimento da função social, ou proteção possessória em caso de esbulho, como sustentam, por exemplo, Carlos Frederico Marés (2003), Eroulths Cortiano Junior (2002) e Fábio Konder Comparato (2000), Luiz Edson Fachin (1988); ou se a função social seria tão somente um limite ao exercício absoluto do direito subjetivo de propriedade privada, que mesmo descumprida, embora possa gerar consequências ao proprietário, não desnaturaria a essência do direito, mantendo-se o reconhecimento do direito de propriedade, a exemplo do que sustenta explicitamente Cristiane Derani (2002). Outros como Benedito Ferreira Marques (2007) e Gustavo Tepedino (2004), parecem se alinhar a esse último pensamento, embora não o declarem expressamente.

A despeito da natureza e consequência que se queira dar à função social, o fato é que mesmo tomada apenas como uma premissa ou valor constitucional alçado ao *status* de direito e garantia fundamental e princípio da ordem econômica (art. 5º, XXIII e 170, III), o texto constitucional sanciona com a desapropriação, por interesse social, o proprietário que não cumprir com a função social (art. 184).

Nesse cenário, o debate que parece indispensável é saber qual fórmula melhor realiza esse valor ou princípio constitucional da função social da terra, segundo a concepção que dela se tem como terra mercadoria – meio de produção, ou terra território – meio de vida, conferindo-lhe efetividade. Se a desapropriação sem indenização. Se a desapropriação com justa indenização, compreendida essa como sendo o valor de mercado do imóvel desapropriado. Ou, ainda, desapropriação com justa indenização, compreendida num patamar inferior ao valor de mercado em decorrência penalidade que se deseja aplicar ao ilícito constitucional cometido.

Com essa mesma perspectiva, resta ainda indagar se o modelo indenizatório posto, o da indenização pelo valor de mercado conforme regulamentação das Leis nº 8.629/1993 e Lei Complementar nº 76/1993, com os entendimentos judiciais vigentes que possibilitam formar superindenizações, seria ou não constitucional.

É cada vez mais forte no atual estágio do constitucionalismo dos países do sistema jurídico romano-germânico, o Brasil neles incluído, a ideia de constituição como norma jurídica fundamental superior, com a missão não só de fundar o Estado, estabelecer e limitar seus poderes e enunciar os direitos fundamentais dos cidadãos, mas também de orientar e contribuir na construção do Estado projetado no seu texto, como consequência dos antagonismos sociais, políticos e econômicos que resultou na sua edição.

Segundo Konrad Hesse (1991), a supremacia da constituição em relação às demais normas confere-lhe força normativa que ganha autonomia em relação à ordem estabelecida, inclusive na busca por sua própria efetivação. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso (2013) afirma essa é uma conquista histórica que derrota a ideia da constituição apenas como texto inspirador do legislador infraconstitucional, reconhecendo a imperatividade e autoexecutoriedade das normas constitucionais, que devem ser aplicadas direta e imediatamente, inclusive de forma coercitiva, se necessário.

[...] a conquista desse *status* fez parte do processo histórico de ascensão científica e institucional da Constituição, libertando-a da dimensão estritamente política e de subordinação ao legislador infraconstitucional. A Constituição é dotada de força normativa e suas normas contêm o atributo típico das normas jurídicas em geral: a imperatividade. Como consequência, aplicam-se direta e imediatamente às situações nelas contempladas e sua inobservância deverá deflagrar os mecanismos próprios de sanção e de cumprimento coercitivo (BARROSO, 2013, p. 91).

Assim, ancorado na força normativa que emana do princípio constitucional da função social da propriedade e da justa indenização que se deve pensar o modelo indenizatório para a desapropriação sanção, bem como examinar o modelo posto a partir da prévia indenização pelo valor de mercado, conforme os contornos que lhe foi dado pela Lei nº 8.629/1993, pela Lei Complementar nº 76/1993, e o pagamento dos acessórios consolidados na jurisprudência que possibilitam a formação de superindenizações, a fim de verificar se conferem efetividade ao princípio da função social, da justa indenização e ao propósito da desapropriação como sanção ao proprietário descumpridor da função social.

Conforme já tangenciado anteriormente, a noção de que a propriedade deve cumprir uma função social, não se submetendo única e exclusivamente às vontades do seu proprietário privado surgiu como reação ao aviltamento das condições de sobrevivência a que foram submetidos os trabalhadores no auge do liberalismo europeu dos séculos XVII e XVIII que possibilitou uma desmedida apropriação privada da terra, sem qualquer limitação, conduzindo uma parte considerável da população europeia a toda sorte de privação. Assim é que, ao confrontar a propriedade absoluta, mesmo sem romper com o liberalismo e a propriedade privada, para a concepção da função social, os bens necessários à vida e desenvolvimento da coletividade não seriam objeto de direito absoluto, mas sujeitos a uma função a serviço da coletividade. Somente a detenção para utilização do bem, ainda que em proveito privado, mas em consonância uma conveniência ou interesse da coletividade seria legítima.

É que o direito à propriedade, inclusive a privada na sua concepção original do liberalismo, liga-se à ideia de proteção do indivíduo, ou seja, “o direito à aquisição dos bens

indispensáveis a sua subsistência, de acordo com os padrões de dignidade de cada momento histórico” (COMPARATO, 2000, p. 137).

Com isso, não só os indivíduos proprietários do presente, mas também os indivíduos não proprietários devem ver assegurado o direito potencial à propriedade, em última razão, como garantia da dignidade humana. Segundo (COMPARATO, 2000, p. 137),

Se a propriedade privada era reconhecida como garantia última da liberdade individual, torna-se inevitável sustentar que a ordem jurídica que deveria proteger não apenas os atuais, mas também os futuros e potenciais proprietários. O acesso à propriedade adquiriria, pois, insofismavelmente, o caráter de direito fundamental da pessoa humana.

Esse raciocínio reforça a tese da função social como elemento que conforma o direito de propriedade, como conteúdo seu, não reconhecendo propriedade onde não exista o cumprimento da função social. Com isso, a despeito de Carlos Frederico Marés (2003) sustentar que no caso da propriedade imobiliária rural quem tem função é a terra, ele próprio reconhece que a função social está contida no conceito do direito de propriedade, não havendo propriedade sem função social, mas que, por evidente, é exercida pelo objeto da apropriação, no caso a terra, e não pela relação jurídica abstratamente considerada, a propriedade.

Pode se ver com clareza que a ideia de função social está ligada ao próprio conceito direito. Quando a introdução da ideia [de função social] no sistema jurídico não altera nem restringe o direito de propriedade, perde efetividade e passa a ser letra morta. Embora embeleze o discurso jurídico, a introdução ineficaz mantém a estrutura agrária íntegra, com suas necessárias injustiças, porque quando a propriedade não cumpre uma função social, é porque a terra que lhe é objeto não cumpre uma função social, e a aqui reside a injustiça. Isto porque a função social está no bem e não no direito ou no seu titular, porque uma terra cumpre a função social ainda que sobre ela não paire nenhum direito de propriedade ou esteja proibido qualquer uso direto, como por exemplo nas terras afetadas para a preservação ambiental: a função social é exatamente a preservação ambiental (MARÉS, 2003, p. 91).

Nesse sentido, adotada a tese da desapropriação por descumprimento da função social como sanção aplicada ao pretense proprietário do imóvel rural em razão de não se ter dado à terra a destinação constitucionalmente desejada e determinada, ou a rigor, por ao descumprir a função social não se ter adquirido o direito de propriedade, merece uma releitura o debate relativo à indenização paga.

Se se pretende com a desapropriação a edição de um ato estatal de correção de um ilícito constitucional que é a apropriação do imóvel sem se completar a relação proprietária com a observância da função social, ou em outras palavras, sem que propriedade existisse de direito, pois não é legítima a apropriação que não cumpre função social, não seria devida indenização pela retomada do bem por parte do poder público.



Nesse sentido, sustentando o despropósito da opção constitucional de indenizar o proprietário que não usa ou mau usa a terra, Carlos Frederico Marés (2003) aponta o que no seu entender seriam dois defeitos ou injustiças decorrentes dessa escolha: remunerar a mal usada propriedade, premiando o ilícito constitucional, e assegurar a integralidade do direito patrimonial do violador da constituição, deixando o ônus de sua cessação exclusivamente ao Estado.

A desapropriação utilizada nos casos de descumprimento da função social, porém, alimenta dois enormes defeitos e injustiças: primeiro, remunera a mal usada propriedade, isto é, premeia o descumpridor da lei, porque considera causador do dano e obrigado a indenizar, não o violador da norma, mas o Poder Público que resolve pôr fim à violação; segundo, deixa a iniciativa de coibir o mau uso ao Poder Público, garantindo a integridade do direito ao violador da lei (MARÉS, 2003, p. 109).

Por essa interpretação, portanto, seria inconstitucional o pagamento de qualquer indenização para a retomada via desapropriação da propriedade descumpridora da função social, pois sua observância seria indispensável para que se reconheça a legitimidade da apropriação sob o signo de direito de propriedade.

Ainda que se admita a necessidade de algum tipo de pagamento indenizatório, até porque o Texto Constitucional expressamente o prevê, dispondo que também a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária se processará mediante o pagamento de prévia e justa indenização<sup>87</sup>, deve ser refletido se ela deverá corresponder ao valor de mercado do imóvel ou se nessa hipótese, em vista do não cumprimento da função social e da sanção pretendida, considerar-se-ia justo outro *quantum* diverso e certamente inferior ao de mercado.

É vital observar que o texto constitucional prevê apenas que haverá uma “justa indenização” para a desapropriação por interesse social, face à sanção que ela representa ao descumpridor da função social. Contudo não deu conteúdo para o que se considera justo nessa situação, deixando-o para o debate seguinte da interpretação e regulamentação.

Existem várias formas ou métodos de se interpretar o texto escrito em uma constituição. Dois importantes métodos interpretativos e que se complementam são a interpretação sistemática e a teleológica.

Pelo método da interpretação sistemática, busca-se uma interpretação harmônica do conjunto do texto, sem considerar ou desconsiderar qualquer dispositivo do contexto geral no qual se insere. Considera que o direito “não é um aglomerado aleatório de disposições, mas

---

<sup>87</sup> Art. 5º, XXIV e art. 184.

um organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados e subordinados, que convivem harmonicamente” (Barroso, 2009, p. 140). Na conhecida expressão de Eros Roberto Grau,

Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição. Por isso insisto em que um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum (GRAU, 2002, p. 113)

Já a interpretação teleológica almeja descobrir qual valor ou bem jurídico a norma busca tutelar, conferindo-lhe maior ou menor relevância dentro do contexto que a interpretação sistemática informa. Assim, a interpretação teleológica da Constituição busca desvendar as preocupações, valores e objetivos que inspiraram sua elaboração.

Chama-se teleológico o método interpretativo que procura revelar o fim da norma, o valor ou bem jurídico visado pelo ordenamento com a edição de dado preceito. A Constituição e as leis, portanto, visam a acudir certas necessidades e devem ser interpretadas no sentido que melhor atenda à finalidade para a qual foi criada (BARROSO, 2009, p. 143-145).

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão no art. 3º da Constituição Federal de 1988, quais sejam construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, com erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, e ao mesmo tempo ainda promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, cuja consecução “deve figurar como vetor interpretativo de toda a atuação dos órgãos públicos” (BARROSO, 2009, p. 146)

Assim, a partir de uma interpretação teleológica do Texto Constitucional que busque dar efetividade ao valor função social e à sanção por seu descumprimento, revela-se equívoca a opção legislativa de regulamentar a justa indenização na desapropriação sanção por descumprimento da função social determinando o pagamento da indenização no valor de mercado do bem expropriado, pois acaba tornando sem efetividade a ideia de sanção preconizada pela Constituição, como forma de coagir ao cumprimento da função social.

Esse raciocínio conduz à constatação da inconstitucionalidade do art. 12 da Lei nº 8.629/93, vez que nesse cenário, pagar o preço de mercado não realiza a sanção constitucional e torna ineficaz a determinação de cumprimento da função social.

Veja que o art. 17 da proposição legislativa inicial que visava regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, o Projeto de Lei nº 11/1991, então apresentado pela bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, e que foi posteriormente convertido na Lei nº 8.629/1993, previa como critérios para aferição da justa

indenização o valor do imóvel declarado pelo proprietário para fins de pagamento do Imposto Territorial Rural ou valor apurado pelo Incra em avaliação administrativa, levando-se em conta características do imóvel, como localização, ocupação e utilização, destacando-se nesses critérios o efetivo rendimento que o imóvel proporcionava ao proprietário desapropriado.<sup>88</sup>

Embora pela redação proposta seja possível inferir que o preço das terras na região fosse um dos elementos a ser considerado na fixação da justa indenização, não existe na proposição nenhuma vinculação entre a indenização considerada justa e o valor que o imóvel desapropriado alcançaria no mercado de terras.

A tese que posteriormente venceu na regulamentação, a da indenização pelo valor de mercado do imóvel expropriado, nos remete também a outro princípio<sup>89</sup> instrumental informador da atividade de elaboração e interpretação das leis face aos valores constitucionais estabelecidos, o da razoabilidade.

Segundo Luís Roberto Barroso (2009), originário de preceito ancestral do direito anglo-saxão *law of the land* ou direito da terra, ou ainda, um direito ao processo justo, o princípio da razoabilidade serve nos dias atuais como parâmetro para a valoração dos atos do Poder Público a partir da ideia de justiça como valor superior, supondo a presença de moderação e harmonia entre a Constituição e as leis ou ato praticados para realizá-la.

Sendo mais fácil de ser sentido do que conceituado, o princípio se dilui em um conjunto de proposição que não o libertam de uma dimensão excessivamente subjetiva. É razoável o que seja conforme a razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; não o que seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar (BARROSO, 2009, p. 231).

<sup>88</sup> A redação proposta para o dispositivo foi a seguinte: “Art. 17 – Nas ações de desapropriação por interesse social, considera-se justa indenização, o valor do imóvel declarado pelo proprietário para fins de pagamento do Imposto Territorial Rural, se aceito pelo órgão executor da Reforma Agrária, ou o valor apurado em avaliação por este realizada, inclusive quando inexistir a declaração do valor pelo proprietário, levando-se em conta os seguintes critérios: I – o valor das benfeitorias reprodutivas e não reprodutivas descontadas a depreciação pelo uso e estado de conservação; II o valor fundiário do imóvel observadas as técnicas e os seguintes aspectos: a) localização do imóvel; b) a capacidade de uso da terra; c) a dimensão do imóvel; d) os dados sobre preços de terra levantados por pesquisas de mercado, o valor fundiário declarado pelo seu titular para efeito de pagamento do ITR, bem como os preços de terra obtidos perante o Registro de Imóveis; e) presença de posseiros e a existência de conflitos ou tensão social; e f) o efetivo rendimento do imóvel verificado nos 3 (três) anos agrícolas imediatamente anteriores.” (BRASIL, 1991, p. 1.566)

<sup>89</sup> Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um Princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra”. (MELLO, 2005, p. 882-883).

Segundo Luís Roberto Barroso (2009), esse princípio deve orientar não só a ação do interprete do texto normativo, mas também a própria ação do legislador, podendo ser aferida a razoabilidade de uma norma tanto em sua dimensão interna quanto externa. A razoabilidade interna de uma norma seria verificada na “existência de uma relação racional e proporcional entre seus motivos, meios e fins. Aí está incluída a razoabilidade técnica da medida”. (BARROSO, 2009, p. 233). Uma norma atenderia o princípio da razoabilidade na sua perspectiva interna se presente uma conexão legítima ou uma relação coerente de causalidade entre os motivos ou razão de sua edição, os meios nela empregados e os fins almejados.

Na sua dimensão externa a razoabilidade é aferida frente à Constituição com a verificação de adequação entre os meios e fins reconhecidos na norma editada com os valores preconizados pelo Texto Constitucional. “Se a lei contravir valores expressos ou implícitos no Texto Constitucional, não será legítima nem razoável à luz da constituição, ainda que o seja internamente” (BARROSO, 2009, p. 233).

Nesse sentido, não se apresenta razoável a norma do art. 12 da Lei nº 8.629/1993 que prevê o pagamento do valor de mercado a título de justa indenização na desapropriação por descumprimento da função social. Primeiro porque do ponto de vista de sua análise interna o meio empregado, a indenização pelo valor de mercado, não é eficaz ao fim almejado constitucionalmente, qual seja, a sanção ao proprietário descumpridor da função social. A ausência de coerência entre meio e fim já seria motivo suficiente para reconhecer a desrazoabilidade dessa norma e, assim, considerá-la inconstitucional.

Da mesma forma, sob a perspectiva da razoabilidade externa, a determinação de pagamento de indenização no preço de mercado do imóvel de propriedade do descumpridor da função social não é adequada à realização do valor constitucional denominado de função social e esvazia de sentido a desapropriação mediante o pagamento de justo preço, na medida em que não configura uma sanção pelo descumprimento da função social.

Apenas a título especulativo, vez que não se pretende aprofundar nesse tema, talvez a fórmula que mais se aproxima da ideia de justa indenização, sem se afastar do seu caráter sancionatório, fosse uma equação indenizatório que considerasse para a apuração do valor a ser pago, tão somente as benfeitorias edificadas no imóvel com o trabalho do seu proprietário, o nível de sua utilização e a renda que ele eventualmente estivesse proporcionando ao ser proprietário.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> De forma implícita essa ideia estava presente no acima mencionado Projeto de Lei nº 11/1991, ao prever como um dos critérios para se apurar o valor do justo preço o efetivo rendimento do imóvel verificado nos 3 (três) anos agrícolas imediatamente anteriores à desapropriação. Essa mesma ideia orientou a introdução do art. 15-A ao

Se a previsão do pagamento de qualquer indenização ao proprietário faltoso com o dever constitucional de cumprimento da função social é incompatível com a Constituição Federal, vez que a moldura por ela conferida ao direito de propriedade somente o reconhece quando cumprida a função social, não estando nessa hipótese a relação de apropriação legitimada a ponto de merecer proteção jurídica, como sustentam Carlos Frederico Marés (2003), Eroulths Cortiano Junior (2002) e Fábio Konder Comparato (2000), Luiz Edson Fachin (1988); ou mesmo na hipótese de se considerar a função social apenas uma limitação ao direito de propriedade que se descumprida enseja a desapropriação sanção, mas sem desfigurar o direito de propriedade, conforme defende explicitamente Cristiane Derani (2002) e implicitamente Benedito Ferreira Marques (2007) e Gustavo Tepedino (2004), ensejando o pagamento de justa indenização, que nesse caso, nos termos acima sustentados não deveria corresponder ao valor de mercado do imóvel, pois esse *quantum* viola o princípio da razoabilidade, o que dizer então do modelo indenizatório aqui examinado que permite a formação de superindenizações, com pagamentos de valores em patamares muito superiores ao valor de mercado.

A conclusão natural é que esse modelo indenizatório que além da condenação ao pagamento do valor do mercado a ele ainda acrescenta a determinação do pagamento de juros compensatórios, moratórios, cobertura florística, correção e expurgos inflacionários e honorários advocatícios, possibilitando a formação e determinando o pagamento de superindenizações, é incompatível com os valores constitucionais da função social, da justa indenização e com o princípio da razoabilidade, sendo inconstitucional, portanto.

Talvez exausto da realidade, Carlos Frederico Marés (2003) sentencia as mazelas do sistema indenizatório que vilipendia o Erário e despoja o patrimônio público em favor de interesses privados, ao afirmar que

Qualquer estudo sobre o valor das desapropriações revela falcatruas escandalosas contra o interesse público, porque os valores pagos são invariavelmente mais altos que o preço de aquisição originária, sempre com a complacência do Poder Judiciário e a justificativa do formalismo jurídico (MARÉS, 2003, p. 88).

Exageros à parte, confirma-se a hipótese de que são essas verbas acessórias que levam às superindenizações. Pois por mais que o pagamento de indenização, mesmo no valor de

---

Decreto-lei nº 3.365/1994, pela Medida Provisória nº 2.183/2001, pretendendo regulamentar o pagamento de juros compensatórios nas desapropriações, limitando-os em até seis por cento ao ano, e apenas para compensar perda de renda comprovadamente sofrida em razão da imissão liminar do ente expropriante na posse do imóvel, e por isso, não devidos quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero. Essa alteração, contudo, encontra-se suspensa por decisão cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.332.

mercado, possa ter a constitucionalidade questionada, esses pagamentos não são assim tão acintosos como são as indenizações pagas em patamares correspondentes a duas, três ou mais vezes o valor que o imóvel alcançaria no mercado, como alguns exemplos citados no Livro Branco das Superindenizações (INCRA, 1999).

Embora se considerado o resultado conjunto sejam inconstitucionais, por elevarem a indenização a um patamar muito superior ao valor de mercado do imóvel desapropriado, se tomadas isoladamente as verbas que dão origem às superindenizações podem ou não ser constitucionais, o que demanda uma análise individual de cada uma delas, a partir do seu conteúdo e os valores constitucionais que representam ou afrontam. De todo, mesmo sem fazer essa análise pormenorizada, soam mais irrazoáveis pagamentos como o de juros compensatórios, moratórios a partir da sentença e cobertura florísticas, pois ao contrário de penalizarem o proprietário descumpridor da função social, revelam um profundo sentimento de proteção da propriedade privada liberal absoluta, com a qual a qual a Constituição rompeu em 1988. Em verdade, essas condenações justificadas na preocupação de proteger a integridade do patrimônio privado, restam por transformar a ideia de desapropriação sanção em verdadeiras desapropriações prêmio.

## CONCLUSÕES.

A natureza apropriada pelo ser humano é transformada em território e terra. Como território é lugar de vida e reprodução socioeconômica e cultural de determinado povo. Na condição de terra é concebida como meio de produção que, com fundamento na concepção liberal que molda o direito de propriedade é apropriada individualmente e submetida à vontade exclusiva e absoluta de um sujeito de direito, para ser transformada em mercadoria como outra qualquer, ensejando sua “commoditização” e utilização sem qualquer compromisso ou consonância com os interesses da coletividade.

A ocupação e apropriação das terras no Brasil conduziu à formação de uma estrutura agrária concentra e atrasada social e politicamente, continuamente vista como um problema a ser resolvido. A reforma agrária, em suas diversas perspectivas e momentos históricos, sempre foi concebida como solução para a questão agrária brasileira. Como medida controvertida, na dialética do processo constituinte de 1988 acabou prevalecendo um texto contraditório que possibilita a desapropriação para fins de reforma agrária apenas de imóveis improdutivos, embora a Constituição afirme que todo imóvel deve cumprir uma função social que compreende a dimensão econômica, ambiental, social e bem estar, sob pena de ser desapropriado para fins de reforma agrária.

Ao mesmo tempo em que a Constituição Brasileira de 1988 assegura o direito de propriedade, impõe que ele deve cumprir uma função social (art. 5º, XXII e XXIII e art; 170, II e III), cujo conteúdo mínimo foi apresentado no art. 186 do seu texto. Discute-se se a função social delimita a propriedade, sendo seu conteúdo, de modo a não existir direito de propriedade se não cumprida a função social; ou se apenas limitaria esse direito, impondo-lhe condições e sanções pelo descumprimento da função social. Uma das consequências dessa discussão relaciona-se à proteção jurídica ou não do imóvel descumpridor da função social, inclusive no tocante ao cabimento do pagamento de indenização na hipótese de desapropriação.

De toda forma, não observada a função social, o imóvel fica sujeito à desapropriação, estabelecida como sanção por esse ilícito constitucional, caracterizado pelo seu não uso ou o mal uso, por não explorar a terra de modo a promover o aproveitamento racional e adequado do seu potencial produtivo; utilizando apropriadamente os recursos naturais disponíveis, com preservação do meio ambiente; observando as disposições que regulam as relações de

trabalho; de modo que a exploração favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A despeito do caráter sancionatório dessa modalidade de desapropriação, a mesma Constituição estabeleceu que ela ocorrerá mediante o pagamento de prévia e justa indenização, estabelecida pela Lei nº 8.629/93 e Lei Complementar nº 76/1993, como o valor de mercado do imóvel desapropriado, depositado em juízo previamente ao momento do desapossamento do proprietário, no momento da propositura da ação.

Esse modelo indenizatório baseado no prévio pagamento do valor de mercado como condição inclusive para o processamento da desapropriação, acaba por reduzi-la a uma compra e venda compulsória, com a substituição judicial da vontade privada que sucumbe face ao interesse social no imóvel, sem qualquer penalidade efetiva ao patrimônio particular expropriado.

Não bastasse esse simulacro de sanção por meio da indenização previamente depositada, no valor de mercado do imóvel desapropriado, por vezes as verbas acessórias cujos pagamentos são imputados ao ente expropriante, ao final do processo elevam a indenização a valores muito superiores ao que o bem alcançaria numa negociação regular de mercado, dando ensejo ao pagamento de superindenizações.

O pagamento de juros compensatórios no percentual de 12% ao ano, quando o rendimento médio das aplicações financeiras é muito inferior a essa taxa, cobertura florística e juros moratórios, têm se revelado as maiores causas dessas superindenizações.

Esse modelo indenizatório nega efetividade ao princípio da função social e à ideia da desapropriação como sanção ao seu descumprimento, sendo inconstitucional, portanto. Ele é admitido e persiste sobretudo em razão da compreensão clássica oitocentista que a sociedade em geral e o Judiciário em particular tem do direito de propriedade, na perspectiva do individualismo proprietário que compreende o direito de propriedade como um direito individual subjetivo de usar, gozar e dispor da terra, conforme os interesses exclusivos e absolutos do particular detentor do título proprietário, sem considerar sua natureza de território indispensável à vida e ao desenvolvimento socioeconômico dos brasileiros, mas compreendendo-a simplesmente como bem de consumo ou no máximo de produção, “commoditizado” como outra mercadoria qualquer.



## REFERÊNCIAS.

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

ALBAGLI, Sarita. Território e territorialidade. *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 23-69.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Território e territorialidades específicas na Amazônia: entre a “proteção” e o “protecionismo”*. In: CADERNO CRH, Salvador, v. 25, n. 64, Jan./Abr. 2012. p. 63-71.

ARAÚJO, Telga de. *A propriedade e sua função social*. In: LARANJEIRA, Raimundo (Coord.). *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: LTr, 2000.

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Normas Técnicas. NBR. 10520 – ago. 2002. Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002. 7p.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Desapropriação*. In: CALDART, Roseli Salette; PEREIRA, Isabel Brasil; ALETEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação constitucional como interpretação específica*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

\_\_\_\_\_. *Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora*. 7ª edição, São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2000.

BENSAID, Daniel. *Os irredutíveis. Teoremas da resistência para o tempo presente*. Trad. Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2008.

BRANDÃO JR, Amintas; SOUZA JR, Carlos. *Desmatamento nos assentamentos de reforma agrária na Amazônia*. O Estado da Amazônia, v. 7, n. 4, 2006.

BRASIL. *Diário do Congresso Nacional Seção 1*. Terça-feira, 12 de Março de 1991, p. 1.565-1.567.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). *Balanço da Gestão da PFE/INCRA de 2003/2010 & Perspectivas: um compromisso com a Reforma Agrária*. Brasília: INCRA, 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Brasília. Novembro de 2009.

CARVALHO, Horácio Martins de. *Encontro para articulação agrária e ambiental: notas para a exposição sobre a questão agrária*. In: Convergência entre as temáticas agrária e ambiental no Brasil. Comitê Brasil em Defesa das Florestas e Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA. Brasília, 2013a. p. 28-38.

\_\_\_\_\_. *Uma ressignificação para a reforma agrária no Brasil*. Texto I – Teses. In: STEDILE, J. P. (org.). *A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda: 1960-1980*. v.8. São Paulo: Expressão Popular, 2013b. p.127-140.

CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. *O justo preço*. Ins: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'Anna. (org.). *O direito agrário em debate*. Livraria do Advogado, 1998. p.57-82.

CJF - CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Resolução nº 134, de 21 de dezembro de 2010. Aprova o Manual de Orientação e Procedimentos para os Cálculos da Justiça Federal e dá outras providências*. Brasília: CJF, 2013.

\_\_\_\_\_. *Uma ressignificação para a reforma agrária no Brasil*. Texto I – Teses. In: STEDILE, J. P. (org.). *A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda: 1960-1980*. v.8. São Paulo: Expressão Popular, 2013b. p.127-140.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. *O Discurso jurídico da Propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. *Conflitos no Campo - Brasil 2012*. Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Flávio Lazzarin. Goiânia: CPT- Nacional, 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Primeira Lições de Direito*. 2º Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DELGADO, Guilherme Costa. *Do capital financeiro na agricultura à economia do Agronegócio: Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DERANI, Cristiane. *A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”*. In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (Coord.). *Revista de Direito Ambiental*, ano 7, n. 27, p. 58-69, São Paulo: RT, jul./set., 2002.

DUGUIT, León. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el código Napoleón*. 2da. edición. Trad. Carlos G. Posada. Ed. Francisco Beltrán. Madrid, 1915.

EL KHALILI, Amyra. *O que são créditos de carbono*. Ambiente Brasil, Curitiba, 2003.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e da propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

\_\_\_\_\_. *Teoria Crítica do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

FLORES, Joaquim Herrera. *Cultura y naturaliza: la construcción del imaginário ambiental bio(sócio)diverso*. In: Hiléia: *Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. ano. 2, n.º 2. Manaus, p. 37-104.

GASQUES, Jose Garcia; BASTOS, Eliana Teles; VALDES, Constanza. *Preços da terra no Brasil*. In: XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco, Acre, Brasil. 20 a 23 de julho de 2008. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural SOBER, 2008. Disponível em <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/106106/2/587.pdf>>. Acessado em 20.10.2014.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a Pesquisa Jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HARVEY, David. *O Enigma do capital e as crises do capitalismo*. Trad. João Alexandre Peaschanki. São Paulo: Boitempo, 2011.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito*. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Brasília: 1999. *Livro branco das Superindenizações: Como dar fim a essa Indústria*. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/489-livro-branco-das-superindenizacoes>>. Acessado dia 05.11.2012.

LEITE, Sérgio. *Seis comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil*. In: STEDILE, J. P. (org.). *A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda: 1960-1980*. v.8. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p.103-126.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3ª Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

MACEDO, Danilo. *Expansão agrícola impulsiona comércio de agrotóxico no Brasil*. Portal de notícias Agência Brasil (on line). Publicado em 11.04.2012. Disponível em <<http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2012-04-11/expansao-agricola-impulsiona-comercio-de-agrotoxicos-no-brasil>> Acesso em 22.08.2013.

MAIA, Cláudio Lopes. *Terra e Capital Financeiro: as novas configurações do capital no século XXI*. In: Marx e o Marxismo 2013: Marx hoje, 130 anos depois. Disponível em <<http://www.uff.br/niepmarxmarxismo/MManteriores/MM2013/Trabalhos/Amc121.pdf>> Acesso em 31.10.2014.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 7ª ed. ver. e amp. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENEZES, Olindo. *Anotações sobre a indenização da cobertura florestal na desapropriação agrária*. In: Desapropriação: doutrina e jurisprudência: Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região. Brasília, 2005. p. 21-41.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. *Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento*. In: FERREIRA, Jorge (org.). O Brasil Republicano. O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. P. 155-194.

NOGUEIRA, Jenny Magnani de O. *A Instituição da Família em A Cidade Antiga*. In: Fundamentos de História do Direito. 3ª ed. Antonio Carlos Wolkmer (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. *Função Social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

POLALNYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTANOVA, Rui. *Motivações ideológicas da sentença*. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 17.

ROSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad. Maria Ermantina Galvão; 2ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. *A Reforma Agrária*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) ano 18. N. 2. Agosto a novembro de 1988. P. 05-20.

SANTOS, João Paulo de Faria. *Reforma agrária e preço justo: a indenização na desapropriação agrária sancionatória*. Sergio Antônio Fabris Editor, 2009.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SAUER, Sérgio. *Reflexões esparsas sobre a questão agrária e a demanda por terra no Século XXI*. In: STEDILE, J. P. (org.). A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda: 1960-1980. v.8. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 167-187.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. *O Direito das Minorias: passagem do “invisível” real para o “visível” formal?*. Manaus: UEA Edições, 2013.

SHIRAISHI NETO, Joaquim; DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho. *A “Commoditização” do conhecimento tradicional: notas sobre o processo de regulamentação jurídica*. Economía y Sociedad, nºs 33 y 34, Enero – Diciembre de 2008, p. 119-131.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil: o debate tradicional: 1500 – 1960. Introdução*. v. 1. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. *A história da questão agrária no Brasil*. In: STEDILE, J. P. (org.). *A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda: 1960-1980*. v.8. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p.11.

TEIXEIRA, Gerson. *Questões agrária e ambiental: um elo vital*. In: *Convergência entre as temáticas agrária e ambiental no Brasil*. Comitê Brasil em Defesa das Florestas e Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA. Brasília, 2013. p. 48-51.

TEPEDINO, Gustavo. *A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição)*. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, ano 85, v.306, abr./maio/jun.1989, p. 74.

\_\_\_\_\_. *Contornos constitucionais da propriedade privada*. In: *Temas de direito civil*. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.