

O Novo Processo Expropriatório Para Reforma Agrária

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO*

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Instrumentalização normativa. 3. Fase administrativa. 4. A ação expropriatória. 5. Sujeito ativo. 6. Sujeito passivo. 7. Causa de pedir. 8. Objeto. 9. Formalização da pretensão. 10. Providências judiciais imediatas de conteúdo positivo. 11. A resposta do réu. 12. Instrução. 13. Sentença. 14. Recursos. 15. Levantamento da indenização. 16. Sucumbência. 17. A reivindicação do bem expropriado

1. Introdução

A Constituição vigente, repetindo mandamento já contido na Carta precedente, qualificou o direito de propriedade como um dos direitos fundamentais (art. 5º, *caput* e inc. XXII), mas, longe de configurá-lo como direito absoluto, traçou profundo condicionamento para sua garantia, qual seja, o de estar a propriedade atrelada à função social (art. 5º, XXIII).

O perfil hodierno da propriedade, desse modo, é bem diverso da visão individualista dos romanos, segundo a qual se foi outorgando ao *pater familias* o domínio da propriedade familiar em lugar da coletiva, e daquela aos indivíduos singularmente considerados. Bem diverso também foi o regime da propriedade na Idade Média, época do feudalismo, que concedia maior *status* social quanto maior fosse a extensão do domínio.

Hoje a propriedade só é assegurada na medida em que se compatibilize com a função social, que, como bem anotam **CELSO RIBEIRO BASTOS** e **IVES GANDRA MARTINS**, “*visa a coibir as deformidades, o teratológico, os aleijões, digamos assim, da ordem jurídica*”, consistindo, na verdade, no conjunto normativo que se propõe “*a recolocar a propriedade na sua trilha normal.*”⁽¹⁾

Extrai-se do contexto da lei fundamental que o descompasso da propriedade com a função social faz surgir, em favor do Estado, o direito de *deixar de assegurar*

⁽¹⁾ *Comentários à Constituição do Brasil*, 2º vol., 1989, pág. 125.

la, e, em consequência, permitir-se transferi-la para si próprio. E é exatamente essa transferência que constitui a desapropriação, também inscrita em sede constitucional e no mesmo capítulo dos direitos e garantias fundamentais.⁽²⁾

Embora tratada inicialmente no campo do direito privado, a desapropriação, por seu caráter e objetivos, está sediada mais pertinentemente no direito público. Acertada, pois, a observação de **WALTER VILLEGAS** no sentido de que “*la expropiación no es una compraventa, sino una transmisión de derechos mediante requisitos especiales establecidos en el derecho publico, que no hay por qué encuadrar en las normas de este contrato del derecho privado*”.⁽³⁾ Constitui o poder expropriatório um *direito subjetivo público* do Estado, eis que provém de seu poder de mando e de império em face dos particulares, na clássica lição de **RUY CIRNE LIMA**.⁽⁴⁾

Como pressupostos da desapropriação foram mencionados pela Constituição a utilidade pública, a necessidade pública e o interesse social, conceitos jurídicos indeterminados que vieram a merecer certo grau de concretude com as leis regulamentadoras - o Decreto-Lei nº 3.365/41, para os dois primeiros pressupostos, a Lei nº 4.132/62, para o último. Este diploma considerou como de interesse social, para fins de desapropriação, “*o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico*” (art. 2º, I).

Essa norma dá suporte, pelo conteúdo que apresenta, à desapropriação para fins de reforma agrária, que é atividade estatal de inegável interesse social, e se encontra recepcionada pelo art. 184, da vigente Constituição, que se refere particularmente à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.⁽⁵⁾

Visando a proporcionar o meio para atingir esse objetivo, a Constituição previu a edição de lei complementar para estabelecer o processo judicial (art. 184, § 3º). Com base nesse dispositivo é que foi editada a **Lei Complementar nº 76, de 06.07.93**, cujos principais aspectos analisaremos a seguir do modo mais objetivo possível.

2. Instrumentalização normativa

Como regra quase absoluta, os diplomas que disciplinam processos judiciais são leis ordinárias, a começar pelo Código de Processo Civil vigente (Lei nº 5.869, de 11.01.73). A própria lei geral de desapropriações, que traça inúmeras regras de direito adjetivo, foi editada através de diploma de idêntica qualificação (Decreto-Lei nº 3.365/41).

Não obstante, o Constituinte, ao fazer a previsão do processo para a desapropriação

⁽²⁾ Art. 5º, inc. XXIV.

⁽³⁾ *Regimen Jurídico de La Expropiación*, B. Aires, 1973, pág. 22.

⁽⁴⁾ *Principios de Direito Administrativo*, 6ª e ., pág. 57.

⁽⁵⁾ Note-se, contudo, que a norma da Lei nº 4.132 é de caráter genérico, ao passo que o art. 184, da C. F., trata de um caso particular de aproveitamento do bem improdutivo - a reforma agrária.

priação por interesse social com vistas à reforma agrária, fez menção à **lei complementar** (art. 184, § 3º), o que representa uma quebra no sistema de leis processuais.

Registre-se que a opção do Constituinte foi, sem dúvida, um grande golpe para a doutrina que tem sustentado a hierarquização entre a lei complementar e a lei ordinária, considerando a primeira como disciplinadora de matérias de caráter constitucional, e, pois, de maior relevância que a segunda.⁽⁶⁾ Parece que a escolha da Constituição mais se concilia com a posição de MICHEL TEMER, segundo a qual “*não há hierarquia alguma entre a lei complementar e a lei ordinária, o que há são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas.*”⁽⁷⁾

No confronto entre as leis processuais, causa, de fato, estranheza que a lei fundamental do processo - o Código de Processo Civil - tenha sido editada sob a forma de lei ordinária, ao passo que uma lei especial, que disciplina apenas um tipo de processo, tenha vindo a lume com o *status* de lei complementar.⁽⁸⁾

Seja como for, prevê a L.C. 76 a aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil (art. 22), e, no que concerne aos processos em curso, incide de imediato o conjunto normativo da lei sob comento, em obediência ao princípio da imediatidade processual, sendo, entretanto, considerados válidos os atos processuais já praticados sob a égide da legislação anterior (art. 23).

3. Fase administrativa

O procedimento normal de desapropriação comporta uma fase administrativa, pré-processual, a cargo da pessoa a quem interessa a transferência da propriedade. O ato central dessa fase é a *declaração* de utilidade pública, ou de interesse social (art. 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/41, e art. 3º, da Lei nº 4.132/62).

A declaração é firmada através de *decreto*, conforme dita o art. 2º da Lei Complementar nº 76, e, como se trata de modalidade expropriatória exclusiva da União Federal (art. 184, C.F.), a edição do ato declaratório é da competência também exclusiva do Presidente da República.⁽⁹⁾

Embora dotado de conteúdo declaratório, o decreto presidencial se inclui entre os *atos constitutivos*, não somente porque criam uma nova situação para a Administração e para o administrado,⁽¹⁰⁾ como também porque se revela condição de procedibilidade para o futuro processo judicial.

A manifestação de vontade expressa no decreto, porém, tem apenas o condão

(6) PONTES DE MIRANDA, GERALDO ATALIBA, JOSÉ AFONSO DA SILVA.

(7) *Elementos de Direito Constitucional*, 5ª ed., pág. 150.

(8) É dizer, por outras palavras, que a lei fundamental do processo se instrumentalizou por lei de nível menor, segundo alguns, do que a adotada para lei que trata de aspecto particular do processo.

(9) O legislador não aceitou, portanto, a declaração firmada por lei de efeitos concretos, como o fez o art. 8º do Decreto-Lei nº 3.365.

(10) HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 14ª ed., pág. 148.

de possibilitar a desapropriação, não torná-la obrigatória, já que pode a Administração revogá-la posteriormente se desaparecida a utilidade pública, ou o interesse social do bem, conforme acertadamente registra LAUBADERE.⁽¹¹⁾

Na desapropriação para fins de reforma agrária, entretanto, a fase administrativa não se exaure com o decreto expropriatório. Exige a lei que a Administração cumpra dois atos de natureza técnica - a *vistoria e a avaliação* do imóvel (art. 2º, § 2º). Tais atos, que devem conter a descrição do imóvel, a relação de suas benfeitorias necessárias, úteis e voluptuárias, bem como outros elementos de caracterização, e, ainda, a avaliação discriminada da terra nua e dessas benfeitorias, qualificam-se também como condições de procedibilidade, devendo acompanhar necessariamente a petição inicial (art. 5º, inc. IV). Caso não a acompanhem, deverá o Juiz determinar ao autor que supra a omissão, fato que, se não ocorrer, ensejará o indeferimento da petição inicial. Incidem aqui, portanto, as regras do art. 284 e parág. único, do Código de Processo Civil.

Diz a lei que a ação deverá ser proposta dentro de dois anos contados da publicação do decreto expropriatório (art. 3º). Daí surge a indagação: *quid iuris* se a propositura não se der nesse prazo? A lei processual não o diz. A lei substantiva, todavia, fixa para o expropriante o prazo também de dois anos para efetivar a desapropriação (art. 3º, Lei nº 4.132/62), e, conquanto não mencione o efeito de eventual inércia, manda aplicar, no que couber, as normas da lei expropriatória para os casos de utilidade pública (Decreto-Lei nº 3.365/41). Esta dispõe que a inércia do expropriante acarreta a *caducidade* do decreto, mas ressalva que, decorrido um ano após tal caducidade, poderá o Estado editar novo ato (art. 10). Sendo assim, é de se concluir que se a ação expropriatória não for proposta no prazo de dois anos após a publicação do decreto expropriatório, este caducará, impedindo que a Administração edite novo ato pelo período de um ano. Depois desse prazo, poderá ser editado outro decreto, correndo a partir de sua publicação novo prazo para a propositura da ação.

A despeito da controvérsia sobre a constitucionalidade da ressalva relativa à caducidade,⁽¹²⁾ o certo é que não se firmou jurisprudência considerando-a inconstitucional. Desse modo, se o expropriante, ultrapassado o período de dois anos da publicação do decreto, promove a ação, deve o juiz extinguir o processo sem julgamento do mérito por falta da condição da ação relativa ao *interesse de agir*, como prescreve o art. 267, VI, do Cód. Proc. Civil.

4. A ação expropriatória

Repetindo os termos constitucionais (art. 184, § 3º, da C. F.), a Lei Complementar nº 76 se propôs a disciplinar *procedimento contraditório especial, de rito sumário* para materializar o litígio expropriatório relativo à reforma agrária.

Sem dúvida, constitui impropriedade técnica adjetivar esse tipo de procedi-

⁽¹¹⁾ *Traité Elementaire de Droit Administratif*, vol. II, 1963, pág. 217.

⁽¹²⁾ Cf. JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES, *A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*, 1992, págs. 195/199.

mento como *contraditório*. E por mais de uma razão. Todo processo - instrumento de solução de litígios - é por natureza contraditório, e isso porque o *ius actionis*, na firme perspectiva de CALAMANDREI, tem sempre caráter bilateral, "uma vez que o pedido que na ação se contém importa providência que vai incidir na esfera jurídica de outra pessoa".⁽¹³⁾ Depois, todos os processos de desapropriação têm previsto a manifestação do expropriado, ainda que com âmbito de certo modo limitado. Mas só o fato de prever a possibilidade dessa manifestação já caracteriza o procedimento como *contraditório*. Por fim, o *contradictum* teria que ser de qualquer forma admitido, e isso porque se revela direito fundamental de índole constitucional (art. 5º, LV, C.F.).⁽¹⁴⁾

A qualidade de ser *especial* parece acertada por compatível com a dicotomia adotada no sistema processual, que divide os procedimentos em *comuns e especiais*.⁽¹⁵⁾ Como o rito previsto na lei não tem os trâmites próprios do procedimento comum, não poderá deixar de qualificar-se o procedimento como *especial*, e de jurisdição contenciosa, a símile dos previstos entre os art. 890 a 1.102, do C. P. Civil.

Diz-se, ainda, na lei que o procedimento é de *rito sumário*. Em que pese não haver profunda diversidade com os procedimentos expropriatórios anteriores no que diz respeito ao rito, não se pode negar que o legislador andou fixando alguns prazos para a concretização de algumas atividades dentro do processo, com o intuito de caracterizar a *sumariedade* do rito.⁽¹⁶⁾

Como a competência para desapropriar com vistas à reforma agrária é da União Federal (art. 184, C.F.), conseqüentemente a competência para processar e julgar os processos expropriatórios correspondentes é da Justiça Federal (art. 2º, § 1º).

A L. C. nº 76 atribuiu a essa ação expropriatória caráter *preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando* (art. 18). Significa dizer que ações já em curso, nas quais haja controvérsia sobre o imóvel pretendido pelo Poder Público, passam a ter caráter secundário no momento em que proposta a ação expropriatória, e qualquer decisão a ser nelas proferida terá que curvar-se ao *decisum* da desapropriação, o que a torna *prejudicial* em relação a elas, isto é, fixa a premissa para o que se decidir nas demais. Completando o dispositivo, reza a lei que qualquer ação que tenha por objeto o imóvel expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação.⁽¹⁷⁾ Adota-se aqui a *prevenção*, instituto pelo qual "se exclui a competência de outros órgãos judiciários, que também seriam competentes para a causa, a fim de situá-la, unicamente, no órgão em que a ação primeiramente foi proposta",⁽¹⁸⁾ de modo a conferir ao órgão competente a *perpetuatio iurisdictionis*.

(13) JOSÉ FREDERICO MARQUES, *Manual de Direito Processual Civil*, 1º vol., 1974, págs. 164/5.

(14) O contraditório aqui reclama, como bem anota NAGIB SLAIBI FILHO, não só a oportunidade de falar sobre alegações da outra parte, como também a de fazer a prova contrária (*Anotações à Constituição de 1988, 1989*, pág. 218).

(15) Arts. 272 e 273, Cód. Proc. Civil.

(16) Confirmam-se, como exemplos, os arts. 6º; 9º, § 2º; 11; 12; 15, dentre outros. Como providências não temporais caracterizadoras da sumariedade, vejam-se arts. 8º, 13, § 2º; 17.

(17) Art. 18, § 1º.

(18) JOSÉ FREDERICO MARQUES, *ob. e vol. cit.*, pág. 231.

É antiga a discussão sobre a obrigatoriedade, ou não, de intervenção do Ministério Público nas ações de desapropriação. Ante o silêncio sobre a intervenção nas leis disciplinadoras desse tipo de ação, doutrina e jurisprudência têm divergido a respeito do problema, isso porque para alguns haveria mero interesse da pessoa expropriante, e para outros haveria a presença do interesse público qualificado pela natureza da lide (art. 82, III, Cód. Proc. Civil).⁽¹⁹⁾ O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro decidiu: “*É obrigatória a intervenção do MP em causas que envolvam o erário municipal, como as que objetivam indenização por expropriação*”. (Reex. Necess. 807, 8ª Câm. Cív, TJRJ, ac. de 03.09.85, Relator o Des. FERNANDO CELSO GUIMARÃES, *apud* ADCOAS nº 108298). Sempre sustentamos esse entendimento, forte em que, maior do que o interesse da pessoa expropriante, fiscalizados devem ser os pressupostos constitucionais que conduzem à perda da propriedade, direito fundamental do indivíduo, como indica peremptoriamente a Const. Federal. A Lei Complementar nº 76 parece ter perfilhado a posição ao estatuir que “*O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância*” (art. 18, § 2º, destaque nosso). Ora, se se torna obrigatória a intervenção ministerial na ação expropriatória para reforma agrária, nenhuma razão plausível haverá para que não seja obrigatória a intervenção nas demais modalidades de desapropriação, uma vez que o mesmo pressuposto genérico que inspira aquela ação está presente nestas.⁽²⁰⁾

5. Sujeito ativo

No sistema da desapropriação é preciso distinguir o poder de *declarar* a utilidade pública, ou o interesse social, do poder de *promover* o procedimento expropriatório. Bem registra CRETELLA JUNIOR que **declarar** é *anunciar que vai desapropriar, enquanto promover é efetivar o conteúdo da declaração*.⁽²¹⁾

No caso da desapropriação para fins de reforma agrária, a competência para declarar o interesse social é da União Federal (art. 184, C.F.). Entretanto, pode esta instituir pessoa jurídica componente de sua Administração Indireta para administrar as providências relativas à efetiva transferência do bem desapropriado.⁽²²⁾

Por essa razão, o titular do direito expropriatório nem sempre terá que ser o titular do direito de ação. O legislador processual da L. C. 76/93 previu essa hipótese, estabelecendo que a ação deverá ser proposta *pele órgão federal executor da reforma agrária* (art. 2º, § 1º). O sujeito ativo do processo, em consequência, será a

⁽¹⁹⁾ No sentido da não obrigatoriedade, cf. RF 256/282 e S. T. F. (RE 87.168, DJ de 01.07.77); no sentido da obrigatoriedade, cf. RF 254/304 e 256/308; e S.T. F. (RE 86.502, DJ 29.09.78).

⁽²⁰⁾ De fato não há que considerar-se o interesse público na ação expropriatória para reforma agrária maior do que o que justifica as demais ações de desapropriação para o efeito da intervenção do Ministério Público.

⁽²¹⁾ *Comentários às Leis de Desapropriação*, 1976, pág. 112.

⁽²²⁾ Tal atividade é própria de autarquia, e a União atribuiu tal função ao INCRA, que, depois de ser extinto, foi restabelecido.

pessoa da Administração Indireta Federal à qual for cometida a tarefa de executar a política de reforma agrária.⁽²³⁾

Relembre-se, por fim, que na ação de desapropriação o sujeito ativo é sempre o Poder Público, seja representado pelas próprias pessoas federativas, seja por outras pessoas a quem tenha conferido por delegação a *legitimatío* para a causa.

6. *Sujeito passivo*

A legitimação passiva deve ser atribuída ao *titular do interesse que se opõe ao afirmado na pretensão*.⁽²⁴⁾

Sendo o núcleo central da ação a providência judicial autorizadora da transferência da propriedade, legitimado será o proprietário do bem alvejado pelo expropriante. E é nesse sentido que dispõe a lei (art. 7º). Legitimado será também o representante legal do proprietário, aplicando-se neste caso as diversas hipóteses de representação legal previstas no art. 12, do Cód. Proc. Civil.

E se o imóvel estiver sob o regime da enfiteuse? A enfiteuse retrata o desmembramento da propriedade. O domínio direto pertence ao nu proprietário, enquanto o domínio útil é atribuído ao enfiteuta; este, pois, tem um *ius in re aliena*, ou seja, um direito real de uso, gozo e disponibilidade da coisa, embora com algumas restrições.⁽²⁵⁾ Há, desse modo, interesses diretos do proprietário e do enfiteuta sobre as questões que envolvam a propriedade sob o regime da enfiteuse. Na ação de desapropriação para reforma agrária, ambos devem ser citados para figurar no pólo passivo da relação processual. Trata-se nesse caso de *litisconsórcio necessário*, porque a lei exige a presença de ambas as partes no mesmo pólo (art. 7º, § 1º), e de caráter *unitário*, porque pela natureza da relação jurídica o juiz vai julgar o feito de modo uniforme para todas as partes.⁽²⁶⁾

Haverá, porém, uma hipótese em que a enfiteuse não provocará o *litisconsórcio*: quando a União Federal for a titular do domínio direto. E a razão é óbvia: sendo ela a interessada na ação, já que representada no pólo ativo por entidade de sua administração descentralizada, não haveria por que ser legitimada passiva, o que denuncia que o objeto da lide nesse caso estará voltado para a transferência do domínio útil. A *legitimatío* passiva será, então, apenas do enfiteuta.⁽²⁷⁾

⁽²³⁾ Trata-se de delegação transmitida por lei, tal como já havia previsão no art. 3º do Decreto-Lei 3.365/41. Há, todavia, quem entenda possível a delegação por decreto, como informa DIÓGENES GASPARINI (*Direito Administrativo*, 1992, pág. 445).

⁽²⁴⁾ MOACYR AMARAL SANTOS (*Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*, 1º vol., 1977, pág. 146).

⁽²⁵⁾ WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO (*Curso de Direito Civil*, 3º vol., 1977, pág. 272), que assinala que o instituto tem *por finalidade econômica favorecer o aproveitamento das terras incultas ou dos terrenos não edificados*, conforme norma do art. 680, do Cód. Civil.

⁽²⁶⁾ CELSO AGRÍCOLA BARBI, comentando o art. 47, do Cód. Proc. Civil (*Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. I, tomo I, 1975, pág. 282). Explica o autor que embora não haja necessária correspondência, na maioria das vezes o *litisconsórcio necessário* é também *unitário*. Cf. ainda JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, *Litisconsórcio Unitário*, 1972, págs. 119/127.

⁽²⁷⁾ Art. 7º, § 1º, *in fine*.

Essa disciplina da enfiteuse difere um pouco da adotada para titulares de outros direitos reais sobre o imóvel expropriando. Serão eles *intimados* para a ação, razão por que sua posição no processo, se nele intervierem, será a de *assistente*, uma vez que pode assistir o proprietário e tem interesse no desfecho da causa. ⁽²⁸⁾

Se o proprietário for falecido, legitimado passivo será o espólio, mas, diversamente do que se passa no processo civil comum, em que a representação se dá pelo inventariante ⁽²⁹⁾, neste tipo de processo expropriatório a representação, no caso de não haver inventariante, poderá ser do cônjuge sobrevivente ou de qualquer herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel (art. 7º, § 2º, L. C. 76). Resulta que aqui haverá alcance mais amplo da representação do sujeito passivo da lide. E não há prevalência de um sobre o outro: tanto o cônjuge quanto o detentor do imóvel, citados, passam a representar o espólio. ⁽³⁰⁾

Pode ter ocorrido, durante a fase administrativa, que confrontantes do imóvel se tenham insurgido contra as divisas fixadas pelos peritos da Administração. Se o fizeram de forma justificada, são intimados para o processo, assumindo a posição de assistentes em razão do interesse jurídico que terão no desfecho da causa.

7. Causa de pedir

Causa de pedir, na feliz síntese de CALMON DE PASSOS é “a enunciação do fato jurídico sobre o qual assenta o autor a sua pretensão”, ou seja, o fato constitutivo do direito de autor. ⁽³¹⁾

Em toda ação expropriatória a *causa petendi* consiste na utilidade ou necessidade pública, ou no interesse social, declarados pelo Poder Público, correspondendo, assim, aos próprios pressupostos constitucionais da desapropriação.

Esse fato jurídico, como já visto, é instrumentalizado por decreto do Presidente da República. Nele o Poder Público expressa o interesse social que inspira a futura desapropriação. Como o texto do decreto deve ser anexado obrigatoriamente à petição inicial (art. 5º, I), dispensável se torna a menção da causa de pedir na inicial, devendo entender-se que está implícita no seu contexto.

É importante assinalar, todavia, que a *causa petendi* tem vinculação a fim específico: o interesse social declarado há de voltar-se para a reforma agrária. Desse modo, o decreto deverá exprimir não somente o interesse social, como também o fim específico da desapropriação - a reforma agrária. ⁽³²⁾ Se não o contiver, será o ato declaratório impréstável para instruir a petição inicial, e, de outro lado, não retra-

⁽²⁸⁾ Art. 50, C. P. Civil.

⁽²⁹⁾ Art. 12, V, C. P. Civil.

⁽³⁰⁾ O art. 16 do Decreto-Lei nº 3.365/41 também admite a citação do cônjuge, herdeiro ou legatário, detentor da herança. Comentando o dispositivo, José Carlos de Moraes Salles entende que prevalece o critério da detenção da herança, podendo, assim, ser o cônjuge excluído da citação (*ob. cit.*, pág. 325). Entendemos, porém, que tal critério não se aplica ao procedimento da L. C. 76, que nitidamente qualifica todos como representantes do espólio.

⁽³¹⁾ *Comentários ao Código de Processo Civil, III vol.*, 1975, pág. 200.

⁽³²⁾ Esse fim específico está, aliás, mencionado, junto com o pressuposto do interesse social, no art. 184 da Const. Federal.

tará a exata causa de pedir ensejadora do *petitum*. Não será caso de inépcia da inicial⁽³³⁾, mas como o decreto reflete a própria causa de pedir, revelando-se documento indispensável à propositura da ação, deverá o juiz determinar que o expropriante preencha com exatidão o requisito, em ordem a indicar o *fin específico* do interesse social no decreto declaratório.⁽³⁴⁾

8. O objeto

O exercício da ação pressupõe que o autor deseje a prestação jurisdicional do Estado. Por isso, é preciso que dirija seu pleito ao juiz. O pedido é o objeto da ação, e, como bem realça **WELLINGTON MOREIRA PIMENTEL**, *por ele se identifica o bem jurídico que o autor pretende obter e a espécie de providência jurisdicional que do Estado reclama*.⁽³⁵⁾ Este constitui o pedido *imediato*, e aquele o pedido *mediato*.

O pedido imediato na ação expropriatória é a tutela jurisdicional reclamada pelo expropriante, e o pedido mediato é a extinção de uma situação jurídica - a perda da propriedade - com vistas à obtenção do bem perseguido.⁽³⁶⁾

Entretanto, o processo expropriatório tem singular particularidade. A indenizabilidade, de acordo com o próprio mandamento constitucional, reflete condição para que seja efetivada a transferência do bem desapropriado. Sendo assim, ao mesmo tempo em que formula o pedido mediato de transferência do bem requer também seja aceita pelo julgador a oferta de indenização mencionada na petição inicial, como, aliás, consta do art. 5º da lei.⁽³⁷⁾

9. Formalização da pretensão

A pretensão expropriatória é formalizada através de petição inicial do expropriante. *Peça básica*, com dilucida **CALMON DE PASSOS**, *ela não só é o instrumento para constituição e desenvolvimento do processo, mas, por igual, a delimitadora da extensão em que se efetivará o poder de julgar do magistrado*.⁽³⁸⁾

A petição inicial, como emana do art. 282, do Cód. Proc. Civil, deve sujeitar-se à observância de certos requisitos, sob pena de ser indeferida.⁽³⁹⁾ Alguns desses requisitos dizem respeito ao *requerimento* (inc. I, II, V, VI e VII), e os demais ao *libelo* (inc. III e IV).

⁽³³⁾ Haveria inépcia se *faltasse* a causa de pedir, rendendo ensejo, então, ao indeferimento da inicial (art. 295, I, c/c art. 295, parág. único, I, do Cód. P. Civil).

⁽³⁴⁾ Cf. arts. 283 e 284, do Cód. Proc. Civil.

⁽³⁵⁾ *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. III, 1975, pág. 169.

⁽³⁶⁾ **JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES**, *ob. cit.*, pág. 231.

⁽³⁷⁾ Tal ocorre ainda quando a indenização se faça por títulos, ou quando a avaliação é fixada previamente pela administração em laudo próprio (art. 2º, § 2º e art. 5º, IV, "c", L. C. 76).

⁽³⁸⁾ *Ob. e vol. cit.*, pág. 138. Exatamente por isso, ensina o autor, é que o juiz não deve decidir nem aquém, nem além, nem fora do que foi posto na petição inicial.

⁽³⁹⁾ Cf. arts. 295, VI, c/c 284, C.P. Civil.

Como devem estar presentes nas petições iniciais em geral, tais requisitos consideram-se *gerais*, e devem ser cumpridos pelo autor da ação expropriatória. Em algumas ocasiões, porém, a lei cria algum outro requisito adequado ao tipo de pretensão formulada ao juiz - *são os requisitos especiais*.

Na ação de desapropriação disciplinada pela L. C. 76/93, além dos requisitos gerais estatuídos no diploma processual, deve a petição inicial contemplar um requisito especial: a oferta do preço.⁽⁴⁰⁾ A razão, como visto acima, decorre da circunstância de que o *petitum* da ação tem a indenizabilidade ao expropriado como *conditio* de seu acolhimento.

Estabelece, ainda, o Cód. Proc. Civil que, além dos requisitos intrínsecos da petição inicial, seja esta acompanhada obrigatoriamente de alguns documentos considerados indispensáveis à fixação do desenho da pretensão (art. 283). Não se deduza daí, como bem registra **FREDERICO MARQUES**, que o autor tenha que juntar de imediato todos os documentos que amparem seu pedido; indispensável é apenas que instrua a inicial com os documentos fundamentais do pedido ajuizado.⁽⁴¹⁾

A Lei Complementar nº 76 enumerou os documentos que devem necessariamente acompanhar a petição inicial, conforme se observa no disposto nos incisos I a IV do art. 5º. A hipótese, aliás, é também constante do Decreto-Lei nº 3.365/41.⁽⁴²⁾

A relação documental exigida na lei, por ser mais detalhada que a da lei geral, denota o caráter *sumário* do procedimento, mencionado no art. 184, § 3º, da Const. Federal. Exige-se o decreto expropriatório e já as certidões atualizadas do imóvel, bem como o documento cadastral respectivo. Além desses, o expropriante deve anexar o laudo de vistoria e de avaliação administrativa, pelos quais se terá descrito o imóvel, relacionado as benfeitorias e fixado o *quantum* indenizatório para a terra nua e para as benfeitorias.

Faltante qualquer desses documentos, reputados indispensáveis à inicial, deve o juiz determinar a regularização do fato a fim de que o processo tenha presente o pressuposto processual relativo a sua constituição e desenvolvimento.⁽⁴³⁾

10. Providências jurisdicionais imediatas de conteúdo positivo

Recebendo a petição inicial, observando esta os requisitos legais, o juiz adota três providências imediatas de conteúdo positivo: *citatória*, *indenizatória* e *averbatória*. A *providência citatória* consiste na determinação no sentido de ser citado

⁽⁴⁰⁾ Cf. art. 5º.

⁽⁴¹⁾ *Manual de Direito Processual Civil*, 2º vol., 1974, pág. 42.

⁽⁴²⁾ Ressalve-se, contudo, que o art. 13 do Decr.-Lei 3365/41 exige a juntada apenas do decreto, da planta do imóvel e do contrato (quando é o caso), ao passo que a LC 76 exige, além dos dois primeiros, documento cadastral, certidões e o laudo de vistoria e avaliação, sendo, pois, maior aqui a exigência.

⁽⁴³⁾ V. arts. 284 e 295, VI, do C. P. Civil.

o expropriado para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se o desejar (art. 6º, II). Aqui não há novidade em relação ao processo comum.

Demais disso, autoriza o depósito judicial da indenização oferecida, sabido que o autor, já na inicial, apresenta oferta do *quantum indenizatório* de acordo com a vistoria administrativa realizada previamente. É a *providência indenizatória*.⁽⁴⁴⁾

Por fim, cumpre à *providência averbatória*, que reside na determinação de ser expedido mandado para proceder à averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para o fim de ensinar o conhecimento de terceiros.⁽⁴⁵⁾

Caso interessante da nova lei, que merece registro, é o da *imissão na posse* do imóvel expropriando. De acordo com o art. 15, do Decreto-Lei nº 3.365/41, *se o expropriante alegar urgência*, e depositar o preço, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens. Conquanto seja a avaliação de urgência “a apreciação valorativa ou axiológica, a cargo do administrador, incontrolada pelo Poder Judiciário”, como bem assinala CRETELLA JUNIOR⁽⁴⁶⁾, o certo é que tal declaração constituiu *conditio sine qua* para propiciar a imissão na posse, seja ela firmada no decreto, ou até em juízo.⁽⁴⁷⁾ O referido dispositivo desafia, pois, hipótese de *imissão na posse de caráter condicionado*.

A Lei Complementar 76, no entanto, tratou a matéria um pouco diferente. Silenciando sobre a necessidade de o expropriante alegar urgência, e determinando que o juiz, efetuado o depósito, imita o autor na posse, no prazo de 24 horas (art. 6º, § 1º), a lei, de um lado, considerou a urgência do expropriante como presumida (no caso, *praesumptio iuris et de iure*), e, de outro, contemplou hipótese de *imissão na posse de caráter incondicionado*.⁽⁴⁸⁾ Por fim, aduz a lei que, se necessário, será requisitada força policial para possibilitar a imissão (art. 6º, § 3º).

11. A resposta do réu

A lei geral da desapropriação (Decreto-Lei nº 3.365/41) dispõe que “a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço” (art. 20). A expressão *vício do processo judicial*, embora imprópria, sempre foi entendida como comportando toda a matéria relativa às preliminares pertinentes às condições da ação e aos pressupostos processuais.⁽⁴⁹⁾ A impugnação do preço era, na verdade, a única *quaestio* de mérito a ser permitida ao réu.

⁽⁴⁴⁾ Art. 6º, I.

⁽⁴⁵⁾ Observe-se que a Lei nº 6.015/73, que regula os registros públicos, prevê, entre vários outros casos, o da averbação “das decisões, recursos e seus efeitos, que tenham por objeto atos ou títulos registrados ou averbados” (art. 167, II, nº 12). Portanto, a LC 76 previu, no art. 6º, II, nova hipótese - a da averbação do ajuizamento da ação expropriatória, providência que também passa a ser obrigatória para os registros de imóveis.

⁽⁴⁶⁾ *Tratado da Desapropriação*, vol. 2, 1980, pág. 38.

⁽⁴⁷⁾ Cf. SÉRGIO FERRAZ, que informa adotar esta última alternativa PONTES DE MIRANDA e o STF (RTJ 56/730), *Desapropriação - Indicações de Doutrina e Jurisprudência*, 1972, pág. 161.

⁽⁴⁸⁾ Esclareça-se: de caráter incondicionado em relação à urgência, não ao depósito prévio da oferta, esse sempre necessário.

⁽⁴⁹⁾ CRETELLA JUNIOR, *Tratado*, págs. 76/78.

A lei nova adotou regra assemelhada no art. 9º: “A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.”

A norma apresenta dois aspectos a considerar. O primeiro reside na amplitude possível da defesa, isto é, o contestante tem o direito de impugnar as questões preliminares de ação e processo, como, aliás, ocorre nos procedimentos em geral, e também tudo o que não constituir apreciação do interesse social gerador da desapropriação. Significa dizer que a restrição diz respeito ao ato em si declaratório do interesse social no que concerne a seu conteúdo, não a sua forma.

O contestante, porém, não pode questionar qualquer aspecto relativo ao interesse social declarado. E a razão é óbvia: o critério de avaliação do interesse social é exclusivamente administrativo, não cabendo ao Judiciário aferi-lo na ação de desapropriação. Desse modo, inócua seria a impugnação a ser feita pelo réu, pois que insuscetível de apreciação pelo julgador. Na verdade, é o administrador que pode sopesar os critérios que conduzem à necessidade de desapropriar certa área para implementar a reforma agrária.⁽⁵⁰⁾

Pode ocorrer que o expropriado concorde com o preço oferecido. Haverá no caso autocomposição, e ao juiz caberá apenas proferir sentença homologatória do ajuste entre as partes.⁽⁵¹⁾

A L.C. nº 76 contemplou expressamente, no caso de desapropriação parcial, o direito de extensão a ser exercido pelo expropriado. Anota **HELY LOPES MEIRELLES** que tal direito “é o que assiste ao proprietário de exigir que na desapropriação se inclua a parte restante do bem expropriado, que se tornou inútil ou de difícil utilização”.⁽⁵²⁾ O legislador, diversamente do que ocorreu com o Decreto-Lei nº 3.365/41, que silenciou a respeito, previu que o expropriado pode exercer o direito de extensão na contestação (art. 4º), e isso quando a área remanescente ficar: 1º) reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou 2º) prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada.

Surge nesse caso interessante questão processual. Viu-se que o pedido mediato do expropriante consiste na transferência da propriedade tal como identificada no decreto expropriatório. Se esse decreto atinge apenas parte da propriedade, gerando desapropriação parcial, e o expropriado, na contestação, reivindica, pela ocorrência das hipóteses do art. 4º, seja estendida a área desapropriada, haverá no curso da lide uma ampliação da *res deducta*. Sendo acolhido o direito de extensão invo-

⁽⁵⁰⁾ CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO sustenta ser possível ao expropriado impugnar a declaração “quando o proprietário puder, objetivamente e indisputavelmente, demonstrar que a declaração de utilidade pública não é um instrumento para a realização dos fins a que se preordena, mas um recurso ardiloso para atingir outro resultado” (*Curso de Direito Administrativo*, 1992, pág. 386). Aqui, todavia, pode considerar-se que o ataque a ato desse tipo, eivado de desvio de finalidade, diz respeito à própria condição de procedibilidade para a ação expropriatória, o que estaria contido no permissivo legal relativo à contestação.

⁽⁵¹⁾ Regra idêntica consta do art. 22 do Decr.-Lei 3365/41 (art. 22).

⁽⁵²⁾ *Ob. cit.*, pág. 522.

cado pelo réu-expropriado, a decisão que fixar a indenização abrangerá a totalidade da área e não somente parte desta, como mencionado no decreto e postulado na petição inicial. Efeito disso é que, mesmo que o valor ofertado tenha sido absolutamente ajustado à área pretendida, haverá sempre sucumbência do expropriante, uma vez que, reconhecido o direito de extensão, caber-lhe-á completar o *quantum* indenizatório de forma a alcançar também a área remanescente agora alcançada pela sentença. Esta levará em consideração, na hipótese, a área total, e não somente a área pretendida pelo Poder Público.⁽⁵³⁾

12. Instrução

Insindicável a apreciação do interesse social inspirador da desapropriação, a única situação fática que pode exigir comprovação no processo expropriatório é o valor atribuído ao bem expropriando. E exatamente porque “*não está ao alcance do juiz o conhecimento técnico especializado e completo de todas as ciências, ou de qualquer uma que não seja a ciência do direito*”⁽⁵⁴⁾, necessária se fará a produção de prova pericial para subministrar ao julgador elementos concretos com vistas à fixação do *quantum* indenizatório.⁽⁵⁵⁾

A prova pericial, entretanto, não terá a amplitude que normalmente tem no processo, no que se refere aos pontos a serem examinados. No processo expropriatório para reforma agrária, o *contradictum* se limitará aos pontos da vistoria administrativa prévia que o réu-expropriado impugnar, e isso porque, obviamente, nesses pontos é que estará o cerne do litígio entre as partes.

Defrontando-se com essa impugnação, o juiz, então, determinará a produção da prova judicial, e, ao mesmo tempo, designará perito do juízo; formulará os quesitos necessários⁽⁵⁶⁾; intimará peritos e assistentes para prestarem compromisso, e também as partes para apresentarem quesitos.

Aqui, porém, deve fazer-se observação quanto ao procedimento estabelecido na lei. Em primeiro lugar, se for necessária a prova pericial, terá o expropriado o direito de indicar perito de sua confiança, ou seja, seu assistente técnico, direito, aliás, intrínseco à exigência do contraditório, a ele garantido pelo art. 184, § 3º, da Const. Federal. Dizendo a lei que o juiz, tão logo receba a contestação, *intimará o perito e os assistentes*, fica a dúvida sobre o *momento* em que o réu-expropriado indicará seu assistente. Em nosso entender, para bem garantir ao réu o contraditório

⁽⁵³⁾ Ter-se-á que entender que, correspondendo o interesse social presumivelmente à área total, deveria o expropriante oferecer indenização para toda ela, e não apenas para área parcial. Daí a sucumbência parcial pelo oferecimento de valor inferior ao devido.

⁽⁵⁴⁾ JOÃO CARLOS PESTANA DE AGUIAR, *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. IV, 1974, pág. 319.

⁽⁵⁵⁾ Registre-se, porém, que nem sempre será necessária a prova pericial, como, por exemplo, no caso de não haver impugnação à vistoria administrativa. Por isso, a lei dispôs que o juiz, *se for o caso*, determinará a realização dessa prova. Cf. art. 9º.

⁽⁵⁶⁾ Interessante notar que, no Cód. Proc. Civil, são as partes que usualmente formulam quesitos (art. 421, §1º, II), embora o juiz também seja facultado fazê-lo (art. 426, II). Dada, porém, a peculiaridade do fato a comprovar-se, parece ter o legislador previsto que o juiz, feita a impugnação da vistoria, normalmente formulará quesitos (art. 6º, § 1º, II).

rio, deve ser-lhe assegurada dupla permissividade temporal. A primeira é a indicação do assistente já na própria contestação, peça que conterà, é óbvio, os pontos de impugnação da vistoria administrativa.⁽⁵⁷⁾ A segunda há de ser após a contestação, se nesta não houver a indicação. Neste caso, deverá o juiz primeiramente intimar a parte para indicar seu assistente, e, indicado este, adotar as providências vistas acima, contidas no art. 9º, § 1º, da lei.

A conclusão da prova pericial deverá ocorrer no prazo assinado pelo juiz, mas não poderá exceder a sessenta dias (art. 9º, § 2º). Na lei processual geral, a fixação do prazo também fica a critério do Juiz (art. 427, II), embora possa este prorrogar o prazo inicial se o perito, por motivo justificado, não entrega o laudo oportunamente (art. 432). A Lei Complementar nº 76, porém, não previu essa possibilidade, e, como o processo por ela regulado se qualifica como *sumário*, entendemos inaplicável aquela faculdade judicial. No caso de descumprimento do prazo fixado, incide, a nosso ver, o art. 433, parágrafo único, do C. P. Civil, que autoriza o juiz a substituir o perito remisso e lhe impor a multa prevista no dispositivo.⁽⁵⁸⁾

13. Sentença

No sistema processual vigente, é sabido que a *sentença é o ato pelo qual o juiz põe termo ao processo, decidindo ou não o mérito da causa* (art. 162, § 1º, C. P. Civil). Irrelevante o tipo da causa: a sentença, na verdade, extingue o processo. E não se passa diferentemente no processo expropriatório: seja por autocomposição superveniente ajustada entre as partes, seja no caso de permanência do litígio, é a sentença que vai extinguir o processo.

Como toda sentença, a decisão no processo expropriatório deve obedecer aos requisitos estabelecidos no art. 458, do Cód. Proc. Civil. Além disso, deve o juiz ater-se ao objeto do pedido, havendo, porém, como visto acima, a possibilidade de certa ampliação quando o réu suscita na contestação o *direito de extensão*.⁽⁵⁹⁾

Se a contestação admite conter toda a matéria de interesse da defesa (art. 9º), é possível ao réu, já vimos, alegar preliminares relativas às condições da ação e aos pressupostos processuais. Desse modo, poderá a sentença ser *terminativa*, quando o processo for extinto em razão da ausência de tais condições e pressupostos, ou *definitiva*, quando decidido o próprio mérito do litígio, como é o caso da decisão que fixa a indenização no processo expropriatório.⁽⁶⁰⁾

⁽⁵⁷⁾ O curioso nesta hipótese é que a indicação do assistente pelo réu se dará antes da indicação do perito do juízo, em inversão ao sistema do Cód. Proc. Civil, em que só depois de nomeado o perito (art. 421) as partes indicam seus assistentes (art. 421, § 1º, I).

⁽⁵⁸⁾ Corretamente observa MOACYR AMARAL SANTOS que a substituição do perito do juízo não impede que os assistentes técnicos das partes prossigam normalmente nas suas funções probatórias (*Comentários ao Código de Processo Civil*, IV vol., 1976, pág. 369).

⁽⁵⁹⁾ O fato, aliás, é reconhecido por JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA: “*Ressalvadas as exceções expressamente previstas em Lei*, não pode haver julgamento fora ou além do pedido” (*Temas de Direito Processual*, 1977, pág. 96).

⁽⁶⁰⁾ JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES lembra ainda que definitiva será também a sentença que homologar a transação entre as partes, bem como a que pronunciar a decadência em razão da caducidade do decreto expropriatório, tudo em consonância com o art. 269, III e IV, do C. P. Civil (*ob. cit.*, pág. 409).

Na ação de desapropriação a regra é que a sentença defina o ponto central da discussão: o *quantum* indenizatório. A Constituição Federal, ao dispor sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, distinguiu dois tipos de indenização - a efetuada em títulos da dívida agrária para a terra nua (art. 184) e a paga em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias (art. 184, § 1º).

Tal diversidade de critério indenizatório impõe que o juiz, na sentença, individualize o valor do imóvel em si e o das benfeitorias, sem contar, é óbvio, com outros eventuais componentes da indenização. Essa a regra contida no art. 12, § 3º da lei. Tratando-se de enfiteuse, a indenização será depositada em nome dos titulares do domínio útil e do domínio direto; havendo controvérsia entre eles, deverá ser deslindada em ação autônoma.⁽⁶¹⁾

Para chegar à conclusão sobre o valor indenizatório, deve o juiz exprimir na sentença os fatos que motivaram seu convencimento, de modo que possam as partes ter com precisão os exatos pontos fáticos que mereçam sua impugnação.⁽⁶²⁾ No Decreto-Lei nº 3.365/41, a menção aos fatos de convencimento do juiz também foi exigida na sentença, mas foram apontados alguns fatores especiais que também deveriam ser levados em conta pelo julgador, como a estimação para efeitos fiscais, preço de aquisição, situação de conservação, etc. (art. 27), o que levou **CRETILLA JUNIOR** a destacar que tais eventos atuariam na formação do livre convencimento do juiz.⁽⁶³⁾

A lei nova deu tratamento mais genérico quanto aos fatores que devem inspirar a convicção do juiz. A fundamentação do juiz deve basear-se em dois tipos de fatores, que devem ser *objetivos*. O primeiro é o *fator específico*, que consiste no arbitramento decorrente da prova pericial, e o segundo é o *fator genérico*, em cujo âmbito se situam todos os elementos objetivos de convencimento do julgador, e, particularmente, a pesquisa de mercado, expressamente mencionada na lei.⁽⁶⁴⁾ Em nosso entender, foi oportuna a referência a tal fator, porque, devendo ser justa a indenização, conforme preceito constitucional, não deve ela resultar da aplicação de critérios técnicos apenas, mas, ao contrário, deve ser o resultado da conjugação de tais critérios com os fatores sócio-econômicos existentes no momento e no lugar. A pesquisa de mercado se nos afigura como processo indispensável para uma correta fixação do *quantum* indenizatório.⁽⁶⁵⁾

Admite a lei, ainda, que o juiz arbitre indenização para desmonte e transporte de móveis e semoventes a ser suportada pelo expropriante (art. 20). Embora a lei tenha possibilitado tal arbitramento em qualquer fase processual, mesmo após a

⁽⁶¹⁾ Art. 12, § 4º.

⁽⁶²⁾ A fundamentação das decisões judiciais é hoje cânone constitucional (cf. art. 93, IX, C.F.).

⁽⁶³⁾ *Comentários*, págs. 371/2.

⁽⁶⁴⁾ *Cf. art. 12, § 1º.*

⁽⁶⁵⁾ No substancial trabalho que escreveu a respeito da desapropriação para reforma agrária (*Desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal*), FÁBIO DE OLIVEIRA LUCHESI destaca, com razão, que a exigência de justiça deve estar presente mesmo nos Títulos da Dívida Agrária, que devem conter cláusula de preservação do valor real ("Rev. Dir. Público" nº 90, abr/jun/89, pág. 172).

sentença, será este ato o adequado para essa definição, até porque se trata de outro componente da indenização, e, pois, suscetível de apreciação na decisão, nos termos do art. 12, § 3º.

14. Recursos

A Lei Complementar nº 76, dispondo sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para instrumentalizar a desapropriação para fins de reforma agrária, caracteriza-se como lei adjetiva especial, o que torna autônomos, em princípio, os seus comandos, relativamente às normas processuais gerais estabelecidas no Código de Processo Civil. Como nem sempre as regras especiais contêm toda a estrutura necessária ao processo, o legislador especial normalmente prevê a incidência subsidiária do diploma geral. Foi o que fez o legislador do processo expropriatório ao dispor: “*Aplica-se subsidiariamente ao procedimento de que trata esta Lei Complementar, no que for compatível, o Código de Processo Civil*” (art. 22).⁽⁶⁶⁾

Da premissa acima é possível evocar a conclusão de que, a despeito de a Lei Complementar nº 76 só aludir à apelação (art. 13), há de incidir no processo expropriatório todo o sistema de recursos definido no Código de Processo Civil.

Diz a lei que “*da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação*”. Na verdade, não caberá apelação apenas da sentença que fixar a indenização. O mesmo recurso caberá nas hipóteses de extinção do processo sem julgamento do mérito, bem como nas de extinção com julgamento do mérito sem a apreciação do *quantum*, com o que se aplicam aqui as regras subsidiárias e compatíveis dos art. 267 e 269, do Cód. Proc. Civil. A interpretação do dispositivo, assim, deve obedecer ao sistema processual genérico, devendo-se, por isso, entender que o legislador admitiu o recurso de apelação para o desfecho normal do processo, que é aquele em que o julgador define a indenização.

O efeito da interposição do recurso varia segundo a qualidade do recorrente. Se apelante for o expropriado, o efeito do recurso será meramente *devolutivo*, eis que atribuído à jurisdição superior o conhecimento do processo e do litígio, como bem acentua **FREDERICO MARQUES** ⁽⁶⁷⁾. Se a apelação for interposta pelo expropriante, terá o recurso os efeitos *devolutivo e suspensivo*, “*o que impede a produção imediata das conseqüências e resultados da decisão recorrida.*”⁽⁶⁸⁾

Decidida a lide, a regra é que a reabertura da discussão sobre a *res deducta* seja conduzida à jurisdição superior por intermédio dos recursos voluntários, ou seja, aqueles que demonstram que a parte sucumbente não se resignou com o capítulo da sentença que não atendeu a sua pretensão. No entanto, dilucida **MOACYR**

⁽⁶⁶⁾ A incidência do Código de Processo Civil sobre a L.C. nº 76, como se extrai do art. 22, obedece a dois princípios próprios - o *princípio da subsidiariedade*, indicativo de que a incidência primária é de lei especial, e o *princípio da compatibilidade*, segundo o qual a incidência da norma geral só deve ocorrer se guardar consonância com o *iter* traçado na lei especial.

⁽⁶⁷⁾ *Ob. cit.*, vol. 3, pág. 122.

⁽⁶⁸⁾ **FREDERICO MARQUES**, *ob. e vol. cit.*, pág. 123.

AMARAL SANTOS que “visando ao resguardo de certos interesses de ordem pública, a lei... prescreve a exigibilidade do cumprimento do princípio do duplo grau de jurisdição”, como é o que sucede no art. 475, do C. P. Civil.⁽⁶⁹⁾ Entre os casos de exigibilidade do duplo grau de jurisdição, destaca-se aquele em que há sucumbência da União, Estado e Município (art. 475, II). No processo expropriatório da L.C. 76, porém, o legislador não foi ao extremo proclamado no estatuto processual, dispondo: “A sentença que condenar o expropriante em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial fica sujeita a duplo grau de jurisdição” (art. 13, § 1º). Considerou, portanto, que a fixação até cinquenta por cento do valor oferecido não seria tido como caracterizador de sucumbência. Como exemplo prático, temos que, se o preço oferecido foi 100 e o juiz fixar a indenização em 160, deve ele encaminhar de ofício o processo à superior instância, exigível que é no caso o duplo grau de jurisdição. Se, ao contrário, a oferta tiver sido de 100 e na sentença a indenização for fixada em 130, o expropriante só poderá insurgir-se contra a sucumbência de 30 através de recurso voluntário. Caso contrário, a decisão fará coisa julgada entre as partes, entendendo-se que o expropriante renunciou ao direito da impugnação recursal.

Por fim, é válido lembrar que, pretendendo reafirmar o caráter *sumário* do rito, como previsto na própria Constituição (art. 184, § 3º), o legislador dispensou a exigência de revisor para a apreciação do recurso interposto da decisão de primeiro grau.⁽⁷⁰⁾

15. Levantamento da indenização

Em razão da circunstância de ser o *quantum* indenizatório o cerne da controvérsia na ação expropriatória, os valores depositados pelo expropriante podem ocorrer em momentos diversos do curso do processo.

Podemos distinguir, na verdade, dois tipos de levantamento da indenização pelo expropriado - o levantamento *incidental* e o levantamento *definitivo*.

O levantamento incidental procura evitar o retardamento para o exercício do direito do expropriado, de receber a indenização correspondente ao bem objeto da ação. O Decreto-Lei nº 3.365/41 já previa esse levantamento inicial, no percentual de oitenta por cento do depósito feito, mesmo que o expropriado não concordasse com o valor oferecido (art. 33, § 2º).⁽⁷¹⁾

A Lei Complementar nº 76 também previu o levantamento incidental (art. 6º, § 2º), fixando também em oitenta por cento da indenização depositada o limite de saque pelo expropriado, mediante requerimento deste. Claro que a autorização judicial se condicionará ao preenchimento de alguns requisitos, como a inexistência de dúvida sobre o domínio, ou sobre os limites jurídicos do domínio útil e do domí-

⁽⁶⁹⁾ *Comentários*, vol. IV, pág. 499.

⁽⁷⁰⁾ Cf. art. 13, § 2º.

⁽⁷¹⁾ Os termos do art. 33, § 2º, fazem remissão ao art. 15 do mesmo Decr.-Lei nº 3.365/41, o que fez com que JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES fizesse o registro de que o levantamento era autorizado para compensar a imissão provisória na posse (*ob. cit.*, pág. 594).

nio direto, no caso de enfiteuse, ou em caso de divisão. Havendo questões sobre tais direitos, ficará a indenização sob custódia judicial até que os interessados resolvam seus litígios nas ações próprias. Devem, ainda, ser quitados os tributos e publicados editais para conhecimento de terceiros.

Convém observar, contudo, que a indenização a que se refere o dispositivo não é apenas a pecuniária, mas há de abranger também a processada em títulos da dívida agrária. Tal entendimento se funda em mais de uma razão. Em primeiro lugar, alude o art. 6º, § 2º à expressão *indenização depositada*, sem identificar de que espécie é a indenização. Demais disso, o expropriante, ao preparar sua vistoria administrativa, deve discriminar os valores da terra nua e das benfeitorias indenizáveis (art. 5º, § 4º, “c”). Como a vistoria deve instruir a petição inicial, como documento indispensável, já saberá o expropriante, de antemão, o valor indenizatório da terra nua (em títulos) e das benfeitorias (em pecúnia), de modo que, ao requerer o depósito da oferta (art. 5º, *caput*), terá condições de efetuar os depósitos de ambas as espécies. A conclusão é, pois, a de que o levantamento incidental do expropriado alcançará oitenta por cento da indenização em títulos e da pecuniária depositada pelo expropriante.

Proferida a sentença, deve o expropriado depositar à ordem do juízo a indenização em dinheiro para as benfeitorias necessárias e úteis, inclusive culturas e pastagens artificiais, e em títulos da dívida agrária para a terra nua (art. 14).⁽⁷²⁾ O levantamento definitivo só poderá ser perpetrado após o trânsito em julgado da sentença, deduzindo-se o valor de tributos e multas.⁽⁷³⁾

Se, interposto recurso contra a sentença, for esta reformada, elevando-se o valor indenizatório, caberá ao expropriante depositar a diferença no prazo de quinze dias (art. 15).

16. Sucumbência

O princípio da sucumbência, no direito brasileiro, representa a obrigação de a parte vencida na demanda reembolsar a vencedora pelas despesas processuais e honorários advocatícios que precisou despende no curso do processo.⁽⁷⁴⁾

No processo expropriatório para reforma agrária, dispõe a respeito o art. 19: “As despesas judiciais e os honorários do advogado e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual ou inferior ao preço oferecido, ou o expropriante, na hipótese de valor superior ao preço oferecido”. Nota-se, portanto, que a sucumbência estará ligada ao ponto central da demanda, qual seja, o relativo ao *quantum* indenizatório.

Caberá ao juiz fixar os honorários do perito em valor *fixo*, correspondente à maior ou menor complexidade na produção da prova.⁽⁷⁵⁾ No caso da sucumbência

⁽⁷²⁾ A norma desse art. 14 soma outro argumento no sentido de que o levantamento incidental abrange pecúnia e títulos.

⁽⁷³⁾ Cf. art. 16.

⁽⁷⁴⁾ MOACYR AMARAL SANTOS, *Primeiras Linhas*, vol. 2, pág. 263.

⁽⁷⁵⁾ Cf. art. 19, § 2º.

do expropriante, os honorários do advogado do expropriado serão fixados em até vinte por cento *sobre o valor da diferença entre o preço oferecido e o valor fixado para a indenização.* (76)

Havendo correção monetária da indenização, devem os honorários ser também atualizados. (77)

17. A reivindicação do bem expropriado

A lei geral sobre desapropriação (Decreto-Lei nº 3.365/41) estabeleceu, no art. 35, dispositivo que ao longo de todo esse período tem suscitado algumas controvérsias, ditando que *“os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação”*. Complementando a norma, dispõe a lei que *“qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.”*

Esse dispositivo, que inspirou a aceitação da polêmica figura da desapropriação indireta (78), revela, na verdade, como bem assinala **MARIA SYLVIA DI PIETRO**, invocando o magistério de **MARIENHOFF**, a *afetação* do bem, entendida esta como o fato ou a manifestação de vontade do poder público, em virtude do que a coisa fica incorporada ao uso e gozo da comunidade. (79) Em outras palavras, ingressando o bem no acervo do Poder Público, estaria ele desvinculado da esfera do direito de propriedade do particular.

A lei processual expropriatória para reforma agrária contém duas normas que merecem comentário a esse respeito. A primeira é a do art. 17, cujos termos são os seguintes: *“Efetuado o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será ratificada a imissão de posse e expedido em favor do expropriante, no prazo de dez dias, mandado translativo do domínio, para registro no Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.”*

Verifica-se no dispositivo que o levantamento, mesmo parcial, da indenização provoca o efeito de admitir a transferência do domínio para o expropriante. Já estando na posse do imóvel, o expropriante vê essa situação confirmada, expedindo-se o mandado translativo de domínio. O tratamento, pois, é idêntico ao que consta no Decreto-Lei nº 3.365/41. (80)

(76) Idêntico critério foi adotado no Decr.-Lei nº 3.365/41 (art. 27, § 1º).

(77) Embora haja opiniões em contrário, domina o entendimento da atualização dos honorários em razão da correção do valor indenizatório. (Cf. **SÉRGIO FERRAZ**, *Indicações*, pág. 80).

(78) O instituto mereceu a seguinte crítica de **HELY LOPES MEIRELLES**: *“A desapropriação indireta não passa de esbulho da propriedade particular e, como tal, não encontra apoio em lei”*. Reconhece, entretanto, que *“é situação de fato que se vai generalizando em nossos dias, mas que a ela pode opor-se o proprietário até mesmo com os interditos possessórios”* (ob. cit., pág. 507). Em que pese a crítica do saudoso autor, a verdade é que o próprio S.T.F. refere-se a tal situação fática na Súmula nº 345.

(79) *Direito Administrativo*, 1991, págs. 140/1.

(80) De fato, na lei geral, a expedição do mandado para transcrição no Registro de Imóveis (art.29) pressupõe o pagamento integral da indenização, como adverte **JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES** (ob. cit., pág. 569).

Por outro lado, reza o art. 21: “*Os imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante, não poderão ser objeto de ação reivindicatória*”. A norma, como se pode observar, guarda inégavel identidade com a do art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41, e tem efeito inexorável, porque retira ao antigo *dominus* qualquer poder jurídico de recuperar o bem expropriado. Embora não tenha o citado art. 21 a ressalva constante do art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365, de que a incorporação do bem à Fazenda, mesmo por processo nulo, impediria a ação reivindicatória, deve emprestar-se àquele mandamento interpretação assemelhada, em ordem a conceber que, se o imóvel estiver registrado em nome do expropriante, inviável seria a reivindicação, porque o registro provocaria a afetação do bem. O efeito, assim, seria o mesmo da desapropriação indireta, em que o desapossamento se concretiza “*sem observação das formalidades protetoras previstas nas leis fundamentais do instituto expropriatório*”, como bem ressalva **RONALDO ALBUQUERQUE**, com apoio em **DUEZ E DEBEYRE**.⁽⁸¹⁾

No caso, o registro do imóvel, ainda que nulo o processo de desapropriação, somente assegura ao expropriado o direito à indenização, da mesma que na desapropriação indireta, na qual “*cabe ao lesado recurso às vias judiciais para ser plenamente indenizado, do mesmo modo que o seria caso o Estado houvesse procedido regularmente*”, conforme acertadamente registra **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**.⁽⁸²⁾

Se, efetuado o registro do bem expropriado, o antigo *dominus* propõe ação visando à recuperação do imóvel rural, faltar-lhe-á a condição da ação relativa à possibilidade jurídica do pedido, ou seja, “*a existência, dentro do ordenamento jurídico, de um tipo de providência, tal como a que se pede*”, como define **E. G. MONIZ DE ARAGÃO**.⁽⁸³⁾ Nesse caso, o juiz, verificando ser inepta a petição inicial, poderá indeferir-la de plano, extinguindo o processo sem julgamento do mérito.⁽⁸⁴⁾

O certo é que a L. C. 76, repetindo a *mens legis* do Decreto-Lei nº 3.365/41, conferiu ao fato jurídico do registro do bem a presunção *iuris et de iure* de incorporação do bem ao Poder Público, com o que descartou qualquer medida em favor do antigo proprietário com o objetivo de propiciar-lhe a recuperação da propriedade.

⁽⁸¹⁾ *Desapropriação e Constituição de Servidão Administrativa*, 1987, pág. 76.

⁽⁸²⁾ *Curso de Direito Administrativo*, 1993, págs. 385/6.

⁽⁸³⁾ *Comentários ao C.P.C.*, vol. II, 1974, pág. 432.

⁽⁸⁴⁾ Cf. art. 295, parág. único, III, c/c art. 295, I, e art. 267, VI, do Cód. Proc. Civil.

* **José dos Santos Carvalho Filho** é Procurador de Justiça no Estado do Rio de Janeiro, Prof. Dir. Administrativo da FEMPERJ – Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Prof. Dir. Admin. e Constitucional da EMERJ – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Prof. Dir. Administrativo da Faculdade de Direito Cândido Mendes – Ipanema e Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB.