

LUIZ GUILHERME MULLER PRADO

**A JUSTA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO  
DO IMÓVEL RURAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre. Curso de Pós-  
Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas,  
Universidade Federal do Paraná.

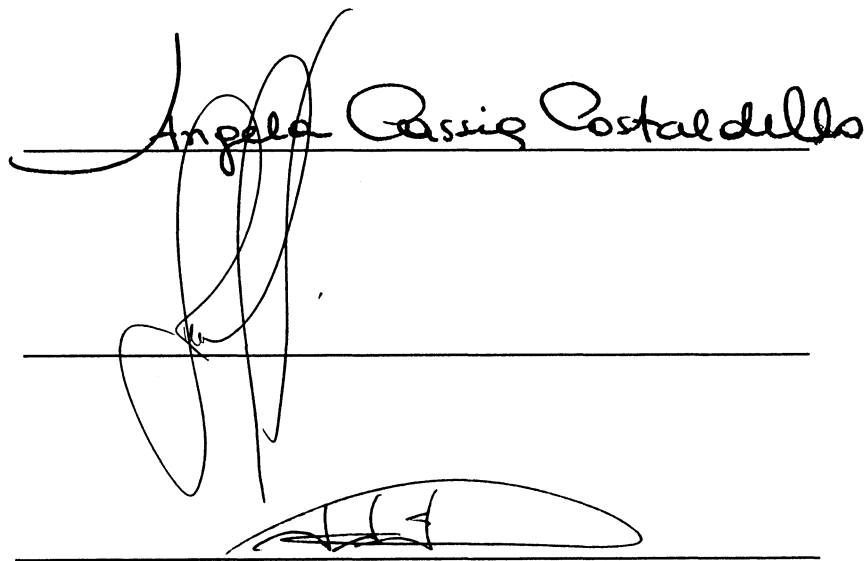
Orientadora: Prof. Angela Cassia Costaldello

Curitiba  
2002

LUIZ GUILHERME MULLER PRADO

**A JUSTA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO  
DO IMÓVEL RURAL**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre,  
na área de Direito do Estado do Curso de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Paraná, pela Comissão formada pelos professores  
abaixo assinados:

Handwritten signature of Angela Cassio Costalunga on a horizontal line. Below it are two more horizontal lines, the second of which has a small handwritten mark on it. At the bottom is a third horizontal line with a small handwritten mark on it.

Curitiba,

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1. DESAPROPRIAÇÃO</b> .....	5
1.1. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO .....	5
1.2. COMPENSAÇÃO À PERDA DA PROPRIEDADE .....	22
1.3. CONCEITO DE DESAPROPRIAÇÃO .....	29
1.4. HISTÓRICO DA INDENIZAÇÃO EXPROPRIATÓRIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS .....	37
1.5. PRINCÍPIO DA JUSTA INDENIZAÇÃO .....	42
1.6. SISTEMAS DETERMINANTES DA FIXAÇÃO DA INDENIZAÇÃO .....	67
<b>2. DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL RURAL E SUA JUSTA INDENIZAÇÃO</b> .....	77
2.1. IMÓVEL RURAL .....	77
2.1.1. CONCEITO DE IMÓVEL RURAL .....	77
2.1.2. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE IMÓVEL RURAL DO DIREITO BRASILEIRO .....	79
2.2. MENSURAÇÃO DA JUSTA INDENIZAÇÃO DO IMÓVEL RURAL .....	86
2.2.1. VALOR DO BEM EXPROPRIADO .....	102
2.2.2. BENFEITORIAS .....	164
2.2.3. VALORIZAÇÃO OU DEPRECIAÇÃO DA ÁREA REMANESCENTE .....	171
2.2.4. DIREITO DE EXTENSÃO .....	182

2.2.5. SERVIDÃO .....	185
2.2.6. MEDIDAS ECONÔMICAS CORRETIVAS .....	191
2.2.7. HONORÁRIOS .....	208
2.2.8. DESPESAS .....	210
<b>3. CONCLUSÃO .....</b>	<b>219</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>225</b>

## INTRODUÇÃO

O Estado age visando à satisfação do interesse público e por vezes esta busca implica no conflito com interesses particulares.

Cria-se, assim, uma situação de bipolaridade, onde, de um lado, se tem a liberdade do indivíduo e, de outro, a autoridade da Administração. Os direitos individuais são confrontados com a necessidade do atendimento do interesse coletivo.

No embate que se estabelece entre o interesse público e o particular, aquele se sobrepõe. Isto é um pressuposto de ordem social, de forma que todos e cada um possam sentir-se resguardados e garantidos.

Assim, o sacrifício do direito individual é admitido e aceito socialmente, em prol de um interesse maior.

É precisamente isto que ocorre com o instituto da desapropriação, onde, por uma razão de interesse coletivo, despoja-se coativamente a propriedade que alguém tem sobre um bem.

No caso, age a Administração Pública em posição privilegiada, encarnando benefícios que a ordem jurídica lhe fornece com o fim de

assegurar a proteção ao interesse geral. Trata-se das prerrogativas que são inerentes ao regime jurídico administrativo.

Deve-se deixar claro que o manejo dessas prerrogativas que se ligam à supremacia do interesse público sobre o privado só pode ocorrer legitimamente para o alcance de interesses maiores que toquem à coletividade.

Ao lado dos privilégios que colocam a Administração em posição de supremacia, há restrições às quais esta se sujeita e que limitam a atividade a determinados fins e princípios que, se não observados, implicam em vícios dos atos daquela. Fazem-se presentes, portanto, também garantias àqueles que estão sujeitos ao poder estatal.

Ao Estado, aliás, cabe tutelar direitos e respeitá-los, jamais violentá-los. Disso decorre a necessidade de conciliar os interesses público e individual que se opõem no instituto expropriatório.

Nesta esteira, ao direito de desapropriar corresponde o dever de reparar o dano decorrente do ato estatal. Da mesma forma, ao dever que o administrado tem de suportar e aceitar a perda da propriedade corresponde o direito de obter a respectiva reparação. É assim que se harmonizam os interesses do expropriante e do expropriado, estabelecendo o equilíbrio entre os direitos de ambos.

A indenização, portanto, é fundamental dentro do instituto expropriatório, pois tem por escopo harmonizar o conflito de interesses que nele se verifica. Aí reside a importância do estudo do tema.

Não basta, todavia, que a indenização simplesmente esteja prevista no ordenamento jurídico e se efetive na prática. Na expropriação, deve ela conter um atributo básico e inafastável, qual seja o de ser justa.

Há que se reconhecer que o correto sentido do que seja a justa indenização não é tarefa fácil, buscando este estudo fornecer elementos que permitam delinear-la, à luz da realidade do imóvel rural.

O trabalho inicia-se com o estudo dos fundamentos da desapropriação e do contexto no qual ela se insere e ocorre.

Em seguida, procura-se esclarecer as nuances que revestem a compensação à perda da propriedade.

Em seguida, serão verificados o desenvolvimento de tal princípio nas Constituições pátrias e os sistemas utilizados para sua concretização.

Esclarecidos estes pontos, abordar-se-á o conceito de imóvel rural, sua evolução no Direito brasileiro, e os elementos, critérios e parcelas que a legislação, a doutrina e a jurisprudência levam em conta para obter o justo ressarcimento na expropriação do mesmo.

## 1. DESAPROPRIAÇÃO

### 1.1. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

A propriedade é garantida constitucionalmente e tem função social.<sup>1</sup>

Na lição de Daniel Tomasin<sup>2</sup>, os poderes do proprietário são limitados pela função social atribuída à propriedade imobiliária. Trata-se, como escreve de Louis Josserand<sup>3</sup>, de um direito relativo em seu exercício e sua realização, no sentido de que deve ser usado tendo em vista sua missão social. Segundo Gérard Cornu<sup>4</sup>, há que se ter em vista, não apenas o interesse egoístico do proprietário, mas também as limitações de interesse social inerentes à propriedade.

---

<sup>1</sup> O art. 5º, XXIII da Carta Magna prevê que “a propriedade atenderá sua função social”.

<sup>2</sup> TOMASIN, Daniel, L'évolution de la propriété immobilière. *L'évolution contemporaine du droit des biens, Troisièmes Journées René Savatier, Poitiers, 4 et 5 octobre 1990*. Paris : Presses Universitaires de France, 1991, p. 51.

<sup>3</sup> JOSSERAND, Louis. *Derecho Civil*. tomo I. vol. III. Trad. de Santiago Cunchillos y Manterola. Buenos Aires : Bosch y Cía, 1952, p. 104. No mesmo sentido tem-se Sívio de Salvo Venosa. *Direito civil*. v. 4. São Paulo : Atlas, 2001, p. 143.

<sup>4</sup> CORNU, Gérard. *Droit civil : introduction, les personnes, les biens*. 9. ed. Paris : Montchrestien, 1999, p. 397.

O exercício de um direito individual deixa de ser permitido quando contrário à moral social e, mais especificamente, quando útil ao titular do direito, mas danoso para as outras pessoas.

Francisco Amaral coloca entre os limites intrínsecos dos direitos subjetivos, aqueles que decorrem da função ou destino econômico e social do próprio direito, cuja contrariedade justifica a aplicação da teoria do abuso de direito.<sup>5</sup> Segundo ele, “*deve entender-se como fim econômico ou social a função instrumental própria de cada direito subjetivo, a qual justifica a sua atribuição ao titular e define o seu exercício*”.<sup>6</sup> Pietro Perlingieri lembra que a propriedade tem limites que visam assegurar sua função social.<sup>7</sup>

Falar em função social da propriedade sob o aspecto negativo, implica em considerar as limitações impostas ao exercício da mesma com as mais variadas finalidades, dentre as quais podemos citar a segurança, a saúde, a economia popular, a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico. Tratar de tal função sob o aspecto positivo, leva à obrigação de fazer consistente no dever de utilização da propriedade.

---

<sup>5</sup> AMARAL, Francisco. *Direito civil : introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1998, p. 197. Às p. 198/199 desta obra, afirma o autor que “*há abuso de direito sempre que o titular o exerce fora dos seus limites intrínsecos, próprios de suas finalidades sociais econômicas*”, acrescentando que “*o exercício de um direito individual deixa de ser permitido quando se opõe à moral social e, particularmente, quando útil para o titular do direito e danoso para outras pessoas.*”

<sup>6</sup> Idem, p. 202.

<sup>7</sup> PERLINGIERI, Pietro. *Manuale di diritto civile*. 2. ed. Napoli : Edizioni Scientifiche Italiane, 2000, p. 171.

Enfocando a realidade da propriedade agrária e observando o contido no art. 186 da Constituição Federal<sup>8</sup>, Orlando Gomes afirma que “*a propriedade do imóvel rural se exerce com uma ‘função social’ quando favorece o bem-estar dos seus proprietários e trabalhadores, mantém níveis satisfatórios de produtividade, assegura a conservação dos recursos naturais e observa a regulamentação legal do trabalho*”.<sup>9</sup>

Como lembra F. Whitaker, o interesse geral determina, às vezes, a limitação, supressão ou transferência forçada do objeto da propriedade, não existindo direito cujo exercício seja ilimitado, pois, vivendo o homem em sociedade, seus interesses precisam conciliar-se com os direitos superiores do Estado.<sup>10</sup>

Portanto, a vida em sociedade, em certas ocasiões, exige que, por força de um interesse maior, haja o sacrifício de um interesse individual.

O presente estudo diz respeito exatamente aos casos em que tal sacrifício imposto pelo Poder Público incide sobre o direito de propriedade.

---

<sup>8</sup> Art. 186 da Carta Magna – “*Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*”

<sup>9</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 14. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1999, p. 106.

Quando se fala da transferência coativa da propriedade, afirma Orlando, está-se diante de uma situação em que se tem sujeitos conflitantes: o Estado, revestido de soberania e superioridade, e o indivíduo, em posição de sujeição política.<sup>11</sup> Diante deste confronto, afirma o mesmo autor, basta ater-se um pouco à índole, à natureza e à estrita definição de Estado, para concluir-se claramente pela existência de um direito à obediência das pessoas que estão a ele sujeitas. Tal direito é o pressuposto necessário, a condição indispensável para a existência do Estado em si, e do seu próprio funcionamento.<sup>12</sup>

Na desapropriação, colocam-se em confronto o Estado e o expropriado. Ocorre que, no caso, não estão eles em pé de igualdade.

Isto é lembrado por Rubens Limongi França, quando afirma que o expropriado não pode recusar a desapropriação e, por isso, não raro, é violentado na sua vontade, nas suas legítimas e humanas inclinações de apego ao objeto.<sup>13</sup>

Neste momento não se pode perder de vista a noção de regime administrativo, que, segundo Juan Carlos Casagne, tem uma

---

<sup>10</sup> WHITAKER, F.. *Desapropriação*, 3. ed. São Paulo : Atlas, 1946, p. 9.

<sup>11</sup> ORLANDO, V. E.. *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*. vol. I. Milano : Società Editrice Libreria. 1897. p. 34.

<sup>12</sup> idem, p. 148.

<sup>13</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. *Manual prático das desapropriações: aspectos públicos, privados e processuais*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1978, p. 81-84.

característica atribuída pela doutrina clássica, que é “*la existencia de un sistema de prerrogativas de poder público que influyen también correlativamente en un aumento de las garantías del administrado, a efectos de mantener un justo equilibrio entre ambas.*”<sup>14</sup>

O confronto das partes, portanto, dá-se no contexto do regime administrativo, em que o Estado tem prerrogativas e o expropriado, garantias.

Esta é a lição de Gilberto Siqueira Lopes, o qual afirma que, na desapropriação, o Estado age segundo suas prerrogativas, impondo a supremacia do interesse público.<sup>15</sup>

Fernando Garrido Falla lembra que a característica do regime administrativo está em admitir que o Estado possui uma série de recursos jurídicos que exorbitam os que o Direito põe à disposição dos particulares, sem que isto implique na negação da ordem jurídica, consagrando, assim, princípios que parecem opostos: “*prerrogativa del Estado y libertad de los particulares.*”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> CASAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*, vol I. Buenos Aires : Cooperadora de Derecho y Ciências Sociales, 1977, p. 59. - “*a existência de um sistema de prerrogativas do poder público que influem também correlativamente em um aumento das garantias do administrativo, com o efeito de manter um justo equilíbrio entre ambas*”.

<sup>15</sup> LOPES, Gilberto Siqueira. A desapropriação e as limitações do direito à propriedade privada. *RT: Revista de Direito Público*. n. 26, out.-dez. de 1973. São Paulo : RT, 1973, p. 45.

<sup>16</sup> FALLA, Fernando Garrido. *Las transformaciones del régimen administrativo*. 2. ed. Madrid : Diana Artes Gráficas Instituto de Estudios Políticos, 1962. p. 43. - “*prerrogativa do Estado e liberdade dos particulares*”.

André de Laubadère, Jean-Claude Venezia e Yves Gaudemet falam de Direito Administrativo como “*droit du déséquilibre*”, o qual deve levar em conta o desequilíbrio fundamental existente entre as partes da relação jurídica: de um lado, um particular que procura fins individuais; e, de outro, a Administração, que busca a satisfação do interesse geral, da coletividade em seu todo.<sup>17</sup> Acrescentam os autores que levar em conta este desequilíbrio entre a Administração, agindo em nome do interesse geral, e seus interlocutores particulares, conduz a privilegiar aquela.<sup>18</sup>

Assim, quando o interesse público demandar, pode o Estado utilizar-se de suas prerrogativas para promover a transferência coativa de bens, respeitadas as garantias dos administrados.

Rafael Bielsa escreve que o fundamento jurídico da expropriação é o mesmo que serve de base ao Estado para limitar direitos individuais, isto é, a realização de suas funções. Segundo esse autor, as funções de ordem jurídica e as de ordem social justificam a desapropriação cuja causa é a utilidade pública.<sup>19</sup> Conclui ele que “*son*

---

<sup>17</sup> LAUBADÈRE, André de, VENEZIA, Jean-Claude e GAUDEMET, Yves. *Traité de droit administratif*. tome 1. 14. ed. Paris : L.G.D.J., 1996, p. 13-14.

<sup>18</sup> *idem*, p. 14;

<sup>19</sup> BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. tomo IV. 5. ed. Buenos Aires : Roque Depalma, 1956, p. 376.

*los motivos de interés general, es decir, de ‘utilidad pública’, los que justifican la expropiación por el poder publico”.*<sup>20</sup>

O Estado, desta forma, promove a desapropriação no exercício de suas funções e à luz de um interesse geral, um interesse público.

Assim ensina Gaston Jèze, ao afirmar que, quando uma causa de utilidade pública exigir, a Administração tem o poder de expropriar bens pertencentes aos particulares.<sup>21</sup>

Esta também é a lição de Roberto de Ruggiero, o qual defende que, quando o interesse público está em conflito com o direito do particular e exige que a coisa seja subtraída do domínio privado por uma utilidade pública reconhecida e declarada na forma da lei, deve este ceder àquele.<sup>22</sup>

Já que o interesse público, geral ou coletivo, se revela como um pressuposto da desapropriação, convém observar qual é o entendimento que a doutrina tem acerca do mesmo.

Jean Rivero e Jean Waline falam em interesse público, localizando-o na esfera das necessidades às quais a iniciativa privada

---

<sup>20</sup> BIELSA, Rafael. *Ciencia de la administración*. 2. ed. Buenos Aires : Roque Depalma, 1955, p. 219. – “*são os motivos de interesse geral, ou seja, de “utilidade pública”, os que justificam a expropriação pelo poder público*”.

<sup>21</sup> JÈZE, Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. vol. II. Trad. de Julio N. San Millán Almargo. Buenos Aires : Depalma, 1949, p. 15.

<sup>22</sup> RUGGERIO, Roberto de. *Instituciones de derecho civil*. tomo 1. Trad. de Ramon Serrano Suñer e Jose Santa Cruz Teijeiro. Madrid : Réus, p. 547-548.

não pode responder e que são vitais para a comunidade como um todo e para cada um dos seus membros, constituindo o domínio próprio da Administração. Para eles, o interesse geral não é o interesse da comunidade considerada como uma entidade distinta dos que a compõem e superior a eles, mas um conjunto de necessidades humanas, aquelas a que o jogo das liberdades não provê de maneira adequada e cuja satisfação, todavia, condiciona a realização dos destinos individuais. Acrescentam os referidos autores que a delimitação do que entra no interesse geral varia com as épocas, as formas sociais, os dados psicológicos e as técnicas.<sup>23</sup> Entretanto, se o conteúdo varia, o fim continua o mesmo: *“l’action administrative tend à la satisfaction de l’intérêt général”*.<sup>24</sup>

Georges Vedel e Pierre Devolvé defendem que a noção de interesse público no Direito Administrativo aparece com nomes diversos: interesse público, interesse geral, utilidade pública. Tal noção, segundo os autores, é suscetível de uma acepção política e uma acepção jurídica.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> RIVERO, Jean e WALINE, Jean. *Droit administratif*. 17. ed. Paris : Dalloz, 1998, p. 12.

<sup>24</sup> Idem, ibidem - *“a ação administrativa tende à satisfação do interesse geral”*

<sup>25</sup> VEDEL, Georges e DEVOLVÉ, Pierre. *Droit administratif*. tome 1. 12. ed. Paris : Presses Universitaires de France, 1992, p. 516.

Tratando do interesse público no senso político, advertem eles que dois erros devem ser afastados: *a)* o primeiro é crer que o interesse público é somente a soma dos interesses particulares; *b)* o segundo é crer que o interesse público não tem nada a ver com os indivíduos ou com os grupos que compõem a nação.<sup>26</sup> Concluem os autores que, sob a noção política, o interesse público não é na essência distinto do interesse das pessoas ou dos grupos; ele é uma arbitragem entre os diversos interesses particulares.<sup>27</sup>

Tratando da acepção jurídica, Georges Vedel e Pierre Delvolvé pregam que, para que a noção de interesse público seja juridicamente

---

<sup>26</sup> *idem*, p. 517. Os autores esclarecem à p. citada da obra referida os dois erros mencionados. O primeiro seria acreditar que o interesse público é somente a soma dos interesses particulares (afirmam eles ser isto um absurdo pois, por exemplo, o interesse público seria assim a soma do interesse dos produtores de álcool com o das vítimas do alcoolismo). O segundo erro, mais sutil, seria acreditar que o interesse público não tem nenhuma relação com os indivíduos ou com os grupos que compõem a nação (exemplificam eles que até o interesse mais elevado, o da Pátria, é definitivamente aquele que os franceses de hoje ou seus descendentes têm, ou seja, viver na liberdade e na honra). Segundo os autores, esta visão realista do interesse público, longe de diminuí-lo, exalta-o, provando que sacrificar o interesse individual ou particular em função do interesse público não é uma mistificação, mas o sacrifício de homens para outros homens.

<sup>27</sup> *idem*, *ibidem*. Dizem os autores, a fls. 517 da obra indicada, que esta arbitragem é feita segundo duas diretrizes: *a)* quantitativa, sendo o interesse público aquele do grupo mais numeroso (o exemplo que dão é a desapropriação que tem como objetivo permitir a passagem de uma auto-estrada, a qual sacrifica o interesse do proprietário em função do interesse dos numerosos usuários da estrada); *b)* qualitativa, pela qual o interesse público será definido não quantitativa, mas qualitativamente (exemplificam os autores da seguinte forma: os indigentes doentes não constituem o grupo mais numeroso da população, mas o valor da saúde e da vida humana é maior do que os interesses pecuniários do conjunto da população; por isso existe, às custas dos contribuintes, uma assistência médica gratuita). Acrescentam que, de acordo com as épocas e os países, o critério quantitativo e sobretudo o critério qualitativo se aplicam de maneira diferente. Conseqüentemente, a noção de interesse público não é invariável no tempo e no espaço.

utilizável, é preciso determinar quais as autoridades que têm competência para arbitrar entre os interesses particulares.<sup>28</sup>

A idéia de interesse público de André Grisel é a de um interesse considerável que toca a grande número de administrados e que estes não podem ou não querem satisfazer por seus próprios meios. Interesse, para o autor, “*est un avantage qu’une personne désire conserver ou acquérir*”.<sup>29</sup> Quando fala em “considerável” como adjetivo do interesse, afirma ele que, para ser qualificado como interesse público, “*un intérêt doit avoir une certaine intensité*”<sup>30</sup>. Ao referir-se à necessidade de atingir o interesse grande número de administrados, esclarece que um interesse só é público se for “*commun à une partie importante des administrés*”.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> idem, p. 518. Afirmam os autores, tratando da realidade Francesa, que, em certos casos, o próprio Constituinte interveio para definir o interesse público. Assim, no Preâmbulo da Constituição de 1946, constaram, entre as finalidades de interesse público, a saúde e a segurança dos trabalhadores, bem como a proteção da família, da mulher e da criança. No entanto, cabe geralmente ao ‘legislador’ definir, com a necessária precisão, a maioria dos interesses que compõem o interesse público. Conseqüentemente, a ordem pública, grande categoria do interesse público, é definida pela lei de 5 de abril de 1884 como aquele que garante a salvaguarda da tranqüilidade, da segurança e da higiene pública. Da mesma maneira, quando um legislador cria um serviço público, ele classifica este serviço em relação ao número de elementos do interesse público. Aliás, geralmente, o legislador não se contenta em definir a finalidade do interesse público. Ele define também as regras jurídicas segundo as quais esta finalidade será seguida (autoridade competente para intervir na matéria, meios que ela poderá usar). Acrescentam os autores que, no tocante à Administração, esta é competente para definir as finalidades de interesse público no campo que não é reservado ao legislador.

<sup>29</sup> GRISEL, André. *Traité de droit administratif*. Neuchâtel : Editions Ides et Calendes, 1984. vol. I. p. 339- 340. - “*é uma vantagem que uma pessoa deseja conservar ou adquirir*”.

<sup>30</sup> Idem, ibidem. - “*um interesse deve ter uma certa intensidade*”.

<sup>31</sup> Idem, ibidem. - “*comum a uma parte importante dos administrados*”.

Através das definições de interesse público apresentadas, é possível conceituá-lo como um interesse *(a)* que pertence à esfera de necessidades não supridas necessariamente pela iniciativa privada e que são vitais para a comunidade como um todo e para cada um de seus membros; *(b)* que diz respeito a um conjunto de necessidades coletivas humanas que se ligam aos destinos dos indivíduos e dos grupo que compõem a sociedade; *(c)* que se caracteriza como uma arbitragem entre os diversos interesses particulares do grupo social; e *(d)* que seja dotado de um certo grau de intensidade e seja comum a um grande número de administrados.

Este interesse maior, na desapropriação, é confrontado com o interesse particular. Disso decorre a necessidade de conciliação de ambos os interesses.

Realmente, Alain Le Tarnec afirma que a análise da obra legislativa francesa, em matéria de desapropriação, mostra que as regras que foram sucessivamente instituídas e as soluções da jurisprudência que as interpretam tentam estabelecer um tipo de equilíbrio entre os interesses legítimos dos particulares, proprietários de imóveis desapropriados, e aqueles igualmente legítimos da

autoridade administrativa, cujas operações de desapropriação são geralmente comandadas por sua missão de utilidade pública.<sup>32</sup>

Esta também é a posição de Pontes de Miranda: *“A conciliação da necessidade de se satisfazer interêsse público com o princípio da inviolabilidade da propriedade tinha de ser no sentido de se permitir a desapropriação mediante o equivalente da coisa desapropriada.”*<sup>33</sup> Assevera ele que *“não se pode impedir a atividade do Estado, se o interêsse público a exige; mas essa atividade não se pode exercer, sem que se invoque lei que a permita, que estabeleça como se há de proceder, para ser permitida, e sem que se preste o correspondente ao dano sofrido.”*<sup>34</sup>

Segundo José Gascon y Marín, tem-se, de um lado, o direito legítimo do indivíduo e, de outro, o direito legítimo da sociedade de procurar meios para seus fins. Defende o autor a harmonização de ambos, logrando que a propriedade particular contribua ao bem comum. Para ele, se as coisas que o Estado necessitasse fossem confiscadas, haveria injustiça, pois todos gozariam daquilo que é de utilidade pública, mas só alguns teriam dado os meios para atingí-la. Segundo o autor, indenizando-se, reparte-se a carga entre os

---

<sup>32</sup> LE TARNEC, Alain. *Manuel de l'expropriation*. Paris : Dalloz, 1960, p. 1.

<sup>33</sup> MIRANDA. Pontes. *Tratado de direito privado*. Tomo XIV. 2. ed., Rio de Janeiro : Borsoi, 1956, p. 196.

<sup>34</sup> Idem, p. 198.

contribuintes, cumprindo-se os requisitos que a igualdade e a generalidade demandam.<sup>35</sup>

A desapropriação, como se vê, é a sede própria para se conciliarem e harmonizarem os interesses confrontados. Esta harmonização se dá da seguinte forma: o Estado tem o direito de obter a transferência da propriedade necessária ao atendimento do interesse coletivo, e, em contrapartida, o expropriado tem direito a obter a justa indenização que cubra o sacrifício sofrido.

Tal conciliação ocorre e é necessária porque, uma vez presente o interesse maior, torna-se inevitável a perda da propriedade pelo particular, tendo em vista a prevalência daquele sobre o interesse individual.

Guido Zanobini reconhece que na desapropriação existe este conflito entre um direito do particular e um interesse coletivo. Afirma ele que, como o confronto envolve um direito privado e um interesse público, em face do maior valor social deste último em relação ao primeiro, a lei autoriza o sacrifício daquele por este. Escreve, assim,

---

<sup>35</sup> MARÍN, Jose Gascon y. *Tratado de derecho administrativo*. tomo 1. 11. ed. Madrid : C. Bermejo. 1950, p. 445.

que o fundamento específico e particular da expropriação é exatamente a prevalência do interesse público sobre o privado.<sup>36</sup>

Esta também é a lição de Marcello Caetano, valendo aqui transcrever suas palavras sobre o assunto: *“o instituto da expropriação por utilidade pública nasceu do conflito entre o princípio do carácter absoluto da propriedade privada (que é uma das bases da ordem jurídica individualista) e a necessidade de realizar fins sociais de interesse colectivo mediante a utilização de bens já apropriados. Por um lado a lei civil prescrevia que a propriedade privada, forma assumida pela liberdade individual, fosse intangível no vínculo que liga o proprietário ao objecto. Por outro lado, a prática administrativa demonstrava que é necessário muitas vezes sacrificar o interesse individual ao interesse geral e quebrar as resistências do egoísmo a bem da solidariedade nacional. Assim se chegou a uma transacção, admitindo-se que o proprietário seja privado dos imóveis sobre que exerce o seu direito, mediante justa indenização e apenas nos casos em que os bens se destinem a um fim de utilidade pública superior à função social que estavam a desempenhar.”*<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. vol. 4. 5. ed. Milano : Giuffrè, 1958, p. 249.

<sup>37</sup> CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. vol. II. 10. ed. Coimbra : Almedina. 1999, p. 1021.

Igualmente para Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, a idéia fundamental que caracteriza o instituto da desapropriação é a da prevalência do interesse público sobre o privado. Da harmonia entre estes dois direitos opostos resulta o equilíbrio de forças sociais.<sup>38</sup> Escreve esse autor que o objetivo, no caso, é o bem comum, e é este que justifica a intervenção do Estado e a legalidade do ato administrativo.<sup>39</sup> Adverte, ainda, que o Estado não pode desmerecer duas imposições: a da implicação legal quanto ao fim e a da indenização.<sup>40</sup>

Celso Antonio Bandeira de Mello tem igual entendimento, afirmando que o fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis.<sup>41</sup> No mesmo sentido escreve Odília Ferreira da Luz Oliveira, para quem o fundamento mais apropriado para a expropriação é a supremacia do interesse público sobre o privado.<sup>42</sup>

Caio Tácito reforça tal posição, lecionando que não há direito individual tão forte que se possa opor à supremacia social da

---

<sup>38</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Desapropriação: na doutrina, no direito brasileiro, na legislação comparada*. São Paulo : Saraiva, 1973, p. 5.

<sup>39</sup> Idem, p. 7.

<sup>40</sup> Idem, p. 8.

<sup>41</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo : Malheiros, 1999, p. 581.

destinação de bens e direitos a fins públicos qualificados em lei. Todavia, o autor adverte que também não há poder expropriante tão poderoso que possa trazer prejuízo ou diminuição patrimonial, ainda que indiretos, ao administrado. Para o referido doutrinador, a regra da justa indenização, que está presente na desapropriação, é o termo de equilíbrio entre estes dois valores.<sup>43</sup>

É esta a idéia que se deve ter em mente quando se trata da desapropriação e da respectiva indenização: equilíbrio, harmonia e conciliação dos interesses. Se um deles deve prevalecer (o público), há que se compensar o sacrifício gerado ao outro (o do expropriado).

Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández justificam o poder de expropriar, afirmando que a propriedade não é evidentemente um direito absoluto e, como todos os direitos, há de servir a uma necessidade coletiva para subsistir ou manter-se. Deste modo, frente a interesses públicos superiores, quando as necessidades coletivas pedem, pode ocorrer sua supressão ou

---

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : Renovar, 1997, p. 254.

<sup>43</sup> TÁCITO, Caio. Problemas atuais da desapropriação. *RT: Revista de Direito Público*. n. 31. set.-out. de 1974. São Paulo : RT, 1974, p. 12.

transformação. Mas lembram eles que havendo o sacrifício, há a substituição do bem pelo equivalente em dinheiro.<sup>44</sup>

Após este apanhado de posições doutrinárias, conclui-se que a justificativa para a realização da desapropriação é a prevalência do interesse público sobre o privado, e somente na presença de interesses superiores, que digam respeito à coletividade, é que o Poder Público pode proceder legítima e justificadamente a expropriação da propriedade particular. Sendo o respeito à propriedade a regra prevista na Constituição Federal, sua não observância só pode ocorrer nos estritos termos da lei e na presença de um interesse coletivo superior ao interesse individual. A harmonização dos interesses se dá com a previsão da justa indenização como contraprestação à perda da propriedade.

---

<sup>44</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de derecho administrativo*. vol. II. Madrid : Civitas, 1982. p. 202. Assim argumentam os autores: “*Pero, a la vez, tal sacrificio se reduce al mínimo, al no acarretar la pérdida del contenido económico de la situación sacrificada, contenido que es simplemente sustituido por un equivalente dinerario para que la carga pública que la extinción de la propiedad supone no recaiga sobre la sola persona del afectado y se reparta entre toda la colectividad, a través del sistema fiscal que nutre los fondos de que la indemnización procede.*”

## 1.2. COMPENSAÇÃO À PERDA DA PROPRIEDADE

Vistos os fundamentos que justificam a desapropriação, não se pode deixar de abordar um aspecto essencial da mesma, qual seja, a necessária e imprescindível compensação à supressão da propriedade do expropriado.

Na lição de Fritz Fleiner, o Estado está autorizado, por regras do direito público, a retirar direitos dos particulares e deles se apropriar, desde que o interesse público o exija. Mas, ele é então obrigado a dar ao particular lesado total indenização pecuniária.<sup>45</sup>

Assim também ensina Orlando, afirmando que o Estado pode expropriar, mas o Direito circunda o expropriado de garantias, dentre as quais está a devida compensação, lembrando, também, que não é justo que um fim de interesse público seja conseguido com o exclusivo sacrifício de um só indivíduo.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> FLEINER, Fritz. *Les principes généraux du droit administratif allemand*. Trad. de Ch. Eisenmann. Paris : Delagrave, 1933, p. 182.

<sup>46</sup> ORLANDO, V. E.. Ob. cit., p. 39. – O autor explica que o Estado tem a faculdade de desapropriar os bens privados, mas o direito envolve de garantias o exercício deste limite imposto ao indivíduo. Diz que o sacrifício deve ser reduzido ao mínimo possível e repartido uniformemente. Afirma que não é justo que o objetivo da utilidade geral seja conseguido com o prejuízo exclusivo de apenas um. Leciona, ainda, que a indenização paga pelo Estado advém das contribuições gerais dos cidadãos sobre os quais, assim, o ônus uniformemente se reparte. Por fim, assevera que o sacrifício do expropriado precisa ser inserido num contexto de real utilidade coletiva.

Portanto, ao direito de desapropriar do Estado corresponde o dever de compensar o dano causado, implicando a expropriação na conversão do direito de propriedade em seu respectivo *quantum* econômico, devendo o patrimônio permanecer intacto, de forma que o prejuízo do expropriado seja substituído por seu valor pecuniário.

Segundo Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, a indenização é elemento essencial à instituição expropriatória, sendo esta uma técnica de conversão de direitos: “*el bien expropiado se convierte en su valor económico, que permanece en el patrimonio del expropiado*”.<sup>47</sup> Acrescentam os autores referidos que na desapropriação, sob a perspectiva do expropriado, se produz um fenômeno de troca: este se vê privado de um bem concreto e em seu lugar o sistema legal põe uma indenização que há de corresponder exatamente à perda sofrida, de modo que o total de seu patrimônio não se reduza em decorrência operação expropriatória.<sup>48</sup>

Também Marcello Caetano afirma que a expropriação se resolve numa conversão de valores patrimoniais: no patrimônio onde estavam imóveis, o expropriante põe seu valor pecuniário. A indenização, para

---

<sup>47</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. Ob. cit., p. 250. - “*o bem expropiado se converte em seu valor económico, que permanece no patrimônio do expropiado*”.

<sup>48</sup> Idem, p. 284.

ele, deve corresponder à reposição no patrimônio do expropriado do valor dos bens de que foi privado, por meio do pagamento do seu justo preço em dinheiro.”<sup>49</sup>

Esta igualmente é a lição de Pietro Virga, para quem “*la indennità costituisce il corrispettivo del sacrificio imposto alla proprietà privata e si traduce in una conversione o sostituzione del diritto reale com un equivalente economico commisurato secondo criteri di stima determinati dalla legge*”.<sup>50</sup>

Acrescenta o autor que a indenização não tem natureza reparatória do dano, não tem natureza de pressuposto de legitimidade, não tem natureza de ônus, e, sim, constitui-se um correspondente pecuniário do imóvel, segundo o critério ditado pela lei.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> CAETANO, Marcello. Ob. cit., p. 1.036.

<sup>50</sup> VIRGA, Pietro. *L'expropriazione*. Palermo : Edizioni Universitaire, 1962. p. 70. – “*a indenização constitui o correspondente ao sacrificio imposto à propriedade privada e se traduz numa conversão ou substituição do direito real com um equivalente econômico mensurado segundo critérios de estimação determinados pela lei*”.

<sup>51</sup> Idem, ibidem. Em outra obra (VIRGA, Pietro. *Diritto Amministrativo: i principi*. vol. 1. 2. ed. Milano : Giuffrè, 1989, p. 541-542) o mesmo autor lembra que a indenização não pode ser equiparada a um preço, seja porque a desapropriação não pode ser considerada uma compra e venda forçada, seja porque a importância não deve necessariamente coincidir com o valor que o bem tem no livre comércio. Acrescenta ele que a indenização se diferencia claramente do ressarcimento, porque não encontra em seu pressuposto uma responsabilidade por ato ilícito da Administração Pública. Conclui que ela constitui um resultado da conversão do direito real do expropriado em um direito de crédito pecuniário, cuja importância é determinada com base nos critérios objetivos estabelecidos pela lei.

Renato Alessi fala em indenização plena como aquela que implique na completa conversão do direito de propriedade em seu equivalente econômico.<sup>52</sup>

Das idéias já expostas retira-se a noção de que na expropriação deve haver a conversão do direito de propriedade em seu correspondente valor econômico, de forma que o patrimônio do expropriado permaneça inalterado.

É neste sentido que também escreve Arthur Pio dos Santos, para quem, como em nosso direito a desapropriação não é uma forma de confisco, ela só se efetiva após indenizar-se o expropriado, implicando em *“substituição do bem afetado pelo seu exato e efetivo valor pecuniário, de maneira que a importância paga, fosse bastante e suficiente para a aquisição de outro, igual em espécie, aproveitamento e capacidade produtiva.”*<sup>53</sup>

Segundo José Gascón y Marín, o Estado toma o objeto que necessita ou priva um direito, como meios necessários ao cumprimento de um fim legítimo, mas sem privar o dono do

---

<sup>52</sup> ALESSI, Renato, *Diritto Amministrativo*. Milano : Giuffrè, 1949, p. 483. As palavras do autor são as seguintes: *“indennizzo pieno, vale dire della completa conversione del diritto di proprietà nel suo equivalente economico”*

<sup>53</sup> SANTOS, Arthur Pio dos. *Curso de direito agrário, desapropriação e direito agrário*. vol. 3. Brasília : Fundação Petrônio Portella, 1982, p. 75;

respectivo valor econômico, haja vista que, em troca, indeniza o justo preço da coisa ou o equivalente monetário do direito.<sup>54</sup>

Marcello Caetano fala na indenização como dever mais importante do expropriante: “*Declarada a utilidade pública de uma expropriação, o expropriante fica tendo certos ‘direitos’ em contrapartida de determinados ‘deveres’.* O mais importante destes, que outrora era sempre considerado condição ‘sine qua non’ da transferência dos bens, é o do ‘pagamento da indemnização.’”<sup>55</sup>

José Canasi, tratando da compensação de valores e da função social da propriedade, tira quatro conclusões: 1<sup>a</sup>) o bem expropriado deve ser indenizado; 2<sup>a</sup>) a expropriação nunca se pode traduzir em fonte de lucro para o expropriado; 3<sup>a</sup>) o expropriante não pode nem deve empobrecer uma pessoa arbitrariamente, em benefício dos demais; e 4<sup>a</sup>) todos os cidadãos devem carregar por igual o peso da obra pública, entendida a igualdade como proporcionalidade impositiva.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> MARÍN, Jose Gascon y. Ob. cit., p. 443.

<sup>55</sup> CAETANO, Marcello. Ob. cit., p. 616.

<sup>56</sup> CANASI, José. *El justoprecio en la expropiación pública*. Buenos Aires : Roque Depalma, 1952, p. 23-24. Assim escreve este autor: “*De todo este se infere: 1<sup>o</sup>) que el bien expropiado debe indemnizarse; 2<sup>o</sup>) que ya sea por necesidad, por utilidad pública, interés general, etc., nunca puede la expropiación traducir-se en una fuente de lucro para el expropiado; 3<sup>o</sup>) que el expropiante no puede ni debe empobrecer a una persona arbitrariamente en beneficio de los demás; 4<sup>o</sup>) que en definitiva todos los ciudadanos deben cargar por igual con el peso de la obra pública, desde luego entendiéndose la igualdad en el moderno concepto de proporcionalidad*”

Vê-se que “compensação” e “manutenção da integridade do patrimônio” são noções que estão sempre presentes nas lições colhidas, sendo elas concretizadas na prática através do pagamento da indenização.

Para Giuseppe Turchiarulo a expropriação se concretiza na cessação de um direito de propriedade sobre um imóvel com o correspondente pagamento de uma compensação<sup>57</sup>. No caso, “*il compenso è chiamato indennità*”<sup>58</sup>.

Pietro Virga defende que “*la indennità costituisce il corrispettivo dovuto al titolare del diritto reale per il trasferimento coattivo del bene*”.<sup>59</sup>

Para J. Marie, o expropriado tem direito a uma indenização, que deve compreender todo o prejuízo material, e não simplesmente moral, causado pela desapropriação, prejuízo este que deve ser atual, certo e que é consequência direta, imediata e necessária da expropriação.”<sup>60</sup>

---

*impositiva, en el cual al expropiado le corresponde una porción, pero nunca el mayor de los perjuicios económicos.”*

<sup>57</sup> TURCHIARULO, Giuseppe. *L'expropriazione per pubblica utilità*. Como : Cesare Nani, 1947, p. 59.

<sup>58</sup> Idem, ibidem. - “*a compensação é chamada indenização*”.

<sup>59</sup> VIRGA, Pietro. *Diritto Amministrativo...*, p. 541-542. - “*A indenização constitui um correspondente devido ao titular do direito real pela transferência coercitiva do bem*”.

<sup>60</sup> MARIE, J.. *Éléments de droit administratif*. Paris : Larose et Forcel, 1890, p. 464.

Sérgio Ferraz assevera: “Goza da mais sedimentada tradição, em nosso direito público, o requisito da indenização, como condicionamento inafastável ao exercício da faculdade expropriatória.”<sup>61</sup>

Na expropriação, como se pode observar, compensa-se a perda da propriedade, conciliando-se os interesses, pois caso contrário haveria indevida lesão ao direito individual.

Assim ensina Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, para quem à perda da propriedade corresponde o justo-preço-indenizatório, e, por isso, tal perda não se transforma em espoliação.<sup>62</sup>

Segundo Arruda Alvim, quando a Constituição fala em expropriação com indenização justa e prévia, aí estão definidos, de forma intransponível, o interesse público e o particular. Por aquele, a propriedade individual cede diante do direito de desapropriar. Por este, a propriedade só sucumbe mediante justa e prévia indenização, que substitui o bem expropriado.<sup>63</sup>

Sebastião Lintz<sup>64</sup> escreve que a desapropriação tem como finalidade precípua estabelecer um justo preço para o bem expropriado. Diz ele que o processo judicial da desapropriação é *sui*

---

<sup>61</sup> FERRAZ, Sérgio. *A justa indenização na desapropriação*. São Paulo : RT, 1978. p. 1.

<sup>62</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 10.

<sup>63</sup> ALVIM, Arruda. Desapropriação, indenização e valor corrigido. *RT: Revista de Direito Público*. vol. 14. out.-dez. de 1970. São Paulo : RT, 1970, p. 143.

*generis*, nele só se discutindo o valor indenizatório. Qualquer outra questão de alta indagação deve ser discutida em ação direta.

Conclui-se, do exposto, que ao poder de desapropriar corresponde o dever de compensar o prejuízo, através de indenização. Opera-se, no caso, uma conversão do direito de propriedade em seu respectivo valor econômico, de forma que o patrimônio permaneça intacto.

### 1.3. CONCEITO DE DESAPROPRIAÇÃO

Passaremos, agora, ao estudo do conceito de desapropriação, que deve ser compreendido a fim de que posteriormente se possa passar à análise específica da indenização, que, como visto, é essencial àquela. De início, assim, deve-se ter em mente que a indenização é imprescindível para que se opere legitimamente a expropriação da propriedade privada.

A propriedade, como ensina Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, é uma condição natural do homem, nunca tendo este a ela se oposto em seu individualismo, guardando a sua própria e

---

<sup>64</sup> LINTZ, Sebastião. Das avaliações dos imóveis rurais expropriados. *Forense: Revista*

respeitando a do vizinho, só se convencendo da sua perda “*quando surge um interesse maior*”. Acrescenta o autor que, diante de tal interesse, submete-se o homem à vontade coletiva, ao regime jurídico e à ordem legal, buscando a conversão da propriedade em outros valores.<sup>65</sup>

Clóvis Beviláqua leciona no mesmo sentido, afirmando que “*o verdadeiro fundamento da propriedade é o instinto de conservação, que leva a criatura humana a se apoderar das coisas*” e que “*com o desenvolvimento da sociedade e sua organização jurídica, o respeito à propriedade alheia se afirma*”. Fala o autor também que o interesse social, quando em conflito com o indivíduo, deve prevalecer, “*porque a sociedade é o meio, em que o homem vive; não há homem fora da sociedade*”.<sup>66</sup>

A desapropriação tem lugar exatamente quando o interesse maior exige a transferência coativa da propriedade para determinada finalidade.

Segue abaixo um apanhado de posições doutrinárias, nacionais e estrangeiras, que versam sobre os elementos definidores do significado da desapropriação para a ciência jurídica.

---

*Forense*. vol. 173. set.-out. de 1957. Rio de Janeiro : Forense, 1957, p. 87.

<sup>65</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 3.

<sup>66</sup> BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das coisas*. 4. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1956, p. 109.

A desapropriação é o ato pelo qual a autoridade pública competente, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade. Esta é a noção de F. Whitaker.<sup>67</sup>

O ato de expropriação, para Pietro Virga, é a transferência coativa, em razão de interesse público, da propriedade ou de outro direito real sobre um determinado bem, do particular à Administração Pública, com a conseqüente conversão do direito real do expropriado em uma quantia monetária a título de indenização.<sup>68</sup>

Observa-se, nesses dois conceitos, que o ato expropriatório deve estar calcado num interesse público, num interesse maior, e que, por ele, há a transferência coativa da propriedade, com a correspondente indenização. Tais elementos são repetidos nas definições dadas por diversos outros doutrinadores.

Segundo Umberto Fragola, a expropriação pode ser definida, em sentido amplo, como a perda total ou parcial de um direito, decorrente de ordem da autoridade administrativa, em favor de uma atividade ou iniciativa pública, mediante o pagamento de uma justa indenização, e

---

<sup>67</sup> WHITAKER, F.. Ob. cit., p. 10;

<sup>68</sup> VIRGA, Pietro. *Diritto Amministrativo...*, p. 495.

mais particularmente, na prática, como a perda coativa, total ou parcial, de bens imóveis por um interesse de utilidade pública.<sup>69</sup>

Guido Zanobini define a desapropriação como um instituto de direito público, com base no qual determinado sujeito, mediante prévia e justa indenização, pode ser privado do direito de propriedade que tem sobre um bem, em favor de outro sujeito, quando assim exige o interesse público.<sup>70</sup>

Renato Alessi a conceitua como um instituto de Direito Público em virtude do qual, em prol de uma atividade declarada de utilidade pública, transfere-se coativamente a propriedade de um bem, convertendo-se o direito de propriedade em direito a uma justa indenização.<sup>71</sup>

Feliciano Benvenuti, referindo-se à legislação italiana, escreve que mediante o ato administrativo de expropriação, há a privação coativa de um imóvel ou bem imaterial, quando estes são relevantes para a satisfação de um interesse público, advertindo, entretanto, que a lei garante em linhas gerais o direito de propriedade do particular, autorizando esta forma de subtração legal de um bem apenas quando

---

<sup>69</sup> FRAGOLA, Umberto. *Manuale di diritto amministrativo*. 4. ed. Napoli : Humus, 1949, p. 244.

<sup>70</sup> ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. vol. 4. 5. ed. Milano : Giuffrè, 1958, p. 247.

<sup>71</sup> ALESSI, Renato, *Diritto Amministrativo*. Milano : Giuffrè, 1949. p. 482.

atenda a uma exigência de interesse público que não pode ser satisfeito de outro modo, condicionada a uma justa indenização que substitua o bem por seu equivalente, de modo que o proprietário expropriado se sinta satisfeito, e impondo um processo de modo a tutelar intensamente a esfera jurídica do expropriado.<sup>72</sup>

A expropriação, no dizer de André de Laubadère e Yves Gaudemet, é uma operação administrativa pela qual a Administração obriga um particular a lhe ceder a propriedade de um imóvel por motivo de utilidade pública e mediante indenização justa e prévia.<sup>73</sup>

Note-se que sempre estão presentes nos conceitos os três elementos já mencionados: interesse público, transferência coativa e indenização. Mas, além disso, há que se atentar que a indenização vem constantemente adjetivada com as palavras “prévia” e “justa”. Entende-se, desta forma, que a indenização expropriatória deve ter como propriedades ser prévia e justa.

É assim que Georges Dupuis e Marie-José Guédon conceituam a expropriação, tendo-a como operação pela qual um particular é forçado a ceder a propriedade de um imóvel a uma pessoa pública em função de

---

<sup>72</sup> BENVENUTI, Feliciano. *Appunti di diritto amministrativo, parte generale*. 3. ed. Padova : Cedam, 1955. p. 181.

<sup>73</sup> LAUBADÈRE, André de e GAUDEMET, Yves. *Traité de droit administratif*. tome 2. 11. ed. Paris : L.G.D.J., 1998, p. 248;

um objetivo de interesse geral e através de uma indenização justa e prévia.<sup>74</sup>

Igualmente para Alain Le Tarneç, ela é uma operação pela qual o proprietário de um imóvel ou o titular de direitos reais imobiliários é obrigado a ceder à Administração, por motivo de utilidade pública e mediante justa e prévia indenização, a propriedade do bem ou os direitos correspondentes.<sup>75</sup>

J. Marie conceitua a desapropriação como a alienação forçada de um imóvel imposta ao proprietário por uma causa de utilidade pública regularmente constatada, mediante justa e prévia indenização.<sup>76</sup>

Fritz Fleiner faz referência a quatro princípios diretores para a expropriação no Direito alemão, pela Constituição de Weimar: 1º) realiza-se em função do interesse da coletividade; 2º) está baseada numa lei; 3º) ocorre mediante justa indenização; 4º) em caso de litígio, a indenização será fixada pelo Judiciário.<sup>77</sup>

Marcello Caetano define-a como a relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados bens

---

<sup>74</sup> DUPUIS, Georges e GHÉDON, Marie-José. *Droit Administratif*. 3. ed. Paris : Armand Colin, 1991.p. 322. Lembrem os autores à p. referida que seu regime jurídico se construiu a partir dos princípios colocados na Declaração de 1789, que proclamava a propriedade “*inviolable et sacrée*” e previa uma “*juste et préalable indemnité*”.

<sup>75</sup> LE TARNEC, Alain. Ob. cit., p. 1.

<sup>76</sup> MARIE, J.. Ob. cit., p. 441.

<sup>77</sup> FLEINER, Fritz. Ob. cit., p. 190-191.

imóveis para um fim específico de utilidade pública, extingue direitos privados constituídos sobre eles e os transfere para o patrimônio de pessoa a cujo cargo esteja a busca desse fim, à qual cabe pagar ao titular dos direitos extintos uma indenização compensatória.<sup>78</sup>

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, do ponto de vista teórico, a desapropriação é o procedimento pelo qual o Poder Público compulsoriamente retira de alguém uma propriedade e a adquire para si, mediante indenização, fundado em interesse público.<sup>79</sup> Ele a conceitua, à luz do Direito Positivo brasileiro, como *“o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos e rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado o valor real.”*<sup>80</sup>

Para Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, a desapropriação é o *“o ato do Poder Público pelo qual, em casos expressamente determinados ou*

---

<sup>78</sup> CAETANO, Marcello. Ob. cit., p. 1020.

<sup>79</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 577.

*ordenados em lei, a Administração pelo Estado intervém no sentido de transferir a propriedade e a posse dos 'direitos' a quem deles melhor se utilize em benefício do bem como ou em razão do interesse social".*<sup>81</sup>

Hely Lopes Meirelles vê a expropriação como a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados. Acrescenta que ela se dá por utilidade ou necessidade pública, ou, ainda, por interesse social, ocorrendo mediante prévia e justa indenização em dinheiro, salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos.<sup>82</sup>

As características essenciais da desapropriação, apontadas por Odete Medauar, são as seguintes: 1<sup>a</sup>) é figura jurídica que expressa a autoridade da Administração, que limita o caráter perpétuo do direito de propriedade; 2<sup>a</sup>) resulta na retirada de um bem do patrimônio do expropriado; 3<sup>a</sup>) visa atender ao interesse público; e 4<sup>a</sup>) recebimento de indenização pelo expropriado.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> idem, p. 577.

<sup>81</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, Ob. cit., p. 7.

<sup>82</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo : Malheiros, 1999, p. 536.

<sup>83</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3. ed. São Paulo : RT, 1999, p. 384.

A partir dos citados conceitos doutrinários de desapropriação, concluimos que são elementos indissociáveis deste instituto: (a) estar ela fundamentada em lei; (b) ser a transferência compulsória da propriedade privada para o Poder Público, (c) haver a necessária existência de interesse público que a justifique e (d) efetuar o pagamento de prévia e justa indenização ao expropriado.

#### 1.4. HISTÓRICO DA INDENIZAÇÃO EXPROPRIATÓRIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Para tratar do desenvolvimento da indenização expropriatória no âmbito constitucional, reportamo-nos ao texto de Cretella Junior, o qual apresenta o histórico que segue, acerca da matéria.<sup>84</sup>

O Projeto de Constituição de 1823, no art. 21<sup>85</sup>, previa que o esbulho deveria ser indenizado com exatidão, atendendo não só ao valor intrínseco, como ao de afeição, quando ele tivesse lugar.

---

<sup>84</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação*. vol. 2. Rio de Janeiro : Forense, 1980, p. 126-127.

<sup>85</sup> “Art. 21. Neste caso será o esbulhado indenizado com exatidão, atento não só o valor intrínseco, como o de afeição, quando ela tenha lugar” (Projeto de Constituição para o Império do Brasil (Projeto Antônio Carlos), elaborado pela Comissão da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, 30/09/1823).

A Constituição do Império de 1824, no art. 179, inciso XXII<sup>86</sup>, estabelecia que na desapropriação deveria haver prévia indenização do valor da propriedade.

A Constituição Republicana de 1891, no art. 72, § 17<sup>87</sup>, impunha que a indenização era a compensação pelo prejuízo sofrido.

O art. 113, n. 17, da Constituição de 16 de julho de 1.934<sup>88</sup> mencionava a prévia e justa indenização.

A Constituição de 19 de novembro de 1937, no art. 122, n. 14<sup>89</sup>, determinava a indenização prévia.

A Constituição de 18 de setembro de 1946 prescrevia a prévia e justa indenização em dinheiro (art. 141, § 16)<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Art. 179, § 22: “É garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização.”

<sup>87</sup> Art. 72, § 17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.”

<sup>88</sup> Art. 113, n. 17: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indenização ulterior.”

<sup>89</sup> Art. 122, n. 14: “Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 14. O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.”

<sup>90</sup> Art. 141, § 16: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.”

Relevante se faz aqui mencionar a lição de Carlos Mário da Silva Velloso, para quem, com a revolução de 1964, tendo em vista que o problema agrário reclamava solução urgente, que não seria alcançada porque a Constituição de 1946 previa, nas expropriações, justa indenização, a ser paga previamente e em dinheiro, o que impossibilitava uma reforma agrária ampla, votou-se e promulgou-se a Emenda Constitucional nº 10, de 09.11.1964<sup>91</sup>, que modificou a redação do art. 147 da Carta Magna, permitindo indenizações em títulos com cláusula de exata correção monetária.<sup>92</sup>

Retomando a evolução histórica, segundo Cretella Junior, a Constituição de 24 de janeiro de 1967 previa indenização prévia e justa em dinheiro (art. 150, § 22)<sup>93</sup>, ou em títulos da dívida pública (art. 157, VI, § 1º)<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> A Emenda Constitucional nº 10, de 09.11.1964, prevê: "(...) 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 20 anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas".

<sup>92</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Desapropriação para fins de reforma agrária - apontamentos. *RT: Revista de Direito Público*. n. 34. abr.-jun. de 1975. São Paulo : RT, 1975, p. 12-13.

<sup>93</sup> Art. 150, § 22: "É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior."

<sup>94</sup> Art. 157, VI, § 1º: "Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária,

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 previa indenização prévia, justa e em dinheiro, facultada a aceitação do pagamento em títulos da dívida pública (art. 153, § 22)<sup>95</sup>, ressaltando o caso da desapropriação rural (pela União), em que era obrigatório o pagamento de justa indenização em títulos especiais da dívida pública (art. 161)<sup>96</sup>

Nos textos constitucionais até 1969 teve-se, assim, segundo Cretella Junior, a seguinte evolução: prévia; prévia e justa; prévia, justa e em dinheiro; prévia, justa e em dinheiro ou títulos da dívida pública.

Na Constituição de 1988, há previsão de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante

---

*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.*”

<sup>95</sup> Art. 153, § 22: “É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.”

<sup>96</sup> Art. 161: “A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo 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.”

justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na própria Carta Magna (art. 5º, XXIV).<sup>97</sup>

As ressalvas ao pagamento em dinheiro estão nos arts. 182, § 4º, III<sup>98</sup> e 184<sup>99</sup> da Constituição Federal, em que ele poderá ser feito em títulos da dívida pública.

Na desapropriação, pela União, de imóvel rural para fins de reforma agrária (art. 184 da Constituição), a indenização será prévia, justa e em títulos da dívida agrária com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão. As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que na hipótese do art. 243<sup>100</sup> da Constituição Federal há verdadeiro confisco, ou seja,

---

<sup>97</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.”

<sup>98</sup> Art. 182, § 4º: “É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (...) III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

<sup>99</sup> 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.”

<sup>100</sup> Art. 243: “As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao

apropriação de bens particulares pelo Estado sem indenização, em caráter de pena.<sup>101</sup> Trata-se de modalidade onde há desapropriação sem indenização, disciplinada pela Lei 8.257, de 26 de novembro de 1991.

### 1.5. PRINCÍPIO DA JUSTA INDENIZAÇÃO

Já vimos que a Constituição Federal, no seu art. 5º, XXIV, determina que a “justa indenização” é requisito indispensável para que ocorra a expropriação da propriedade privada.

O princípio da justa indenização é consagrado pela doutrina estrangeira e também pela nacional, como abaixo se constata.

Esta é a lição de André de Laubadère e Yves Gaudemet, para quem, quanto à compensação pecuniária da desapropriação, o princípio proclamado é o da “*juste et préalable indemnité*”, sendo este um dos pilares do regime expropriatório.<sup>102</sup>

---

*assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.”*

<sup>101</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo : Atlas, 1999, p. 161.

<sup>102</sup> LAUBADÈRE, André de e GAUDEMET, Yves. *Traité de droit administratif*. tome 2..., p. 248.

Guido Zanobini fala na indenização justa e adequada ao sacrifício imposto como uma condição de legitimidade da desapropriação.<sup>103</sup>

Cretella Junior afirma que “*o princípio fundamental que regerá a convicção do juiz, na prolação da sentença expropriatória, é o da indenização justa*”, princípio este que vem sendo apregoadado sucessivamente por nossas Constituições.<sup>104</sup> Segundo ele, justiça, ao lado da previabilidade e pecuniaridade, é atributo que deve caracterizar a indenização em nosso direito.<sup>105</sup>

No dizer de Rubens Limongi França, a indenização deve ser justa, “*sem o que a desapropriação seria um instrumento de desmando, de arbítrio, uma lança tenaz e incontrolável do ‘antidireito’*”.<sup>106</sup>

Importa saber, no entanto, o significado da expressão “justa” ou, ao menos, trazer critérios que devem nortear o pensamento da Administração Pública e a atuação do Poder Judiciário para que se chegue ao pagamento do que se chama de justa indenização.

Na sistemática jurídica, pode-se afirmar que a expressão “justa” classifica-se como um conceito indeterminado<sup>107</sup>, devendo o intérprete

---

<sup>103</sup> ZANOBINI, Guido. Ob. cit., p. 247.

<sup>104</sup> CRETELLA JUNIOR, *Tratado da desapropriação...*, p 158-159.

<sup>105</sup> *Idem*, p 120.

<sup>106</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 83.

preencher o conteúdo do conceito de acordo com a análise do caso concreto e das situações que lhe sejam peculiares.

A própria busca da mensuração do que é justo em termos de indenização expropriatória indica a indeterminação de seu conteúdo.

Na expressão utilizada por Judith Martins-Costa, conceito indeterminado é conceito com “*vagueza socialmente típica*”, cuja interpretação recorre a “*idéias-tipo*” e “*valores-tipo largamente consensuais*” ou padrões <sup>108</sup>. Dentre outros exemplos, a referida autora cita as seguintes normas do ordenamento jurídico que contêm conteúdo vago: interesse social (CC, art. 1.180), injúria grave (CC, art. 1.183); abuso de poder (CC, art. 394); motivo razoável (art. 1.2.68);

---

<sup>107</sup> Para tal conclusão, remetemos à análise feita por Judith Martins-Costa sobre a diferença entre cláusula geral e conceito indeterminado. A autora conclui que, com relação ao conceito indeterminado, a atividade do intérprete é de subsunção, havendo apenas a interpretação (MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado, sistema e tópica no processo obrigacional*. São Paulo : RT, 1999, p. 326). Já a cláusula geral (Ob. cit., p. 326) “*exige que o juiz concorra ativamente para a formulação da norma*” e deve “*criar o regramento aplicável ao caso concreto*” (Ob. cit., p. 328). Ainda sobre a diferença de cláusula geral e conceito indeterminado, ver Menezes Cordeiro (MENEZES CORDEIRO, António Manuel da Rocha e. *Da boa-fé no direito civil*. vol. II. Coimbra : Almedina, 1984, p. 1176 e seguintes). A crítica da expressão “conceitos jurídicos indeterminados” é feita por Eros Roberto Grau (GRAU, Eros Roberto. *Direito posto e direito pressuposto*. São Paulo : Malheiros, 1996, p. 146 e seguintes), que defende que indeterminado é o termo e não pode ser o conceito jurídico.

<sup>108</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Ob. cit. p. 303 - “*ditas também normas vagas ou ‘abertas’*”. Com relação às normas vagas, à p. 313 da Ob. cit., a autora referida menciona que se tratam de “*valorações tipicizantes das regras sociais, porque o legislador renunciou a determinar diretamente os critérios (ainda que parciais) para a qualificação dos fatos, fazendo implícito ou explícito reenvio a parâmetros variáveis no tempo e no espaço (regras morais, sociais e de costume).*”

motivo justo (CC, art. 1.329); justo motivo (CC, art. 932), justa causa (CC, art. 973, I, 1.498, CDC, art. , 39, I).<sup>109</sup>

Ressalta, todavia, que a interpretação de um conceito indefinido não comporta a arbitrariedade e deve encontrar seus limites em critérios objetivos.<sup>110</sup> Conforme a lição de Menezes Cordeiro, o conteúdo do conceito *“orienta-se por vectores gerais – como a finalidade que levou o ordenamento a prever a indeterminação e que, quando desrespeitada, leva, em conhecida elaboração juspublicística, ao vício do poder – que sempre a enquadram, o mais não seja pela sua integração na ordem jurídico- social a que pertença.”*<sup>111</sup>

No caso, “justa indenização” é um conceito indefinido e a delimitação de seu significado é feita ao se analisar o caso concreto.

Caio Tácito ressalva que o princípio constitucional da justa indenização é de caráter econômico e não meramente ético. A regra exprime a garantia de justeza e não apenas de justiça da reparação patrimonial.<sup>112</sup>

Também Eurico Sodré afirma que, no direito expropriatório, o conceito de preço justo é meramente econômico, não é filosófico,

---

<sup>109</sup> Idem, p. 314-315. Os exemplos estão enumerados nestas páginas.

<sup>110</sup> MENEZES CORDEIRO, António Manuel da Rocha e. Ob. cit., p. 1181.

<sup>111</sup> Idem, ibidem.

<sup>112</sup> TÁCITO, Caio. Ob. cit., p. 07-08.

sendo ele fixado de acordo com um dos sistemas adotados para estabelecê-lo.<sup>113</sup>

A noção de justo tem para esses dois autores significação econômica, devendo o sacrifício imposto ter sua expressão econômica reparada.

Para J. M. de Azevedo Marques, a expressão “justa” quer dizer “*com exatidão, nem mais nem menos, sem excesso, nem deficiência*”. Segundo ele, na desapropriação deve haver o pagamento do preço justo, sendo este o valor atual, não se concebendo que o poder público desaproprie por preço vil.<sup>114</sup>

Trata-se de uma idéia clara e de fácil compreensão, que realmente há de estar presente na apuração do *quantum* da indenização: ela deve corresponder ao efetivo prejuízo causado pelo ato expropriatório, nem mais, nem menos.

Gilberto Siqueira Lopes escreve que a expressão “indenização justa”, etimologicamente falando, constitui pleonasma. Mas tal pleonasma não passou despercebido ao legislador brasileiro, sendo

---

<sup>113</sup> SODRÉ, Eurico. *A desapropriação*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 1955, p. 151. Os sistemas, segundo este autor, são os seguintes: administrativo, do júri, central complexo e judiciário. Serão eles estudados mais adiante.

<sup>114</sup> MARQUES, J. M. de Azevedo. Desapropriação - conceituação da palavra “justa”, usada § 17 do art. 113 da const. federal - inconstitucionalidade do art. 660 § 1º do cod. do proc. do estado de são paulo, idem do art. 2 da lei federal nº 1.021, de 1903. *Forense: Revista Forense*. out. de 1937. Rio de Janeiro : Forense, 1937, p. 37.

consciente.<sup>115</sup> Para ele, o conceito de indenização justa não pode sofrer qualquer limitação, devendo ser ampla e generosamente entendido. Em suas palavras: *“Assim, o resguardo dado pela Constituição é amplo, generoso e vindo o particular a ser desfalcado em seu patrimônio, a perda será apenas qualitativa, vez que o objeto de seu direito será substituído pelo exato valor correspondente em dinheiro.”*<sup>116</sup>

A. Walter Villegas, ao tratar de disposição da Constituição argentina que prevê que a desapropriação deve ser *“previamente indenizada”*, diferentemente de outras normas que faziam referência a *“justa compensación”* e a *“justo precio”*, assevera que a única interpretação razoável, diante disso, é de que os *“convencionales argentinos”* entenderam ser redundante o qualificativo *“justo”*, já que ao utilizar a palavra *“indenización”*, mais extensa e compreensiva que *“compensación”* e *“precio”*, sem limitá-la em seu conteúdo,

---

<sup>115</sup> LOPES, Gilberto Siqueira. Ob. cit., p. 47. Assim o autor fundamenta seu ponto de vista: *“Pode-se, na verdade, comprovar isso, pesquisando-se em nossas Constituições o envolvimento do preceito resguardador do direito à propriedade. A Constituição imperial de 1824 impõe, para a expropriação, indenização prévia, mas não se refere a ‘justa. Igualmente, a Constituição de 1891. Já na Constituição de 1934, o preceito alberga a expressão ‘indenização justa’. Contudo, a Carta outorgada, de 1937, expunge do texto a palavra ‘justa’, que retorna, porém, na Constituição de 1946, para não mais sair. Essa manipulação, pelo constituinte, da expressão ‘justa’, revela que ela mereceu alguma atenção e assim não é acidentalmente que aparece no texto. Queremos crer que o constituinte se apercebeu da transformação semântica ocorrida com a palavra ‘indenização’ no campo do Direito. Efetivamente, ela passou a significar reparação, ressarcimento, passando por isso mesmo a admitir a adjetivação ‘justa’. Certamente, o objetivo do Constituinte de 1946 foi deixar definitivamente claro que a garantia oferecida à propriedade era efetiva e não apenas nominal e que em casos de desapropriação o proprietário deveria receber indenização realmente representativa do valor do bem expropriado.”*

<sup>116</sup> Idem, p. 47.

assentaram um conceito amplo, que envolve todos os prejuízos e danos, dando à contraprestação do expropriante uma qualidade verdadeiramente justa.<sup>117</sup>

João Claudino de Oliveira e Cruz afirma que o conceito de indenização corresponde à reparação integral, ao ressarcimento total, à compensação, e o legislador constituinte exige, “*como que para evitar qualquer fuga de interpretação*”, que a indenização seja justa, “*como um pleonasma necessário*”.<sup>118</sup>

Em acórdão proferido pelo Tribunal de Apelação do Distrito Federal, entendeu-se que “*o vocábulo indenização já tem em si mesmo a significação de ‘justa recompensa’; se se dá mais é uma liberalidade, se se dá menos é uma espoliação*”.<sup>119</sup>

Na lição de Sérgio Ferraz: “*A idéia de justo, por mais variáveis que sejam as acepções de cunho filosófico incidentes sobre a construção desse conceito, necessariamente é informada de uma tônica de conformidade,*

---

<sup>117</sup> VILLEGAS, A. Walter. Ob. cit. p. 118.

<sup>118</sup> CRUZ, João Claudino de Oliveira e. Honorários de advogado em desapropriação. *Forense: Revista Forense*. vol. 131. set. de 1950. Rio de Janeiro : Forense, 1950, p. 307.

<sup>119</sup> Tribunal de Apelação do Distrito Federal. Apelação 2.276. José Dias e outros e Prefeitura do Distrito Federal. Relator Desembargador Henrique Fialho, 23.07.1943. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. vol. I. fasc. I. jan. de 1945 : Fundação Getúlio Vargas, 1945, p. 88.

*congruência, proporção, equilíbrio, equivalência, correspondência ou paridade.*”<sup>120</sup>

Eis aqui a noção de equilíbrio e harmonia já mencionada anteriormente neste trabalho, e que não pode ser afastada no estudo da desapropriação.

Uma premissa inicial pode ser estabelecida, e é a de que a indenização justa implica em ausência de enriquecimento ou empobrecimento de qualquer das partes envolvidas.

Neste sentido adverte Alain Le Tarneç, para quem, se a desapropriação deve ocorrer às custas da autoridade expropriante e para o expropriado cabe uma justa indenização, esta não deve ser para este último uma possibilidade de enriquecimento. Diz ele: “*La théorie générale de l’enrichissement sans cause s’applique ici comme ailleurs*”.<sup>121</sup>

Idêntica é a lição de F. Whitaker, o qual afirma que a indenização deve ser justa, não sendo a desapropriação meio de enriquecimento ilícito, nem causa de forçoso empobrecimento.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 11.

<sup>121</sup> LE TARNEC, Alain. Ob. cit., p. 112. - “*A teoria geral do enriquecimento sem causa se aplica tanto aqui como em outro lugar.*”

<sup>122</sup> WHITAKER, F., Ob. cit., p. 30.

Também segundo A. Walter Villegas, a desapropriação não é uma fonte de benefícios. O expropriado não deve suportar prejuízos irreparados, mas também não pode pretender mais do que o equivalente ao que realmente perde. Esclarece o autor que “*indemnizar es reparar, pero no enriquecer.*”<sup>123</sup> Afirma ele que a indenização é o elemento que equilibra os direitos do expropriante e do expropriado.<sup>124</sup>

José Canasi escreve que o ideal em matéria de expropriação é que o prejudicado não fique mais pobre, e tampouco mais rico do que seria sem o ato que lhe causou o dano.<sup>125</sup>

No mesmo sentido, Cretella Junior defende que dano é a diminuição do patrimônio. O que se pretende com a reparação é eliminar esta redução, restabelecendo, na medida do possível, o patrimônio lesado, não devendo o expropriado ficar nem mais rico nem mais pobre.<sup>126</sup>

A desapropriação, assim, não é a sede para se enriquecer ou empobrecer, valendo isto para expropriante e expropriado.

---

<sup>123</sup> VILLEGAS, A. Walter. *Régimen jurídico de la expropiación*. Buenos Aires : Depalma, 1973, p. 125. – “*indenizar é reparar, mas não enriquecer*”.

<sup>124</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>125</sup> CANASI, José. Ob. cit., p. 159. O mesmo autor leciona à p. 137 da Ob. cit.: “*La indemnización debe ser integral. Legón, en la p. 474 de su Tratado, considera que la reparación integral no constituye solamente el ‘valor en plaza’, sino también el daño que es la consecuencia directa e inmediata de la expropiación: ‘indemnitas vitatio namni.’*”

Na doutrina fala-se em indenização, significando a substituição do bem expropriado por seu respectivo valor econômico.

Arruda Alvim afirma que, na desapropriação, o bem expropriado é substituído pelo seu valor econômico equivalente.<sup>127</sup> Segundo tal autor, o problema mais importante na desapropriação é a fixação do que é justo valor<sup>128</sup>, e o conceito de justiça só pode ser um: “*é dar-se pelo bem expropriado o quantum que o mesmo valha no mercado.*”<sup>129</sup>

Arthur Pio dos Santos escreve que, como em nosso Direito a desapropriação não é uma forma de confisco, ela só se efetiva após indenizar-se o expropriado, implicando em “*substituição do bem afetado pelo seu exato e efetivo valor pecuniário, de maneira que a importância paga, fosse bastante e suficiente para a aquisição de outro, igual em espécie, aproveitamento e capacidade produtiva.*”<sup>130</sup>

A substituição do bem por seu respectivo valor econômico é noção que aparece com constância na doutrina, em se tratando em indenização expropriatória.

---

<sup>126</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p. 118.

<sup>127</sup> ALVIM, Arruda. Ob. cit., p. 137.

<sup>128</sup> Idem, p. 135.

<sup>129</sup> Idem, p. 143.

<sup>130</sup> SANTOS, Arthur Pio dos. Ob. cit., p. 75.

Whitaker escreve que o valor da coisa, para a desapropriação, é o preço, que numa oferta comum, seria por ela normalmente oferecido.<sup>131</sup> Segundo Epaminondas Pontes, o “valor de mercado” é o indicado como mais justo, dentro do senso comum.<sup>132</sup>

Há quem defenda, inclusive, que a indenização deve limitar-se ao valor do bem propriamente dito.

Fernando Andrade de Oliveira, na análise que faz do Direito italiano, escreve que em tal país a indenização é limitada ao valor objetivo e atual do bem objeto do direito sacrificado. Afirma haver diferença entre indenização e ressarcimento. A primeira consiste apenas no equivalente econômico da lesão, restringindo-se ao valor efetivo e atual do bem objeto do direito sacrificado, excluídos todos os valores subjetivos atribuídos pelo seu titular ou dependentes de condições futuras, bem como excluídos os lucros cessantes, ao passo que o segundo comporta, quando possível, o restabelecimento do estado anterior à lesão produzida, compreendendo todos os danos causados imediata e diretamente do fato ilícito.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> WHITAKER, F.. Ob. cit., p. 46;

<sup>132</sup> PONTES, Epaminondas. Propriedade - desapropriação - justo preço. *Forense: Revista Forense*. vol. 261. jan.-mar. de 1978. Rio de Janeiro : Forense, 1978, p. 145.

<sup>133</sup> OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Ob. cit., p 88. À p. 88 da obra citada o autor afirma o seguinte: “*Importa realmente destacar este aspecto fundamental: a indenização é devida quando o dano deriva de uma atividade plenamente legítima da Administração Pública. A compensação*”

Para ilustrar esta posição, veja-se o que dizem alguns autores italianos acerca do assunto.

Nas palavras de Umberto Fragola, “*l’indennità dovuta equivale al ‘prezzo venale’ della cosa espropriata*”<sup>134</sup>

Nicola Centofanti, tratando do caso da Itália e fazendo alusão ao art. 39 da Lei 2.359/1865, afirma que, segundo esta, o valor do imóvel é definido como o seu justo preço numa livre negociação de compra e venda.<sup>135</sup>

Referindo-se à mesma lei, Aldo M. Sanduli leciona que a indenização não consiste num completo reparo do dano patrimonial resultante ao expropriado. Segundo o autor, ela corresponde ao justo preço que o imóvel teria num livre negócio de compra e venda, ou seja, ao seu “*valore di scambio*”.<sup>136</sup>

Também Pietro Virga, mencionando o art. 39 da “*legge fondamentale*” de 1865, afirma que a indenização é definida pelo justo preço que teria o imóvel numa livre negociação, pelo mais provável

---

*sob exame não constitui forma de ressarcimento, que supõe responsabilidade, por sua vez resultante da violação de um direito subjetivo”.*

<sup>134</sup> FRAGOLA, Umberto. Ob. cit., p. 246. - “*a indenização devida equivale ao preço venal do bem expropriado*”.

<sup>135</sup> CENTOFANTI, Nicola. *L’expropriazione per pubblica utilità*. Milano : Giuffrè, 1999, p. 217/218.

<sup>136</sup> SANDULI, Aldo M.. *Manuale di diritto amministrativo*. vol. 2. 15. ed., Napoli : Editore, 1989, p. 851-852. - “*valor de troca*”

valor venal que o bem poderia assumir, se fosse inserido no mercado ordinário de livre contratação.<sup>137</sup>

Quando analisa o Direito alemão, destaca Fernando Andrade de Oliveira que a desapropriação gera sempre o dever de indenizar por parte do Estado, e a indenização adequada não significa indenização plena, porque se circunscreve ao valor do bem afetado, não podendo o expropriado experimentar nem uma perda nem um incremento de seu patrimônio.<sup>138</sup>

Há quem defenda, todavia, que a indenização expropriatória não se pode limitar apenas ao valor do bem expropriado, devendo abranger também outros prejuízos que decorrem do ato expropriatório.

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho afirma que a expressão que melhor se encaixa aqui é “compensação indenizatória”, pois ela evidencia não apenas o que se deve pagar, mas o que se deve ressarcir ou compensar pela perda da propriedade. Para ele “justo-preço” limita-se à coisa expropriável, não permitindo a incidência de outros elementos que atuam no valor indenizatório.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> VIRGA, Pietro. *Diritto Amministrativo...*, p. 542.

<sup>138</sup> OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Ob. cit., p. 107.

<sup>139</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, Ob. cit., p. 171. - Escreve este autor à p. 18 da obra citada, que, além de não dever a indenização causar prejuízo algum ao expropriado, deve corresponder no tempo exato a outros bens comerciáveis de valor equivalente, deixando indene o proprietário e intacto o valor daquilo que forçosamente entrega ao Poder Público.

Em igual sentido defende Rafael Bielsa, para quem deve-se falar em “montante da indenização” e não só em “preço da coisa”, pois *“el concepto de indemnización es comprensivo del precio de la cosa, que puede ser sólo parte de la indemnización.”*<sup>140</sup>

Segundo Cretella Junior, justa é a indenização que consiste em quantia equivalente ao preço que a coisa alcançaria se tivesse sido objeto de contrato normal de compra e venda e ao prejuízo sofrido, na medida somente em que há prejuízo. Para ele, deve haver o *“pagamento do equivalente ao ‘quantum’ do prejuízo sofrido.”*<sup>141</sup>

Também Arthur Pio dos Santos escreve que a fixação do justo preço implica na compensação exata do prejuízo sofrido, na medida em que há prejuízo.<sup>142</sup>

Rubens Limongi França leciona, inicialmente, que tem-se como justa a indenização que seja igual ao valor que o bem expropriado

---

<sup>140</sup> BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo...*, p. 433. - *“o conceito de indenização é compreensivo do preço da coisa, que pode ser só parte da indenização”*. Afirma esse autor, a fls. 433/444 da obra citada: *“El régimen de la estimación ha variado, en lo que concierne a la pericia. La ley vigente establece la siguiente regla general: ‘La indemnización sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una consecuencia directa e inmediata de la expropiación. No se tomarán en cuenta circunstancias de carácter personal, valores afectivos, ni ganancias hipotéticas. No se pagará lucro cessante. En materia de inmuebles, tampoco se considerará el valor panorámico o el derivado de hechos de carácter histórico. El valor de los bienes debe estimarse por el que hubieren tenido si la obra no hubiese sido ejecutada ni aun autorizada’ (art. 11). Esta disposición puede dar origen a decisiones injustas en ciertos casos, y no es congruente en su redacción. Pero en general, en su parte lógica, concuerda con la jurisprudencia.”*

<sup>141</sup> CRETILLA JUNIOR, José. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. vol. I. Rio de Janeiro : Forense, 1988. p. 367-370.

<sup>142</sup> SANTOS, Arthur Pio dos. *Ob. cit.*, p. 76.

tenha no mercado, devendo o valor da mesma se consubstanciar em importância que habilite o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente, advertindo, entretanto, que não é essa toda a indenização a que tem direito o expropriado.<sup>143</sup>

Portanto, afora o correspondente econômico do bem expropriado, os demais prejuízos sofridos em decorrência do ato estatal também fazem parte do sacrifício imposto e, por isso, devem ser incluídos na indenização.

Esta igualmente é a lição de F. Whitaker, para quem o expropriante não pode se furtar ao pagamento, que consiste não apenas na exibição do preço da coisa, mas também no valor dos prejuízos sofridos.<sup>144</sup>

Segundo A. Walter Villegas, pelo princípio da justa indenização, esta deve compreender o valor do bem expropriado e as conseqüência que ao proprietário advém da desapropriação.<sup>145</sup>

Sérgio Ferraz escreve que o papel da indenização expropriatória é fazer entrar no patrimônio do expropriado um valor exatamente equivalente ao despojamento ocasionado pelo ato estatal.<sup>146</sup> Segundo

---

<sup>143</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 83-86.

<sup>144</sup> WHITAKER, F.. Ob. cit., p. 29.

<sup>145</sup> VILLEGAS, A. Walter, p. 118.

<sup>146</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 13.

ele, “a efetiva diminuição patrimonial ocasionada pela desapropriação constitui o critério seguro para a busca do sentido da expressão ‘justa indenização.’”<sup>147</sup>

A idéia de que a indenização deve incluir o valor do bem e os prejuízos decorrentes da expropriação vem ao encontro das noções já apresentadas de equilíbrio, manutenção da integridade do patrimônio e ausência de enriquecimento ou empobrecimento das partes envolvidas. Trata-se de posição com diversos defensores na doutrina.

Só o justo preço não exprime todo o conteúdo ao qual a indenização deve corresponder. O dano não se resume à privação do valor venal, estendendo-se às outras conseqüências econômicas que a privação pode produzir sobre o patrimônio. Esta é a lição de Cretella Júnior<sup>148</sup>

Odilon C. Andrade afirma que deve ser feita a devida diferenciação entre justa indenização, que é o que cogita a Constituição, e o justo preço, coisa de que ela não cogita. Para ele, indenização é, em direito, a satisfação do dano causado, e será justa quando compensar exatamente o prejuízo sofrido. Já o justo preço é o que se determina pela verdadeira, geral e comum estimação dos

---

<sup>147</sup> Idem, p. 18-19.

<sup>148</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p. 123.

homens, sendo que tal estimação atém-se ao valor corrente dos bens, que é o que resulta da oferta e da procura, sendo isto suficiente para notar-se que o justo preço não basta para aferir um prejuízo, que é privação de valor, coisa que ninguém oferece nem procura.<sup>149</sup>

Na lição de F. Whitaker, sendo a desapropriação medida compulsória, o preço, para ser justo, deve constituir indenização completa, proporcional ao sacrifício feito, devendo ser levados em conta dois valores: o da coisa e o dos prejuízos. Além do valor da coisa, devem ser atendidos todos os prejuízos resultantes da transferência imposta pela desapropriação, sendo a reunião dos dois elementos que estabelece o justo preço garantido constitucionalmente.<sup>150</sup>

Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández escrevem que se deve proporcionar ao expropriado “*un valor de sustitución*” que permita repor tudo o que a expropriação retira e

---

<sup>149</sup> ANDRADE, Odilon C. A justa indenização nas desapropriações. *Forense: Revista Forense*. vol. 131. set. de 1950. Rio de Janeiro : Forense, 1950, p. 302-305.

<sup>150</sup> WHITAKER, F.. Ob. cit., p. 44-50. À p. 51 dessa obra, o autor, tratando dos prejuízos que devem ser indenizados, exemplifica: “*Se, desapropriada a parte, o prédio fica com a sua utilidade diminuída, sua cultura prejudicada, suas comunicações, acessos e segurança dificultadas e oneradas; se vantagens existentes, como servidões ativas, desaparecem e surgirem ônus, encargos ou perigos para o imóvel (passagens forçadas, abalos, trepidações, insalubridades) – tais danos devem ser considerados, para que a indenização se realize com inteira justiça*”.

recuperar todas as utilidades reais que para ele advinham do objeto expropriado.<sup>151</sup>

Segundo Rubens Limongi França, pelo princípio da plena recomposição, o patrimônio do expropriado deve ser plenamente recomposto na sua situação jurídica anterior. Tal princípio é corolário do princípio da conciliação dos contrários, pelo qual a desapropriação é exigida pelo interesse coletivo, a despeito do direito de propriedade. O expropriado é um sacrificado em benefício da coletividade. Em virtude disso, o autor entende que a indenização consiste em um implemento prático do princípio da plena recomposição, devendo ela compensar os prejuízos do expropriado.<sup>152</sup>

Para Guido Zanobini, o dano causado ao expropriado não é apenas a privação do valor venal da coisa, mas se estende a todas as outras conseqüências econômicas que tal privação pode produzir sobre o seu patrimônio e particularmente as que possam derivar do momento especial no qual a desapropriação acontece.<sup>153</sup>

No entendimento de Epaminondas Pontes, *“o que é ‘justo’, na desapropriação, é o pagamento do ‘equivalente’, sob a mais rigorosa ‘justiça’ e pelo preço ‘contemporâneo’ do tempo do pagamento, abrangendo*

---

<sup>151</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. Ob. cit., p. 274.

<sup>152</sup> FRANÇA, Rubens Limongi, p. 81-84.

*todas as modalidades de prejuízo*”.<sup>154</sup> Acrescenta este autor que a indenização, como a balança da Justiça, deve ser fixada de modo vertical e justo, jamais balanceada em favor de uma das partes.<sup>155</sup>

Como ensina Eurico Sodré, na desapropriação opera-se uma verdadeira substituição de valores compensados em seu quantitativo, que deixa íntegro o patrimônio do expropriado, não sofrendo este nenhum desfalque ou diminuição no valor econômico de seus bens, porque vê realizados em dinheiro os que lhe foram desapropriados.<sup>156</sup>

Para Celso Antonio Bandeira de Mello, indenização justa é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio, consubstanciando-se em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exime de qualquer detrimento.<sup>157</sup>

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, com a indenização busca-se o equilíbrio entre o interesse público e o privado. Compensa-se a perda da propriedade com o recebimento do valor

---

<sup>153</sup> ZANOBINI, Guido. Ob. cit., p. 267.

<sup>154</sup> PONTES, Epaminondas. Ob. cit., p. 144.

<sup>155</sup> Idem, p. 145.

correspondente à mesma.<sup>158</sup> Deve-se apurar o montante considerado necessário para recompor integralmente o patrimônio, de forma que este não sofra qualquer redução.<sup>159</sup>

Seabra Fagundes ensina que a lei tem o intuito de fazer da indenização o justo pagamento dos direitos prejudicados.<sup>160</sup> O fim da sentença é fixar o justo valor da coisa.<sup>161</sup> A indenização deve corresponder “*o mais exatamente possível ao desfalque imposto ao patrimônio do expropriado.*”<sup>162</sup> A indenização será justa se permitir a reposição do expropriado à situação econômica que desfrutava antes do desapropriação.<sup>163</sup>

Para Arruda Alvim, com a desapropriação se opera no patrimônio do expropriado uma modificação qualitativa, pois onde existia um bem passará a haver dinheiro. Todavia, para que a alteração seja apenas qualitativa, e não quantitativa, necessário se faz o recebimento de justa indenização. Caso contrário, além da mudança qualitativa,

---

<sup>156</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 10.

<sup>157</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Ob. cit., p. 592.

<sup>158</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 161.

<sup>159</sup> Idem, p. 161.

<sup>160</sup> FAGUNDES, M. Seabra. *Da desapropriação no direito brasileiro*. 1. ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1949, p. 49.

<sup>161</sup> Idem, p. 341.

<sup>162</sup> Idem, p. 338.

<sup>163</sup> Idem, p. 343.

ocorrida com a perda do bem, verificar-se-á também alteração quantitativa, haja vista que o expropriado ficaria mais pobre.<sup>164</sup>

Segundo Odete Medauar, o requisito “justa” diz respeito, em primeiro lugar, ao valor real do bem expropriado, e em segundo lugar, ao ressarcimento de todos os prejuízos financeiros arcados pelo expropriado em virtude da expropriação.<sup>165</sup>

Para Vicente de Paula Mendes<sup>166</sup>, em certos casos a indenização expropriatória pode ser superior ao preço de mercado do bem expropriado. Diz ele que o valor dos acessórios muitas vezes supera o valor do principal<sup>167</sup>, e que um aspecto importante no estudo da indenização expropriatória é que seu objetivo não é compensar o proprietário exclusivamente pelo bem que lhe é subtraído, mas, sim, recompor seu patrimônio considerado como um todo.

Os danos a serem incluídos na indenização são aqueles que dela efetivamente decorram.

---

<sup>164</sup> ALVIM, Arruda. Ob. cit., p. 140.

<sup>165</sup> MEDAUAR, Odete. Ob. cit., p. 388.

<sup>166</sup> MENDES, Vicente de Paula. *A indenização na desapropriação: doutrina, legislação e jurisprudência*. Belo Horizonte : Del Rey, 1992, p. 71-72.

<sup>167</sup> Idem, p. 71. Este autor aponta alguns fatores de encarecimento das indenizações: “a inadequação dos mecanismos de avaliação; a insistência em se dar caráter sancionatório à indenização expropriatória; a atitude incivil do expropriante, de oferecer valor irrisório na inicial, irritando as pessoas envolvidas no processo; pagamento tardio da indenização fixada, gerando juros moratórios; a concessão automática de juros compensatórios, nos casos de imissão provisória na posse; custas e honorários; prejuízos ocasionados ao proprietário ou a terceiros.”

Segundo Fritz Fleiner, a desapropriação forçada só pode ocorrer contra uma completa e prévia indenização em dinheiro, a qual deve compensar todos os inconvenientes, mesmo os indiretos, que são causados pela desapropriação ao patrimônio do expropriado. Na palavras do autor: *“L’indemnité d’expropriation est destinée à rétablir l’équilibre entre l’état du patrimoine de l’exproprié avant l’expropriation et après l’expropriation”*.<sup>168</sup>

Quando fala de compensação de todos os prejuízos, mesmo indiretos, adverte o autor: *“Mais seulement dans la mesure où ils sont imputables à l’expropriation.”*<sup>169</sup>

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho defende que na fixação do valor indenizatório atuam elementos negativos e positivos, que ora favorecem o expropriante, ora o expropriado. No equilíbrio entre esses elementos está a média justa da compensação.<sup>170</sup> A indenização há de compensar todos os prejuízos, ainda os indiretos, ocasionados ao patrimônio expropriado, de forma que a desapropriação estabeleça

---

<sup>168</sup> FLEINER, Fritz. Ob. cit., p. 194. - *“A indenização de desapropriação é destinada a restabelecer o equilíbrio entre o estado do patrimônio do expropriado antes da desapropriação e após a mesma.”*

<sup>169</sup> Idem, p. 194. - *“Mas somente na medida em que eles são imputáveis à desapropriação.”*

<sup>170</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, p. 172.

o equilíbrio entre a situação econômica anterior e a posterior do expropriado.<sup>171</sup>

Para ser indenizável, afirma Alain Le Tarneç, o prejuízo deve nascer da expropriação, bem como ser material e certo.<sup>172</sup> Segundo o autor, dano certo é aquele que tem como base, não raciocínios e probabilidades, mas certezas que o tornam incontestável e apreciável. Assim, um dano puramente eventual não é nunca indenizável. Ao contrário, um dano futuro o é se, desde então, for manifesto e se dispuser de elementos suficientes para apreciá-lo.<sup>173</sup>

Assim ensina A. Walter Villegas, segundo o qual a indenização *“no está físicamente limitada a la cosa; sus efectos se extienden a las consecuencias del acto expropiatorio, en cuanto sean imputables a él”*.<sup>174</sup> Assevera este autor que o expropriado deve obter e o Estado deve satisfazer uma reparação plena para a perda da propriedade, o que implica no justo valor do bem, incluídos nele os acessórios que sigam sua sorte, e todos os danos que sejam consequência do desapossamento.<sup>175</sup> Para tal autor, é princípio consagrado pela doutrina, legislação e jurisprudência que a indenização deve

---

<sup>171</sup> Idem, Ob. cit., p. 179.

<sup>172</sup> LE TARNEC, Alain. Ob. cit., p. 110.

<sup>173</sup> Idem, p. 111.

<sup>174</sup> VILLEGAS, A. Walter. Ob. cit., p. 212. – *“não está físicamente limitada à coisa; seus efeitos se estendem às consequências do ato expropriatório, enquanto seja imputáveis a ele”*.

compreender, além do bem expropriado, todo prejuízo ou dano que seja conseqüência direta e imediata da desapropriação.<sup>176</sup>

André de Laubadère afirma que a legislação francesa prevê como indenizável o prejuízo direto, material e certo, decorrente da expropriação.<sup>177</sup>

Benjamin Villegas Basavilbaso entende como justa indenização não só o pagamento do valor real da coisa, como também o prejuízo direto que derive da privação da propriedade.<sup>178</sup>

O Estado indeniza o proprietário, compensando os prejuízos efetivamente causados por seu ato, e desta forma o ônus necessário ao atendimento de um interesse público é proporcionalmente distribuído entre todos os membros da coletividade.

Assim também afirma Gilberto Siqueira Lopes, para quem a justa indenização correspondente ao valor do prejuízo causado, não se confundindo com a noção privatística de preço, resultando do

---

<sup>175</sup> Idem, p. 125.

<sup>176</sup> Idem, p. 212.

<sup>177</sup> LAUBADÈRE, André de e GAUDEMET, Yves. *Traité de droit administratif*. tome 2..., p. 299. As palavras do autor são as seguintes: “*Le principe traditionnel (décl. des droits de 1789 et code civ., art. 545) veut que l’indemnité soit ‘juste et préalable’*. L’article 11, alinéa 2, de l’ordonnance de 1958 (code, art. L. 13-13) précise que ‘les indemnités allouées doivent couvrir l’intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l’expropriant’”.

<sup>178</sup> BASAVILBASO, Benjamin Villegas. *Derecho Administrativo*. vol. I. Buenos Aires : Tipografica Editora Argentina, 1950, p. 207.

princípio segundo o qual os encargos sociais devem ser repartidos entre todos.<sup>179</sup>

Para Marco Aurélio Greco, a justa indenização tem o intuito de recompor o patrimônio do particular que foi ferido pela desapropriação, mantendo-o íntegro. Se assim não ocorrer, estar-se-á gravando um só cidadão, para beneficiar toda a coletividade, em afronta ao princípio da solidariedade social. Diz ele que quando o Estado exerce atividade que exige sacrifício do direito dos indivíduos, impõe-se, para essa ingerência, especial regime jurídico, tendo-se editado regras que criaram para o mesmo o dever de indenizar.<sup>180</sup>

Também Odília Ferreira da Luz Oliveira afirma que indenização justa é a que repõe o patrimônio do expropriado no estado anterior, restabelecendo o equilíbrio na repartição dos encargos públicos.<sup>181</sup>

Fernando Andrade de Oliveira, analisando as limitações à propriedade no Direito italiano, leciona que, quando ocorre um sacrifício ao direito, o fundamento da indenização se identifica com os princípios da justiça distributiva e da intangibilidade do patrimônio. Pelo primeiro, o ônus necessário à produção de uma

---

<sup>179</sup> LOPES, Gilberto Siqueira. A desapropriação e as limitações..., p. 45.

<sup>180</sup> GRECO, Marco Aurélio. O instituto da desapropriação. *RT: Revista de Direito Público*. n. 16. abr.-jun. de 1971. São Paulo : RT, 1971, p. 198-199.

<sup>181</sup> OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. Ob. cit., p. 261.

utilidade pública deve ser proporcionalmente distribuído a todos os membros da coletividade e não suportados por um só. Pelo segundo, o prevailecimento do interesse público não pode implicar na supressão pura e simples de um direito patrimonial, mas na sua conversão em uma justa indenização.<sup>182</sup> Adverte o autor, ainda, que *“todo sacrifício de direito privado, causado pela Administração Pública no curso de uma atividade legítima, é compensado com uma justa indenização, significando que o direito ‘é convertido no seu equivalente econômico’.*”<sup>183</sup>

Percebe-se, assim, que se deve entender a justa indenização como a plena recomposição do patrimônio do expropriado, devendo abranger não só o valor do bem atingido, como também os prejuízos causados, desde que efetivamente decorrentes do ato expropriatório.

## 1.6. SISTEMAS DETERMINANTES DA FIXAÇÃO DA INDENIZAÇÃO

Há sistemas que são utilizados para a mensuração da indenização expropriatória, e todos têm como escopo final a obtenção da justa indenização.

---

<sup>182</sup> OLIVEIRA, Fernando Andrade de. *Limitações administrativas à propriedade privada imobiliária*. Rio de Janeiro : Forense, 1982, p. 87.

<sup>183</sup> Idem, p. 87.

José Canasi afirma que o sistema a ser empregado para determinar o justo preço é tão importante quanto o próprio justo preço.<sup>184</sup>

Segundo Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, o estudo dos sistemas é válido para se aferir a preocupação do legislador em relação à justa indenização. Segundo ele, os sistemas, entrosados em princípios que se equivalem, somam-se a si próprios nas causas e nos efeitos. Os diferentes sistemas, onde forem adotados, prevalecem com uma só finalidade essencial: a finalidade de garantir o direito de propriedade sem lesões, danos ou prejuízos.<sup>185</sup>

A existência de vários sistemas que são empregados ou adotados para a determinação do pagamento indenizatório reflete a posição obrigacional a que está vinculado o Poder Público expropriante. Todas as legislações buscam, na verdade, encontrar a solução mais adequada para encontrar a indenização justa.

Conforme ensina Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, todos os sistemas são válidos, pois assentam compulsoriamente nas legislações nacionais, não prejudicando o princípio da justa

---

<sup>184</sup> CANASI, José. Ob. cit., p. 127.

<sup>185</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 179.

indenização e não trazendo embaraços à ação estatal.<sup>186</sup> Segundo este autor, todos eles tendem à verdade na compensação indenizatória. Constituem uma forma normativa de conduta, um critério apreciativo de orientação, um ponto de equilíbrio no jogo de interesses patrimoniais. Diz ele que os sistemas são importantes, pois é por intermédio de métodos preferíveis ou preferidos que se possibilita chegar à harmonização das vontades opostas ou do conflito de pretensões.<sup>187</sup>

José Canasi<sup>188</sup>, quanto à fixação do justo preço na desapropriação, faz referência a quatro sistemas, no que é seguido por Manoel de Oliveira Franco Sobrinho<sup>189</sup>, Sebastião Lintz<sup>190</sup> e Eurico Sodré<sup>191</sup>: a) sistema administrativo, b) sistema do júri, c) sistema central complexo e d) sistema judicial.

a) sistema administrativo:

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho afirma que tal sistema consubstancia-se no acordo possível e sem qualquer interferência de outras implicações que venham a favorecer, unilateralmente, à vontade do Poder Público expropriante. Traduz-se, para ele, na

---

<sup>186</sup> Idem, p. 173.

<sup>187</sup> Idem, ibidem.

<sup>188</sup> CANASI, José. Ob. cit., p. 127-130.

<sup>189</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 173.

<sup>190</sup> LINTZ, Sebastião, Ob. cit., p. 87.

primeira fase do procedimento expropriatório, após a declaração de vontade, sendo possível tal sistema em qualquer momento das duas fases processuais.<sup>192</sup>

Pelo sistema administrativo, segundo Sebastião Lintz, quem fixa o justo preço é um tribunal administrativo, controlado pelo Estado.<sup>193</sup> Eurico Sodré explica-o como aquele em que se deixa a um tribunal, corte ou junta administrativa, o encargo de fixar as indenizações expropriatórias.<sup>194</sup>

Na lição de José Canasi, é um sistema de corte absolutista, dissonante dos regimes democráticos-constitucionais, já que o justo preço é fixado exclusivamente por um tribunal administrativo controlado pelo Estado. Diz ele que isso ocorreu na Rússia dos Czares (legislação de 14 de abril de 1887), tendo sido suprimido com a Constituição de 25 de novembro de 1936.<sup>195</sup>

Já Manoel de Oliveira Franco Sobrinho afirma que não é, como pensa Canasi, um sistema de corte absolutista e contrário aos regimes democráticos-constitucionais. Explica ele que de fato o que ocorria no passado ou com legislações já ultrapassadas não serve de bom

---

<sup>191</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 165.

<sup>192</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., 174-175.

<sup>193</sup> LINTZ, Sebastião. Ob. cit., p. 87.

exemplo nem de orientação e que, por outro lado, qualquer instituto, inclusive o da desapropriação, serve aos regimes político-institucionais. Só que o direito evolui não alheio aos fatos e nem distante dos acontecimentos, e firmou-se uma realidade nova, com sentido diverso ao uso da propriedade em suas diferentes características funcionais.<sup>196</sup>

b) sistema do júri:

José Canasi faz referência ao sistema instituído na França, onde havia um número de cidadãos designados anualmente pelo Conselho Geral de cada Departamento, e dentre os quais tanto a Corte de Cassação como o Tribunal elegiam os membros do júri especial para cada caso, sendo que seu funcionamento apresentava as características de um júri criminal, regendo-se por certas normas especiais. Menciona também o caso da Inglaterra, em que havia um sistema de júri presidido pelo “sheriff”, e que, à semelhança do Francês, se limitava à determinação da indenização, deixando-se as

---

<sup>194</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 165.

<sup>195</sup> CANASI, José. Ob. cit., p. 127.

<sup>196</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 173/174.

expropriações de pequeno valor para serem reguladas por peritos ou juiz de paz.<sup>197</sup>

No sistema do júri, segundo Eurico Sodré, a fixação da indenização compete ao conselho de jurados ou de árbitros.<sup>198</sup> Citando o caso da França, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho explica que no sistema do Júri, um certo número de cidadãos, designados anualmente em cada departamento, era quem decidia. Essa ‘comissão’ ou organismo, no seu funcionamento, apresentava características de um júri criminal e se regia dentro de certas normas especiais. Tal sistema era adotado anteriormente na França, na Inglaterra e, em parte, nos Estados Unidos.<sup>199</sup> Sebastião Lintz também escreve que nesse sistema, o júri era formado por cidadãos designados anualmente pelo Conselho Geral de cada Departamento.<sup>200</sup>

Na França, tal sistema foi abandonado, passando-se a dar à jurisdição expropriatória, através do julgador, limites de competência com as reservas legalmente apontadas. Nas normas funcionaliza-se a atuação judicial, ou do juiz, cabendo a este, julgar, em qualquer caso, de plano e de direito.<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> CANASI, José. Ob. cit., p. 128.

<sup>198</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 165. O autor que o sistema do júri já vigorou entre nós.

<sup>199</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 176.

<sup>200</sup> LINTZ, Sebastião. Ob. cit. p. 87.

<sup>201</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 176.

Odília Ferreira da Luz Oliveira afirma o seguinte: “*Na França, para fixar a indenização devida, criou-se o ‘júri’ de expropriação, que veio a desaparecer, dando lugar a um ‘juiz’ de expropriação. O mencionado júri também existiu no Brasil, criado pelo Decreto n° 353, de 12 de julho de 1845, e era composto por sete membros, sendo três indicados pelo proprietário, três pelo expropriante e um pelo juiz.*”<sup>202</sup>

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho assinala, ainda, que o sistema do júri deixou-se superar nas mais modernas legislações, e, principalmente, naquelas que servem a modelos políticos caracteristicamente marcantes da responsabilidade administrativa.<sup>203</sup>

c) sistema central complexo

A denominação sistema central complexo, segundo José Canasi, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Eurico Sodré e Sebastião Lintz, pertence a Legon.

José Canasi explica-o como o sistema no qual a indenização é fixada por comissões arbitrais especiais, formadas por peritos-árbitros e freqüentemente também por magistrados-peritos.<sup>204</sup>

Segundo Sebastião Lintz, pelo sistema central, a fixação da indenização é feita por comissões arbitrais especiais.<sup>205</sup> Na explicação

---

<sup>202</sup> OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. Ob. cit., p. 252.

<sup>203</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 176.

de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, este sistema objetiva na sua simplicidade conceitual, que a indenização seja fixada por comissões especiais de arbitramento, formadas por peritos-árbitros e também por juízes peritos (magistrados).<sup>206</sup> Na lição de Eurico Sodré, em tal sistema a indenização é fixada por comissões arbitrais especiais, formadas de árbitros e freqüentemente também por magistrados.<sup>207</sup>

d) sistema judicial:

O sistema judicial, segundo José Canasi, é o mais comum, sendo a indenização fixada pelo juiz, sem prejuízo de peritos ou qualquer tipo de assessoramento.<sup>208</sup>

Nele, segundo Eurico Sodré, compete ao juiz fixar a indenização de acordo com a lei. Para esse autor, é o sistema mais consonante com o regime do estado jurídico, cuja pureza ideal se resumiria na afirmação segundo a qual em tal estado manda a lei e os homens servem-na, quer sujeitando-se, quer aplicando-a, mas sempre a obedecendo.<sup>209</sup>

---

<sup>204</sup> CANASI, José. Ob. cit., p. 129-130.

<sup>205</sup> LINTZ, Sebastião. Ob. cit., p. 87.

<sup>206</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 178.

<sup>207</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 165.

<sup>208</sup> CANASI, José. Ob. cit., p. 128.

<sup>209</sup> SODRÉ, Eurico. Ob.cit., p. 165;

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho também afirma que é o sistema mais comum e o de melhor resultado para o equilíbrio entre expropriante e expropriado. Na controvérsia, quem valoriza a indenização correspondente à compensação, é o juiz, o Judiciário. Para ele, não é fácil outro sistema que dê melhores resultados, pois os demais constituem exceções que na prática autocratizam o poder, não sendo, por isso, recomendáveis num Estado de direito.<sup>210</sup> Acrescenta o autor que no sistema judicial o juiz tem liberdade de apreciação definitiva, seja qual for o resultado avaliatório conseqüente do assessoramento pericial.<sup>211</sup>

Sebastião Lintz afirma que pelo sistema judicial, o justo preço é fixado pelo poder jurisdicional, utilizando-se o juiz de perito, independentemente dos assistentes técnicos das partes. O autor igualmente manifesta sua preferência por este sistema.<sup>212</sup> Para o referido doutrinador, na instrução probatória da desapropriação buscase fixar o preço, fato que depende apenas de perícia, muito embora haja casos em que a prova testemunhal possa ajudar o Juiz a divergir

---

<sup>210</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 177.

<sup>211</sup> Idem, p. 180.

<sup>212</sup> LINTZ, Sebastião. Ob. cit., p. 87.

do laudo. Assim, a prova pericial é de capital importância no processo, donde exigir-se técnica e honestidade do perito.<sup>213</sup>

Conclui-se que, seja qual for o sistema adotado, o fim a que todos visam atingir é sempre o da obtenção da reparação justa, tendo a doutrina preferência pelo judicial.

---

<sup>213</sup> Idem, p. 87.

## 2. DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL RURAL E SUA JUSTA INDENIZAÇÃO

### 2.1. IMÓVEL RURAL

#### 2.1.1. CONCEITO DE IMÓVEL RURAL

Como o presente trabalho se propõe a analisar a justa indenização na desapropriação do imóvel rural, é oportuno estabelecer o conceito de imóvel rural, distinguindo-o do imóvel urbano.

Paulo Tormim Borges<sup>214</sup> e Pinto Ferreira<sup>215</sup> afirmam que a polêmica doutrinária sobre a distinção de imóvel rural e urbano é antiga, sendo utilizados dois critérios de diferenciação entre ambos: o da situação e o da destinação.

Segundo o critério da situação, na lição do primeiro autor, o imóvel rural é o que está fora do perímetro urbano, pagando imposto territorial rural, e o imóvel urbano é o que está dentro do perímetro da *urbs*, pagando imposto territorial urbano.<sup>216</sup> Em idêntico sentido

---

<sup>214</sup> BORGES, Paulo Tormin. *Institutos básicos do direito agrário*. Saraiva, 11. ed. São Paulo : Saraiva, 1998, p. 27.

<sup>215</sup> FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1995, p. 170.

<sup>216</sup> BORGES, Paulo Tormin. Ob. cit., p. 27.

escreve o segundo autor, afirmando que a linha seguida por aqueles que adotam a posição topográfica é considerar rural o imóvel que está fora do perímetro urbano, com incidência de imposto territorial rural, e urbano o bem situado dentro da *urbs* e que paga imposto territorial urbano.<sup>217</sup>

Para o critério da destinação, conforme leciona o primeiro dos doutrinadores acima citados, imóvel rural é aquele destinado à agricultura ou pecuária, enquanto o imóvel urbano é o destinado à simples moradia, ao comércio ou à indústria.<sup>218</sup> Também o segundo autor afirma que, se é tomada a destinação como critério de distinção, sendo o imóvel destinado à moradia, ao comércio ou à indústria, é urbano, e sendo ele destinado à agricultura ou pecuária, é rural, também chamado de rústico.<sup>219</sup> Rafael Augusto de Mendonça Lima afirma que, para tal critério, “*o que importa é a possibilidade de exploração agrícola (destinação), podendo encontrar-se o imóvel, quer no ambiente rural, quer dentro do perímetro urbano.*”<sup>220</sup>

---

<sup>217</sup> FERREIRA, Pinto. Ob. cit., p. 170.

<sup>218</sup> BORGES, Paulo Tormin. Ob. cit., p. 27.

<sup>219</sup> FERREIRA, Pinto. Ob. cit., p. 170.

<sup>220</sup> LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito agrário, estudos*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1977, p. 33.

## 2.1.2. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE IMÓVEL RURAL NO DIREITO BRASILEIRO

Passamos agora a analisar a evolução que o conceito de imóvel rural teve no Direito brasileiro.

Luís de Lima Stefanini esclarece que as orientações geográficas serviram como primeiro critério de distinção entre imóveis urbanos e rurais, afirmando que inicialmente *“enquadrou-se como imóvel rural o sítio localizado fora do perímetro urbanizado dos Municípios e Distritos, o que não demorou a ser contestado pelas normas de Direito Agrário. Com efeito, sendo que era este o primeiro entendimento na fixação distintiva destes imóveis, para efeitos de incidência de tributos, conforme lei básica de Direito Tributário, viram os agraristas a necessidade de assentar novas diretrizes na classificação destes imóveis, porquanto, da forma em que estavam dispostas estas conceituações, não satisfaziam a legislação da terra.”*<sup>221</sup> Segundo o referido autor, o advento da Lei 4.054, de 30 de dezembro de 1964, o Estatuto da Terra, preencheu-se a lacuna existente no Direito Comum acerca desta distinção.

---

<sup>221</sup> STEFANINI, Luíz de Lima. *A propriedade do direito agrário*. São Paulo : RT, 1978, p. 121.

Conforme o ensinamento de Paulo Tormin Borges<sup>222</sup> e Pinto Ferreira<sup>223</sup> a partir do Estatuto da Terra, o conceito de imóvel rural teve a seguinte evolução no direito brasileiro:

No Estatuto da Terra<sup>224</sup> optou-se pela teoria da destinação.<sup>225</sup>

O Decreto 55.891, de 31 de março de 1965<sup>226</sup>, que regulamentou o Estatuto da Terra, também adotou o critério da destinação.

O Código Tributário Nacional<sup>227</sup>, Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, no art. 32, § 1º, revogou o princípio da destinação, substituindo-o pelo da localização.

<sup>222</sup> BORGES, Paulo Tormin. Ob. cit., p. 27-30.

<sup>223</sup> FERREIRA, Pinto. Ob. cit., p. 170.

<sup>224</sup> Art. 4º da Lei nº 4.504, de 30.12.1964: “Art. 4º. Para os efeitos desta lei, definem-se: I – “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; (...)”

<sup>225</sup> Luís de Lima Stefanini, in Ob. cit., p. 122, escreve o seguinte: “Com efeito, este art. 4º fugiu completamente do entendimento anteriormente aceito de que o imóvel classifica-se como urbano ou rural em face da situação geográfica. Podemos observar que o posicionamento da lei agrária, em cotejo com as disposições de outras disciplinas jurídicas, evidencia-se como inovação sobremaneira típica e extravagante. Esta nova fórmula definindo o imóvel rural foi de tal felicidade que os doutrinadores a consagraram. O Decreto n. 55.891, de 31.3.1965, que regulamentou o Estatuto da Terra, no seu art. 5º, reforça aquele critério, esclarecendo possíveis enganos em sua interpretação: ‘Qualquer que seja a sua localização em perímetros urbanos, ou suburbanos dos Municípios’”. João Bosco Medeiros de Sousa (*Direito agrário: lições básicas*. São Paulo : Saraiva, 1985, p. 28), da definição prevista no Estatuto da Terra, distingue os seguintes elementos no imóvel rural: a) é necessariamente um prédio rústico; b) independe a localização do bem, importando sua destinação; e c) que seja voltado à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

<sup>226</sup> Art. 5º do Decreto nº 55.891, de 31.03.1965: “Art. 5º Imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada.”

<sup>227</sup> O art. 32, § 1º, da Lei nº 5.172, de 25.10.1996, disciplinando a incidência do imposto territorial rural (ITR) e do imposto predial urbano (ITU), assim dispôs: “O imposto de competência dos Municípios, sobre propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a

Sobreveio-lhe o Decreto 59.428, de 27 de outubro de 1966, que no art. 93<sup>228</sup> repetiu o Estatuto da Terra, adotando o critério da destinação, mas, como simples decreto, não podia revogar ou modificar conceito estabelecido em lei.<sup>229</sup>

Veio então o Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, que no art. 15<sup>230</sup> subtraiu da categoria de imóvel urbano todo aquele que *“comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo, assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com os mesmos cobrados”*. Restaurou-se, portanto, o princípio da destinação.

---

*propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.”*

<sup>228</sup> Art 93: *“Imóvel Rural, na forma da lei e de sua regulamentação é o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural dos Municípios que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, através de planos públicos ou particulares de valorização.”*

<sup>229</sup> Pinto Ferreira, in Ob. cit., p. 172, faz a seguinte observação: *“Logo dois dias depois, o que mostra o desaviso do legislador, surgiu o Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966, modificando o Código Tributário Nacional. Houve um cochilo do legislador, pois um decreto não podia revogar um conceito estabelecido em lei, qual seja o Código Tributário Nacional. Assim sendo, o art. 93 do decreto inconstitucional em apreço repetiu o Estatuto da Terra e o Decreto n. 55.891/65, porém sem nenhuma validade.”*

<sup>230</sup> Art. 15 do Decreto-lei nº 57, de 18.11.1966: *“O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal agrícola, pecuária, ou agro industrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados.”*

Teve-se em seguida a Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que no art. 6<sup>o</sup><sup>231</sup> adotou o critério da destinação, considerando como rural o imóvel destinado à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, independentemente de sua localização.

Esta lei foi regulamentada pelo Decreto 72.106, de 18 de abril de 1973, que nada acrescentou à conceituação.

Em acórdão prolatado no Recurso Extraordinário 93.850-MG, em 20 de maio de 1982, que teve como relator o Ministro Moreira Alves, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do art. 6<sup>o</sup> e seu § único, da Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972, considerando que o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/96) é lei complementar e, como tal, não pode ser revogada pela Lei 5.868/72, que é lei ordinária. Concluiu-se nesse acórdão: “*Continua, assim, em*

---

<sup>231</sup> Art. 6<sup>o</sup> da Lei nº 5.868, de 12.12.1972: “*Para fim de incidência do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, a que se refere o art. 29 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1.966, considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare.*” Luiz de Lima Stefanini, (Ob. cit., p. 122), fazendo referência a tal preceito legal, afirma que mais um elemento foi adicionado à conceito do imóvel rural: a área existente: “*Conforme ressalta o texto, mais um elemento foi adicionado à conceituação de imóvel rural, ou seja, a área existente. Entendeu o legislador, com muita concisão, que imóveis com áreas inferiores a um hectare não poderiam se sujeitar à atividade agrária, nos termos do Estatuto da Terra e seus dispositivos referentes à propriedade familiar (art. 4<sup>o</sup>, n. II). Isto porque o imóvel rural, enquadrado na hipótese da propriedade familiar, cuja dimensão é a modular, deve garantir ao agricultor e sua família, absorvendo toda a força de trabalho, ‘a sua subsistência e o progresso social e econômico’, o que vale ressaltar: área inferior a um hectare não pode satisfazer estes fins tidos como básicos e mínimos. Da mesma forma, não pode o Poder Público alienar terras do seu patrimônio com áreas inferiores a este mínimo para atividades rurais, mas, tão somente, para fins urbanos.*”

*vigor o critério estabelecido pelos arts. 29 e 32 para a distinção, com base na localização, entre imóvel rural e urbano.”*<sup>232</sup>

Com o advento da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993<sup>233</sup>, optou-se pela teoria da destinação. O art. 4º, inciso I, dessa norma define imóvel rural como *“o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial”*.

Como lembra Leandro Paulsen, esta lei veio a regulamentar os arts. 184 a 186 da Constituição Federal de 1988.<sup>234</sup> Afirma ele que a Carta Magna adota implicitamente o critério da localização, tendo o legislador ordinário se equivocado ao optar por critério diverso. Assim escreve o autor: *“Mas o legislador ordinário andou de forma equivocada, sem perceber que a ‘Constituição Federal’ traz, de forma implícita, a definição de imóveis rurais e urbanos, utilizando-se, para tanto, o ‘critério da localização’. De fato, da leitura dos capítulos Da Política Urbana e Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, ambos do título Da*

---

<sup>232</sup> Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 93.850. Jair Rodrigues Pereira e Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Relator Ministro Moreira Alves, 20.05.1982. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília. vol. 105. jul. de 1983. p. 194-200.

<sup>233</sup> Art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.629, de 25.02.1993: *“Art. 4º Para o efeito desta lei, conceituam-se: I – Imóvel Rural – o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial;”*

<sup>234</sup> PAULSEN, Leandro. Desapropriação e reforma agrária (Org.). *Desapropriação e reforma agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins*

*Ordem Econômica e Financeira, é o que se tira. A Constituição 'vinculou a expressão propriedade urbana à cidade', prevendo que deve atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor aprovado pela Câmara Municipal. Quando a Constituição se refere a imóvel rural, por sua vez, o faz em contraposição a imóvel urbano. Assim, descabida, na regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, adotar-se outro critério que não o topográfico". A conclusão desse autor é de que o art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.629/93 não tem suporte de validade, tratando-se de norma inconstitucional que não pode ser levada em consideração para efeitos de identificação de imóveis rurais: "Válido, sim, é o critério da localização (topográfico), conforme se infere do texto constitucional."*<sup>235</sup>

Idêntico é o entendimento de Celso Ribeiro Bastos, que argumenta da seguinte forma: "*O que dizer diante dessa discrepância legislativa? Em primeiro lugar, lembrar que o significado constitucional prima sobre qualquer outro que a lei ordinária tenha tentado imprimir à expressão 'imóvel rural', mas que não se adapte à significação deixada entrever pela própria Lei Maior. Nada impede que haja diversas definições*

---

*de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997, p. 95.*

<sup>235</sup> Idem, p. 96.

*para fins diferentes. O que tem que se perguntar é qual a definição que há de se impor em função do presente artigo que cuida da reforma agrária. Em outras palavras, o que tem que dominar é a significação específica que a expressão 'imóvel rural' ganha no contexto da reforma agrária. Tendo isso em mente, a conclusão caminha irredutivelmente no sentido de que o imóvel rural é o que se encontra topograficamente no campo. Será rural todo aquele que não for urbano conforme definido pelo próprio município, respeitadas as diretrizes gerais em lei da União.*"<sup>236</sup> Tal solução é compartilhada, ainda, por Pinto Ferreira<sup>237</sup>.

Tem-se, assim, à luz da Constituição Federal de 1988, como critério atualmente aceito pela doutrina para a distinção entre os imóveis urbano e rural, bem como para a definição deste, o da localização.

---

<sup>236</sup> BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. vol. 7. São Paulo : Saraiva, 1990, p. 252-253.

<sup>237</sup> FERREIRA, Pinto. Ob. cit., p. 172. Este autor escreve: "*A melhor solução da matéria, à vista do texto constitucional, é a dada por Celso Bastos (...)*". Também compartilham do entendimento de que o inciso I do art. 4º da Lei 8.629/93 é inconstitucional, por ter a Carta Magna adotado o critério da localização, José Bonifácio Borges de Andrada (*A desapropriação para fins de reforma agrária*) e José Carlos de Moraes Salles (*A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 3. ed. São Paulo : RT, 1995).

## 2.2. A MENSURAÇÃO DA JUSTA INDENIZAÇÃO DO IMÓVEL RURAL

O valor da indenização, como ensina Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, é uma soma inevitável de elementos concretos, reais e de fácil constatação.<sup>238</sup>

Afirma ele que o conteúdo da indenização, para que esta seja compensatória, contém materialmente um equivalente econômico (que responde pela situação real da coisa expropriada), indiretamente uma reparação do interesse (que se funda na consideração das vantagens desfrutadas pelo expropriado), a desvalorização da moeda (os índices estimativos devem ser os de capacidade aquisitiva não só em face do mercado de preços, mas também em razão dos progressivos aumentos nominais), a estimação da coisa para efeitos fiscais (não é um dado de grande importância, pois a incidência tributária muitas vezes não reflete exação por parte da Administração Pública, servindo apenas como ponto de partida), o seu estado de conservação e segurança (que são elementos relativos, devendo ser computados na formação do preço do ponto de vista da deterioração e da estabilidade) e as medidas econômicas corretivas (são aquelas que operam sobre a

compensação indenizatória, resguardado o expropriado da demora e outros fenômenos incidentes no processo, desde o momento em que se baixa o ato declaratório). Assevera o autor que tais elementos não devem ser apreciados isoladamente, pois juntos, somados, integrados, dão o conteúdo da indenização.<sup>239</sup>

Rubens Limongi França lembra que, em relação a imóveis, na compensação justa devem-se considerar o terreno, as benfeitorias, indenização destes e outras indenizações.<sup>240</sup>

José Cretella Junior afirma que a sentença, no que tange ao *quantum* indenizatório, desdobra-se em duas parcelas autônomas e bem individuadas: uma referente ao principal e outra relativa aos acessórios, devendo-se fazer uma exata distinção entre aquele e estes. Acessórios, para o legislador, são as custas, as despesas de certidões, os documentos anexados pelo perito ao laudo, os juros, as despesas de desmonte e transporte de máquinas.<sup>241</sup>

Para F. Whitaker, na avaliação considera-se a coisa em seu estado atual e com todas as qualidades que lhe são inerentes, bem como seu valor para efeitos fiscais, o preço de sua aquisição e

---

<sup>238</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 181.

<sup>239</sup> Idem, p. 185.

<sup>240</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 84/85.

rendimento, sua situação, estado de conservação e segurança, o valor venal dos imóveis nas mesmas condições e vizinhança, nas transações dos últimos cinco anos, a valorização ou depreciação da área remanescente à desapropriação. Afirma ele que não são computadas vantagens hipotéticas, mas somente as utilidades certas.<sup>242</sup>

Vê-se, assim, que a indenização expropriatória resulta da soma de elementos que devem ser considerados de forma integrada em sua apuração. Interessa neste trabalho verificar que elementos compõem o *quantum* indenizatório na expropriação que tenha por objeto o imóvel rural.

Segundo F. Whitaker, *“a propriedade rural é avaliada por suas qualidades, riquezas naturais e plantações, atendendo-se outrossim às benfeitorias e acessórios existentes e à sua situação relativamente aos centros de comércio e pontos de embarque das estradas de ferro e navegação”*.<sup>243</sup>

Para Hely Lopes Meirelles, *“na avaliação de imóvel rural, além dos fatores valorizantes de ordem geral devem ser levados em consideração a destinação normal da propriedade; a classificação e utilização das terras; as*

---

<sup>241</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 113-114.

<sup>242</sup> WHITAKER, F. Ob. cit., p. 47.

<sup>243</sup> Idem, p. 48.

*áreas de matas, pastagens e culturas; as atividades agrárias, pastoris ou extrativas que se realizam na gleba; as benfeitorias; a distância das terras aos centros urbanos; os meios de comunicação e transporte que servem o imóvel; as demais utilidades e potencialidades do bem expropriado”.*<sup>244</sup>

Sebastião Lintz enumera as seguintes circunstâncias que devem ser levadas em conta na avaliação do imóvel rural: *“a produtividade, qual, em se tratando de terras, sua qualidade agronômica; a topografia do terreno; a qualidade do solo e da água; o regime de chuvas; os prejuízos diretos e indiretos da expropriação; a estrutura e embelezamento; os resultados possíveis da obra exproprianda como fator de progresso e valorização da zona; os meios de comunicação e distância de grandes centros, etc. Enfim, tudo aquilo avaliável e que se possa reduzir a dinheiro (...).”*<sup>245</sup> Para o mesmo autor, quando a avaliação tem por objeto a análise exclusiva de terras, deve-se, antes de qualquer outro ato, diferenciar as qualidades de campo, cultura, cerrado, mata virgem, entre outros fatores, pois, para ele, o valor se liga à capacidade de produção ou renda de tais terras.<sup>246</sup>

---

<sup>244</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 555.

<sup>245</sup> LINTZ, Sebastião. Ob. cit., p. 92.

<sup>246</sup> Idem, ibidem. Às p. 92-94 dessa obra, o autor, referindo-se às qualidades de terras existentes, escreve o seguinte:

*“Desta forma, vamos às diferentes qualidades de terras e seus valores. De um modo geral, a região onde predomina o campo caracteriza-se pela pobreza do solo, de elevada acidez, a que podemos classificar como solos arenosos, revestidos de capim de inferior qualidade.*

---

*Ordinariamente não se prestam a cultivos, sem o auxílio de dispendiosos fertilizantes, e quando explorados para pastos suportam reduzido número de reses por alqueire, mas mesmo assim contribuem para o incremento da industrialização do leite e seus derivados, uma vez que seria antieconômico em tais regiões a criação ou engorda de gado de corte e a agricultura. Em consequência de tal qualidade de terra, torna-se necessário o uso de razões de farelo na época da seca, quando então o leite alcança um melhor preço.*

*O número de reses que comporta o alqueire de campo varia não só de região, como também com o gado apastado: zebu, holandês, 'jersey', mestiço, etc.; mas a média oscila entre cinco e seis reses em cada alqueire de 4,84 há. O que importa em dizer que o valor do alqueire será de acordo com o preço do leite e o número de reses comportantes.*

*A avaliação, neste caso, deverá ser de conformidade com a capacidade de renda do terreno e mais o seu valor histórico. Num alqueire de campo, onde se consegue 30 litros de leite, na base de seis litros por rês, e a Cr\$ 5,00 o litro de leite (leite para industrialização), a renda será de Cr\$ 30,00 por dia, ou Cr\$ 900,00 mensais, ou Cr\$ 10.800,00 por ano. O cálculo deverá ser na base de um ano, porquanto para os terrenos de cultivo vamos estabelecer o preço de acordo com a capacidade de produção, e a colheita se faz uma única vez a cada ano..*

*Portanto, se o preço de aquisição do alqueire e os impostos que pagam não estiverem aquém da realidade, conforme o da região, somar-se-á ainda, o 'quantum' de sua renda, para um justo preço indenizativo. E no caso do preço não estar atualizado, dever-se-á proceder a um exame de preço de acordo com a região. Feito isto, analisa-se a distância do imóvel até o local onde será industrializado ou vendido o leite, a desvalorização do remanescente da fazenda ou valorização (em determinados casos), em face da obra construída ou a construir, e os demais critérios ou condições.*

*Na região do chamado capim-gordura, condição de terra de boa qualidade, encontramos sempre árvores de pequeno valor, característica da vegetação do cerrado, entre as quais: lobeira, pau-terra, araticum, pequi, faveiro, barbatimão, sucupira-do-campo, ipê-do-campo, carne-de-vaca, jacarandá-do-campo, amarelinho, e ocasionalmente óleo de copaíba, gabirola, mamacadela, gravatá, indaiá, etc. Nestas regiões, consegue-se uma melhor produção de leite, quando exploradas para pastagens. O valor estará condicionado à renda e à madeira encontradas no terreno. Costuma-se plantar o capim-gordura em certos terrenos, mas o nativo por si só representa uma presunção de terra de boa qualidade. E neste último caso é de se ver que o terreno prestará ao cultivo, cujo valor então deverá ser superior ao do campo.*

*Sobreleva notar-se que nas partes marginais dos cursos d'água ocorrem freqüentemente matas ciliares de espécies, certa fertilidade, originadas geralmente de depósitos aluvionais ou turfosos, em cujas terras é possível fazer-se cultivos. E nas proximidades dos rios tendem para um tipo mais claro, arenoso, argiloso ou terras de aluvião. Tais terrenos merecem classificação à parte, porque embora de boa qualidade estão sujeitos a enchentes, quando em baixadas, ou partes de brejos. Mas em caso contrário merecem valor superior ao do capim-gordura, pois prestam-se não só para pastagens, como para cultivos; sendo que no primeiro caso a grande facilidade é a aguada para o gado, e, no segundo, é a frescura do terreno e umidade, fatores importantíssimos quando o tempo não corre bem para a agricultura, pela falta de chuvas. As chamadas matas secas, comumente encontrando-se mamoeira, casca-de-canta, óleo de copaíba, angelim, apresentam o solo do tipo arenoso, acidez moderada (ph 5,5). Com a derrubada dessas árvores o terreno transforma-se num cerradão, com árvores de menor porte e infestação de samanbaia e sapé, em mistura com capim-gordura. É um terreno que se presta mais para pastagens, embora se possa fazer cultivo num reduzido número de anos, com rendimento baixo, salvo com o auxílio da adubação. Quando transformados em pastagens costuma-se classificá-los como campos de boa qualidade, de revestimento florístico, ervas rasteiras, arbustos, etc. A avaliação terá de examinar o valor da madeira e a capacidade de renda, de conformidade como aproveitamento.*

Pietro Virga, ao analisar a realidade italiana, após tratar do critério geral para apuração da indenização expropriatória previsto na “*legge fondamentale*” de 1865, adverte que ele é derogado por leis

---

*Os solos de cultura onde há predominância aero-limoso, coloração cinza-esverdeado, de extraordinária riqueza em ácido fosfórico e cal, são os melhores terrenos para o cultivo. Quanto à gênese desses solos, pode-se dar o caso de que através de uma série de comoções de origem vulcânica, tenha havido abundante deposição de cinza. E com o desmonte natural do turfito sobre o arenito situado abaixo, por meio de erosão, verifica-se o enriquecimento do solo. São terras poentas de tipo limoso, pequena acidez (ph 6,5). Para estes terrenos o valor de cada alqueire está da dependência da capacidade de produção. Conseguem-se nos mesmos, plantando-se arroz, milho, algodão, cana-de-açúcar, a seguinte colheita em cada alqueire de 4,84 há plantado: de 180 a 200 sacas de arroz; de 350 a 400 arrobas de algodão; de 15 a 17 carros de milho, de 350 a 370 toneladas de cana.*

*De conformidade com o preço do arroz em casca (amarelão, pratão, arroz de 2°, etc.); com o preço da arroba de algodão, com o carro de milho e a tonelada de cana, multiplica-se a colheita média da zona, de cada alqueire cultivado. E no caso do terreno com as mesmas características, não estar cultivado, a operação deve ser a mesma, no confronto dos terrenos contíguos e cultivados. Em seguida, abatem-se as despesas de preparo da terra, mão-de-obra, distância, meios de transportes, etc. Neste caso, o valor será tão-só de acordo com a capacidade de produção, sem qualquer acréscimo de valor histórico da propriedade, preço de aquisição, etc*

*Nos terrenos de meia cultura a operação será a mesma, levando-se em conta, no entanto, que em tais terrenos a colheita baixará para 120 a 150 sacas de arroz em casca; 280 a 300 arrobas de algodão; 10 a 12 carros de milho, e 200 a 220 toneladas de cana.*

*Todavia, em qualquer das culturas, não se levará em conta a condição do tempo, que por ser futura e incerta não pode pesar na balança, em virtude de que a dívida se resolve em favor do expropriado.*

*Os terrenos revestidos de capim-angola ou jaraguá são solos de cultura, e o aproveitamento dos mesmos se dá na engorda ou criação de gado de corte. Cabem de 8 a 10 reses em cada alqueire de 4,84 há. Alugados, tanto para a engorda como criação, alcança-se em média de Cr\$ 100,00 a Cr\$ 120,00 por rés. E quando isto acontece, baseia-se no aluguel e capacidade de reses para renda anual.*

*Os terrenos de mata virgem são de extraordinária importância, não só pelas madeiras encontradas, como para o cultivo do café. Sabemos das dificuldades em se encontrar hoje em dia as chamadas madeiras de lei, tais como: peroba, cedro, aroeira, jacarandá, etc. E tais terrenos, uma vez roçados, a venda dessas madeiras, hoje em dia vendidas à razão de Cr\$ 2.000,00 o metro cúbico, dão uma boa margem de lucro, independentemente da plantação de café. De forma que, primeiramente, torna-se necessária a estimação de valores para as madeiras, para ao depois classificar a cultura. E no caso de já se ter verificado o cultivo de café nestas culturas, estima-se o valor de acordo com a capacidade de produção de sacas de café, em cada alqueire plantado, na conformidade do preço da saca atual.*

*E assim se deve proceder com todos os bens considerados rurais e que estão capacitados a produzir. E quanto a outros fatores de rendas que por vezes vamos encontrar, principalmente elementos naturais, como pedras, pedregulhos, areia, calcário, ferro, rutilo, mica, etc., a*

especiais, as quais definem outros critérios.<sup>247</sup> No mesmo sentido escreve Guido Zanobini, para quem o critério de determinação da indenização previsto no art. 39 da lei de 1865 não é prática sempre aplicável, face a leis especiais que disciplinam outros critérios.<sup>248</sup>

Rino Gracili, Antonio Saija e Dante Santucci, em obra que trata do assunto, enumeram os critérios que consideram principais.<sup>249</sup>

Não há dúvida, portanto, de que em se tratando de imóvel rural, existem situações específicas a serem analisadas por ocasião da apuração do *quantum* indenizatório.

---

*estimação e valor para o alqueire deve ser feita de acordo com a capacidade de renda, pois de um modo geral tais terrenos são péssimos para outros expedientes”.*

<sup>247</sup> VIRGA, Pietro. *Diritto Amministrativo...*, p. 542.

<sup>248</sup> ZANOBINI, Guido. *Ob. cit.*, p. 273.

<sup>249</sup> GRACILI, Rino, SAIJA, Antonio e SANTUCCI, Dante. *Proprietà fondiaria, ‘ius aedificandi’, vincoli sul territorio, pianificazione urbanistica, indennità di esproprio. Nuova Rassegna*. n. 9-10, 1986 : 1986, p. 1158. Afirmam os autores citados que na doutrina tem-se enfatizado que os critérios mais utilizados são os seguintes: a) “*criterio del valore venale*” (art. 39 da Lei 2.359 de 1865), pelo qual o justo preço é o que teria o imóvel em um livre contrato de compra e venda; b) “*criterio della cosiddetta legge di Napoli*” (art. 13 da Lei 2.892 de 1885), segundo o qual a indenização é determinada pela média “*del valore venale e dei fitti coacervati dell’ultimo decennio*”, ou, na ausência destes, é ela estabelecida “*sull’imponibile netto agli effetti dell’imposta dei terreni e dei fabbricati*”; c) “*criterio del P.R.G. di Roma*” (art. 4 do R.D. 981 de 1931) segundo o qual nas hipóteses mais frequentes a indenização de desapropriação deve ser determinada “*sulla media del valore venale e dell’imponibile netto, capitalizzato ad un tasso dal 3,50% al 7%*”, conforme as condições do edifício e a localização; d) “*criterio della riforma agraria*” pelo qual a indenização corresponde “*al valore del bene quale risulta dall’accertamento ai fini dell’imposta straordinaria progressiva del patrimonio*”; e) “*criterio della legge per le case dei lavoratori agricoli*” (art. 2 da Lei 1.676 de 1960), segundo o qual o valor do solo é obtido pela medida prevista na Lei 2.359 de 1865, mas “*com la decurtazione del 25%*”; f) “*criterio della legge sulla casa*” (Lei 865 de 1971 e sucessivas modificações), pelo qual a indenização corresponde “*al valore agricolo del suolo*”. Pietro Virga (VIRGA, Pietro. *Diritto Amministrativo...*, p. 544-545) adverte que este último critério foi declarado inconstitucional na “*sentenza n. 5/1980 della Corte Costituzionale*”, para o caso de indenização relativa às “*aree com destinazione edificatoria*”, mas não para as “*aree com destinazione agraria*”. Assim, permaneceu vigindo o “*criterio della legge*

Nesta esteira, a legislação pátria estabelece critérios e parcelas a serem considerados para a mensuração da justa indenização do imóvel rural.

Convém, antes de seguir adiante, lembrar a advertência feita por Vicente de Paula Mendes<sup>250</sup>, para quem as parcelas da indenização e os critérios de avaliação não se confundem. Aquelas são componentes da indenização e estes são balizamentos a serem seguidos na tarefa de fixar o valor da indenização e o de suas parcelas. Como exemplo de parcelas, cita o preço, os juros e as custas. Já os critérios trazidos por ele a título de exemplo são a localização e o estado de conservação.

Como lembra Paulo Tormin Borges, o valor do imóvel rural desapropriado é obtido de acordo com a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, art. 12, parágrafos, incisos e alíneas.<sup>251</sup>

O art. 12 da Lei nº 8.629/93<sup>252</sup>, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.08.2001, DOU 27.08.2001, preceitua

---

*sulla casa*” para os terrenos agrícolas. A matéria é atualmente disciplinada pela “*Sezione IV*” do Decreto legislativo 325 de 08 de junho de 2.001.

<sup>250</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 71-72.

<sup>251</sup> BORGES, Paulo Tormin. Ob. cit., p. 66.

<sup>252</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;*

que a indenização deve refletir o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, no qual se devem incluir as terras e acessões naturais, matas e florestas, e as benfeitorias, integrando o preço as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural. Tal dispositivo estabelece, ainda, que deve ser observada a localização do imóvel, sua aptidão agrícola, sua dimensão, a área ocupada e a anciandade das posses, bem como a funcionalidade, o tempo de uso e o estado de conservação das benfeitorias.

Observa Igor Tenório que, em se tratando de desapropriação de imóvel rural, “*aplica-se subsidiariamente o Decreto-lei n. 3.365/41*”<sup>253</sup>.

O procedimento da ação expropriatória para fins de reforma agrária é disciplinado pela Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de

---

*II – aptidão agrícola;*

*III – dimensão do imóvel;*

*IV – área ocupada e anciandade das posses;*

*V – funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.*

§ 1º - *Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.*

§ 2º - *Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese o preço de mercado do imóvel.*

§ 3º - *O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações.*”

<sup>253</sup> TENÓRIO, Igor. *Curso de direito agrário brasileiro*. São Paulo : Saraiva, 1984. p. 131.

1993, com as alterações que lhe foram impostas pela Lei Complementar 88/96.<sup>254</sup>

Fazendo referência à Lei 8.629/93, diz Celso Antônio Bandeira de Mello que ela regulamenta dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, afirmando que a indenização devida ao expropriado, para ser justa, deve permitir ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social, devendo ela ser fixada preferencialmente com base, entre outros, nos referenciais técnicos e mercadológicos indicados nos parágrafos 1º e 2º do art. 12 da referida lei.<sup>255</sup>

Discute-se na doutrina se a limitação prevista na legislação pode ou não significar afronta ao princípio da justa indenização.

Carlos Mário da Silva Veloso, ao defender a constitucionalidade dos arts. 3º, I, II e III do Decreto-lei nº 554, de 1969<sup>256</sup>, que estabeleciam critérios de justiça da indenização na desapropriação

---

<sup>254</sup> PAULSEN, Leandro. Ob. cit., p. 151.

<sup>255</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Ob. cit., p. 579. Lembra esse autor que na desapropriação para reforma agrária, pelo art. 184 da Carta Magna, a indenização far-se-á mediante títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, com ressalva das benfeitorias necessárias e úteis, que serão indenizadas em dinheiro.

<sup>256</sup> Referidos dispositivos previam que a justa indenização deveria corresponder: I - ao valor fixado por acordo entre o expropriante e o expropriado; II - na falta de acordo, ao valor da propriedade, declarado pelo seu titular para fins de pagamento do imposto territorial rural, se aceito pelo expropriante; ou III - ao valor apurado em avaliação, levada a efeito pelo expropriante, quando este não aceitar o valor declarado pelo proprietário, na forma do inciso anterior, ou quando inexistir essa declaração.

para fins de reforma agrária, argumentava que na Constituição, onde se previa a prévia e justa indenização em dinheiro (art. 153, § 2º), ressalvou-se expressamente o disposto em outro artigo (art. 161), o qual previa que a justa indenização seria fixada segundo critérios que a lei estabelecesse (art. 153, § 22 e art. 61). Para tal autor, a Constituição deu tratamento diverso, no que toca à indenização, às desapropriações por utilidade pública e por interesse social, para fins de reforma agrária, subordinando esta a regime jurídico específico.<sup>257</sup>

Eurico Sodré afirma que o juiz deve seguir obrigatoriamente os preceitos de lei especial que trate dos elementos do cálculo da indenização na desapropriação, tendentes ao resultado justo, como exige a Constituição.<sup>258</sup>

Segundo Carlos Medeiros Silva, o vocábulo “indenização” usado na Constituição é perfeitamente conciliável com limitação estabelecida na lei ordinária que adote critério louvado e satisfatório.<sup>259</sup> Admite este autor, todavia, que, com o tempo, vem-se acentuando a tendência de

---

<sup>257</sup> VELOSO, Carlos Mário da Silva. Ob. cit., p. 17-22. Lembre-se que vigia à época a Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.1969.

<sup>258</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 148. Quando o autor escreveu a obra vigia a Constituição de 18.09.1946.

<sup>259</sup> SILVA, Carlos Medeiros. A fixação do valor..., p. 105. O texto foi escrito sob a vigência da Constituição de 19.11.1937.

repudiar todas as restrições legais à indenização, a fim de que ela seja o mais completa possível.<sup>260</sup>

No mesmo caminho é a posição de Arruda Alvim, para quem a Constituição fala indistintamente e de forma genérica em indenização justa e prévia, e nela a expropriação é exceção ao direito de propriedade. Por isso, em caso de dúvida, na interpretação e aplicação da lei deve-se pender pela indenização sempre maior. Como não há no texto constitucional distinção, restrição ou especificação, não pode o legislador ordinário, ao disciplinar em que consiste a indenização justa e prévia, especificar ou restringir.<sup>261</sup>

Em igual sentido leciona Pontes de Miranda: *“A lei não pode dizer quando é justa ou injusta a indenização, com regras jurídicas rígidas, porque ela-mesma pode ser injusta diante da Constituição”*.<sup>262</sup>

Também Sebastião Lintz<sup>263</sup>, referindo-se ao critério legal do art. 27 do Decreto-lei n° 3.365, afirma que ele restringe as avaliações expropriandas. Segundo o autor, é incoerente admitir-se em avaliações comuns critérios amplos de aferição do valor dos bens,

---

<sup>260</sup> SILVA, Carlos Medeiros. A desapropriação por interesse social. *Fundação Getúlio Vargas: Revisão de Direito Administrativo*. vol. 29, jun.-set. de 1952. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1952, p. 7.

<sup>261</sup> ALVIM, Arruda. Ob. cit., p. 141. O texto foi escrito sob a vigência da Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.1969.

<sup>262</sup> MIRANDA, Pontes. Ob.cit., p. 206.

<sup>263</sup> LINTZ, Sebastião. Ob. cit., p. 87-90.

relacionados à capacidade de renda dos mesmos, e desprezá-los nas avaliações expropriandas, só pelo fato de que nestas os critérios a serem empregados estão especificados em lei. Para ele não podem ser levados em conta de maneira positiva e integral os critérios legais.

Admite esse autor, todavia, que desde que os critérios não restrinjam o alcance para a estimação do justo preço, podem servir como elementos ao perito na elaboração do laudo. Para ele, *“a lei quando indica ao julgador certos elementos a considerar na formação do seu juízo não deixa de ter em mira, como princípio básico, que a indenização corresponda ao valor real do desfalque impôsto ao proprietário. O seu intuito é orientar a elaboração da sentença no sentido de um arbitramento justo, e nada mais.”*<sup>264</sup>

João Claudino de Oliveira e Cruz defende que a limitação legal é transponível, por ser contrária ao mandamento constitucional. Para esse autor, a indenização deve estar sujeita a um amplo critério de justiça no pagamento do preço, que deve ser integral, incluindo todos os prejuízos resultantes do ato expropriatório.<sup>265</sup>

Um fato a ser considerado é que a convicção do juiz é ponto essencial na fixação da indenização. Não se pode perder de vista que

---

<sup>264</sup> Idem, p. 91.

a aplicação das leis ao caso concreto é feita pelo juiz, o qual forma sua convicção de acordo com as provas existentes no processo.

Seabra Fagundes escreve que o juiz deve firmar livremente sua convicção em relação à indenização, examinando todos os elementos que o processo lhe oferece. Serão considerados indispensavelmente os elementos fornecidos pela lei e facultativamente outros merecedores de ponderação. Deve-se dar a todos os elementos o valor relativo que merecem. *“Nessa elasticidade de apreciação, que lhe é deixada, está um dos grandes méritos da lei vigente”*.<sup>266</sup>

Já Carlos Medeiros Silva entende que, se o critério legal não satisfaz em todos os casos, cabe ao legislador remediar a situação, e não ao juiz. Para ele, a substituição do critério objetivo da lei pelo arbítrio judicial gera insegurança e instabilidade, incompatíveis com a ordem jurídica que ao Poder Judiciário incumbe manter e resguardar.<sup>267</sup>

Dentre as provas que são produzidas no processo expropriatório, de grande importância é a pericial.

---

<sup>265</sup> CRUZ, João Claudino de Oliveira e. Ob. cit., p 306. Texto escrito sob a vigência da Constituição de 1946.

<sup>266</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 370.

<sup>267</sup> SILVA, Carlos Medeiros. A fixação do valor..., p. 105.

Assim ensina Sebastião Lintz, para quem ao poder jurisdicional cabe a fixação do valor para a propriedade expropriada, socorrendo-se o juiz da prova pericial, que é de capital importância, devendo o perito ser pessoa honesta e com capacidade técnica. Na desapropriação, a fase probatória visa a fixação do preço, fato este que depende apenas de perícia, excetuando-se restritos casos em que a prova testemunhal pode auxiliar o juiz a divergir do laudo.<sup>268</sup>

Rafael Bielsa defende que a estimação pericial não deve ser acolhida obrigatoriamente pelo juiz, sendo ela subsidiária.<sup>269</sup>

O § 1º, do art. 12 da Lei Complementar nº 76/93<sup>270</sup> prevê que o juiz deve considerar os laudos periciais e também outros meios objetivos de convencimento, inclusive a pesquisa de mercado.

Assim já decidiu o Tribunal Regional Federal da 1ª Região: *“Em ação de desapropriação, não está o magistrado adstrito aos laudos periciais, podendo, a teor do disposto no parágrafo 1º do art. 12, da LC 76/93, valer-se de outros meios objetivos de convencimento. Assim, deve ser mantido o valor*

---

<sup>268</sup> LINTZ, Sebastião. Ob. cit., p. 87.

<sup>269</sup> BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo...*, p. 434. – *“a estimação pericial não é decisiva”*

<sup>270</sup> Art. 12, § 1º da Lei Complementar nº 73/93: *“Art. 12 – O juiz proferirá sentença na audiência de instrução e julgamento ou nos trinta dias subseqüentes, indicando os fatos que motivaram o seu convencimento. § 1º - Ao fixar o valor da indenização, o juiz considerará além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive a pesquisa de mercado. (...).*

*da oferta, que se mostra compatível com a indenização fixada em outro processo expropriatório envolvendo área melhor situada”.*<sup>271</sup>

Segundo Cretella Júnior, além dos elementos apontados pela lei, deve o Juiz, ao prolatar a sentença, considerar outros aspectos que as circunstâncias mostrarão serem dignos de ponderação do julgador.<sup>272</sup>

A lição de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho é a seguinte: “*Impõe-se saber a quem julga que, em desapropriação, o que importa é encontrar o justo valor, não havendo, para isso, regras absolutas ou rígidas*”.<sup>273</sup>

Conclui-se, assim, pela importância do papel do juiz na fixação do *quantum* da indenização expropriatória, sendo certo que os critérios legais devem ser considerados na apuração de tal valor, mas não como parâmetros rígidos e imutáveis, e sim como instrumentos que possibilitem a concretização do princípio da justa indenização.

---

<sup>271</sup> Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível 1998.01.00.0092129-PA. Fazenda Santa Teresa S/A. e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Relator Juiz Osmar Tognolo. 23.02.1999. DJ 16.04.1999, p. 72.

<sup>272</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 169-170.

<sup>273</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Ob. cit.*, p. 187.

### 2.2.1. VALOR DO BEM EXPROPRIADO

Na desapropriação, o ponto de partida da avaliação é o bem expropriado propriamente dito. Como o objeto deste trabalho é o imóvel rural, reveste-se a mensuração do *quantum* indenizatório de características peculiares, as quais passam a ser estudadas a seguir.

Os temas que a legislação, a doutrina e a jurisprudência têm tratado a respeito do valor do bem e que serão analisados, são os seguintes: *(a)* valor de mercado, *(b)* terra e cobertura florística, *(c)* aptidão agrícola, *(d)* estimativa do bem para efeitos fiscais, *(e)* preço de aquisição, *(f)* interesse auferido da coisa, *(g)* valor de afeição, *(h)* valor histórico, *(i)* espaço aéreo e sub-solo, *(j)* rios, *(k)* rodovias, *(l)* fundo de comércio, *(m)* *going value*, *(n)* enfiteuse, *(o)* terras devolutas, *(p)* terrenos de marinha, *(q)* dano moral e *(u)* limitação do valor ao pedido e à oferta.

O art. 12 da Lei nº 8.629/93 prevê que a indenização deve refletir o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade.

O Decreto-lei nº 3.365/41, por sua vez, no art. 27, fala em valor venal, mencionando que um fator válido para formar o convencimento do juiz é a análise do valor venal de bens da mesma espécie do expropriado nos últimos cinco anos.

Segundo Marcello Caetano, valor real, valor de venda do bem e valor venal refletem a mesma realidade. Para ele “*o expropriante deve pagar como indenização a importância que, nas condições normais do mercado, um comprador prudente pagaria de preço pelo prédio, a fim de continuar a aplicá-lo ao fim a que estava sendo destinado.*”<sup>274</sup>

Para Cretella Júnior, o valor venal é o valor de venda, é o preço que seria alcançado pelo bem se houvesse anúncio ao público, esperando-se a melhor oferta, sem urgência na transação.<sup>275</sup>

Seabra Fagundes afirma que o preço que o proprietário obteria se quisesse livremente alienar o bem representa o valor venal. Adverte ele, entretanto, que tal valor, como intrínseco da coisa, nem sempre será suficiente para operar a reintegração patrimonial do expropriado. O elemento central do cálculo do preço está no interesse que da coisa auferir o proprietário. Se a este não interessa vender o bem, mas, sim, explorá-lo e utilizá-lo como fator de renda, a reintegração patrimonial deve considerar esta circunstância.<sup>276</sup>

Tem-se, desta forma, que o valor venal e o valor de mercado são expressões que na prática se equivalem, dizendo respeito a uma mesma realidade.

---

<sup>274</sup> CAETANO, Marcello. Ob. cit., p. 619.

<sup>275</sup> CRETELLA JUNIOR, *Tratado da desapropriação...*, p 167.

O Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> Região já decidiu que o intuito da norma prevista na Lei nº 8.629/93 é que a indenização global corresponda ao valor de mercado do bem, com tudo que ele contém.<sup>277</sup>

Não há dúvida de que a avaliação do bem por seu valor de mercado caracteriza um critério razoável. Mas pode ocorrer que, diante do caso concreto, a época em que se leve a efeito a desapropriação seja desfavorável para o proprietário. Trata-se da hipótese em que o Estado poderia se beneficiar ao proceder a desapropriação em momentos de retração do mercado e, portanto, quando os preços estivessem baixos. Pode-se defender, em tal hipótese, posição no sentido de não se admitir que o proprietário seja despojado do seu bem por um valor inferior do justo, somente porque as condições, à época, sejam desfavoráveis, em uma possível retração em virtude das circunstâncias. O contrário, convém observar, também

---

<sup>276</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 350-351.

<sup>277</sup> Tribunal Regional Federal. 4<sup>a</sup> Região. Apelação Cível nº 96.04.31714-8-SC. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Lucia Helena Bertaso Goldani. Relator Juiz Alcides Vettorazzi. 27.03.2001. DJU 31.01.2002. - Consta na decisão o seguinte: “*Merece reparos o posicionamento porque do teor dos dispositivos recém transcritos não se pode chegar à conclusão de que devam ser excluídas, da verba indenizatória, as matas e florestas (cobertura florestal) só porque configuram acessão natural. O que pretende a norma é que o valor global da indenização (= terra nua + benfeitorias + cobertura florestal), isoladamente considerados, não seja superior ao valor de mercado da área como um todo porque, como é óbvio, quem compra uma gleba, de regra, o compra com tudo o que nela se contém. Tal como um automóvel, quem o compra*

é passível de acontecer (desapropriação em época de mercado valorizado).

O que não se pode perder de vista é que a desapropriação, no caso concreto, não deve representar lucro ou prejuízo para nenhuma das partes envolvidas. Somente assim estar-se-á obedecendo ao mandamento constitucional que determina a justa indenização na desapropriação. Neste aspecto, o valor de mercado é de grande relevância para o estabelecimento do valor da indenização, mas não pode ser visto como o único parâmetro a ser considerado.

Na apuração do valor de mercado, há que se levar em conta, como expressamente prevê o inciso I do art. 12 da Lei nº 8.629/93, a localização do bem expropriado.

Também o Decreto nº 3.365/41 traz, entre os fatores formadores da convicção do juiz, a situação do bem.

A localização ou situação da coisa, segundo Seabra Fagundes, tem importância variável. Há coisas cujo valor decorre principalmente da localização. Outras existem em que a localização tem importância secundária.<sup>278</sup>

---

*não o faz adquirindo peça a peça, caso em que o somatório das peças será, sem dúvida, superior ao preço do automóvel como um todo”.*

<sup>278</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 347.

Cretella Junior afirma que a localização pode ter significado neutro, quando não concorre nem para aumentar nem para diminuir o valor do imóvel. Terá significado negativo quando contribui para a desvalorização do preço. Terá um sentido positivo quando concorre de modo direito para aumentar-lhe o valor.<sup>279</sup> Diz ele que o valor das coisas se altera conforme se localizem no centro urbano, na zona comercial, na zona residencial, na zona industrial, na zona rural, em centros de irradiação na vida do bairro, no entroncamento de transportes, em zona de condução rápida, fácil e barata, ou em zona sem condução.<sup>280</sup>

A localização é elemento levado em conta pela jurisprudência. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região já decidiu que é “*correto o laudo que para determinação do valor da terra nua considerou a localização do imóvel, as características da região, tais como relevo, clima, solos, com a respectiva classificação deles e os recursos hídricos*”.<sup>281</sup> Também o Tribunal de Justiça de Minas Gerais proferiu acórdão segundo o qual “*a indenização expropriatória deve cobrir o justo valor do bem, nele*

---

<sup>279</sup> CRETELLA JUNIR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 163.

<sup>280</sup> Idem, p 164.

<sup>281</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível 1999.01.00086955-7-BA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Nelson Costa Souza. Relatora Juíza Conv. Selene Almeida. 07.12.1999. DJU 11.02.2000, p. 192.

*compreendida sua potencialidade econômica pela localização e comercialização”.*<sup>282</sup>

No que tange à localização, dentre outros aspectos, quando da mensuração do valor do imóvel rural, deve-se levar em conta, por exemplo, sua proximidade a centros urbanos, sua posição em relação a vias de acesso e à infra-estrutura de transporte, que refletem no escoamento de sua produção.

Além da localização, o art. 12 da Lei nº 8.629/93, nos incisos III e IV, prevê que o valor de mercado do bem é obtido também com a observação de sua dimensão, bem como da área ocupada e a ancianidade das posses.

Trata-se de fatores que realmente podem influir na avaliação do imóvel rural.

Segundo Rubens Limongi França, o terreno é avaliado com base na testada e na profundidade, considerando-se ora o critério do “metro quadrado”, ora o do “metro de frente”, com preferência ao primeiro. Especial tratamento têm os imóveis de zonas de comércio, terrenos de esquina, lotes industriais, lotes de frentes múltiplas, terrenos de via

---

<sup>282</sup> Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 52.906-5. Cleiber Ciolete Ferreira e Outros. Relator Desembargador Abreu Leite. 16.04.1996.

pública movimentada, úteis para estacionamento de veículos, entre outros fatores.<sup>283</sup>

Quanto à disposição do Decreto-lei 3.365/41, relativa à consideração do valor venal de bens da mesma espécie do expropriado nos últimos cinco anos, algumas observações devem ser feitas.

Seabra Fagundes afirma que bens da mesma espécie são os de igual destinação econômica. Em sua visão, não basta a equivalência aparente ou natural, fazendo-se necessária também a equivalência econômica, pois o destino da coisa influi no seu preço de venda.<sup>284</sup>

Segundo A. Walter Villegas, a comparação do bem com outros similares deve ser feita com ponderação, tomando-se em conta as semelhanças e diferenças de localização, medidas, superfície, qualidade do solo e materiais empregados, condições de venda e tudo que possa influir na similaridade ou variação de valores.<sup>285</sup>

Quando se fala em mesma espécie, assevera Cretella Junior, trata-se de espécie intrínseca ou finalística, isto é, trata-se de destinação econômica. Não se leva em conta a identidade ou

---

<sup>283</sup> FRANÇA, Rubens Limongi, Ob. cit., p. 84-85.

<sup>284</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 350.

<sup>285</sup> VILLEGAS, A. Walter. Ob. cit., p. 185.

semelhança dos bens, mas sim a utilização que deles se faz, sua produção e seu aproveitamento.<sup>286</sup>

Seabra Fagundes afirma que no confronto com outros bens, a “localização” constitui um subelemento do elemento “destinação”. Escreve ele que no período de cinco anos, contados da declaração (data que fixa o momento para a indenização) para trás, acompanha-se a evolução ou involução dos preços de venda, tirando-se uma das bases do juízo para a fixação da indenização. Havendo disparidade entre os anos, deve-se ter em vista o último deles, por representar o atual valor de venda.<sup>287</sup>

Os últimos cinco anos, também para Cretella Junior, contam-se regressivamente a partir da declaração de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social.<sup>288</sup>

Para Eurico Sodré, este critério comparativo dificilmente poderá prevalecer no tocante a edificações diversas, pois cada qual terá seu valor próprio.<sup>289</sup>

Quanto à consideração de imóveis similares para efeito de apuração do valor do bem expropriado, tem-se, portanto, que deve ser

---

<sup>286</sup> CRETILLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 167.

<sup>287</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 350/351.

<sup>288</sup> CRETILLA JUNIOR, José. Ob. cit., p 167/168.

<sup>289</sup> SODRÉ, Eurico. *A desapropriação*. 3.ed. São Paulo : Saraiva, 1955, p. 157.

realizada de forma cuidadosa, analisando-se a equivalência econômica e finalística dos bens, de forma a se identificarem semelhanças que digam respeito à utilização e produção dos mesmos.

Ainda tratando do valor do bem, o art. 12 da Lei nº 8.629/83 menciona que no preço atual de mercado do imóvel incluem-se as terras, as acessões naturais, as matas e florestas.

Aliomar Baleeiro conceitua terra nua como “o solo nu, não utilizado, sem edificação ou outras acessões – como árvores etc.”<sup>290</sup> Tal conceito já foi adotado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.<sup>291</sup>

Quanto à cobertura florística, aí incluídas as matas, as florestas e qualquer outro tipo de vegetação natural, tem-se entendido que seu valor é distinto da terra nua.<sup>292</sup>

Decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região afirma que “a jurisprudência pretoriana consagra o entendimento de que a cobertura

---

<sup>290</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*, 11. ed. Rio de Janeiro : Forense, 2000, p. 239.

<sup>291</sup> Tribunal Regional Federal. 4ª Região. Apelação Cível nº 96.04.31714-8-SC. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Lucia Helena Bertaso Goldani. Relator Juiz Alcides Vettorazzi. 27.03.2001. DJU 31.01.2002. – Consta na decisão referida: “Convém frisar, todavia, que ‘terra nua’ é um conceito proveniente do direito tributário para indicar o ‘solo nu’, entendido este como o ‘não utilizado, sem edificação ou outras acessões, como árvores etc.’ (Aliomar Baleeiro, *Direito Tributário Brasileiro*, Forense, 10ª ed., p. 150)”.

<sup>292</sup> Não obstante o § 2º do art. 12 da Lei nº 8.629/93 preveja que “integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural”. O importante, na verdade, à luz do princípio da justa indenização, é que a cobertura florística tenha seu valor realmente considerado na apuração do *quantum* indenizatório, seja como parcela distinta da terra, seja como parte do valor desta.

*florística deve ser indenizada independentemente da terra nua.*”<sup>293</sup> Em outra decisão, o mesmo Tribunal assevera que “*a cobertura florística natural integra a terra nua mas tem valor próprio destacável do da terra virgem.*”<sup>294</sup>

Com relação às matas nativas e às florestas, em determinados casos o valor da vegetação e da mata pode ser até mesmo superior ao valor de mercado do terreno.

Segundo decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região “*é indenizável a cobertura florística, como parcela autônoma, considerando as possibilidades de sua exploração econômica, em consonância com o princípio constitucional que assegura o pagamento de justo preço em razão do ato expropriatório do Poder Público.*”<sup>295</sup>

Outra decisão, também proferida pelo TRF da 1ª Região, tem o seguinte teor: “*Integram o preço de mercado da terra as florestas naturais e as matas nativas, como partes integrantes (acessões) do solo (principal), ressalvada a possibilidade de indenização separada, quando houver exploração econômica autorizada, tendo por base inventário florestal e*

---

<sup>293</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 94.01.15257-8-PA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Zandino Uliana. Relator Juiz Mário César Ribeiro. 07.12.1994. DJU 27.03.1995, p. 15988.

<sup>294</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 91.01.11439-5-GO. Odilon Nogueira e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator Juiz Nelson Gomes da Silva. 16.10.1991. DJU 11.11.1991, p. 28307.

<sup>295</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 94.01.15257-8-PA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Zandino Uliana. Relator Juiz Mário César Ribeiro. 07.12.1994. DJU 27.03.1995, p. 15988.

*projeto de manejo sustentado, devendo o pagamento, se firmada a hipótese, ser feito na razão direta do proveito financeiro frustrado pela desapropriação, devidamente demonstrado nos autos, com a dedução dos custos de exploração.*”<sup>296</sup>

A mesma Corte já decidiu que “*a cobertura florística, normalmente tem valor econômico e, portanto, deve ser indenizada sempre que houver possibilidade de aproveitamento ou comercialização e tenha sido avaliada distintamente da terra nua.*”<sup>297</sup> Em igual sentido e no mesmo Tribunal, tem-se: “*A jurisprudência pretoriana consagra o entendimento de que, em sede de desapropriação, a cobertura vegetal é, em regra, indenizável, em consonância com o princípio constitucional que assegura o pagamento de justo preço em razão do ato expropriatório do poder público. Tal pensamento somente sofre atenuação quando a mata não é, em absoluto, economicamente explorável, como ocorre em certas regiões de difícil acesso.*”<sup>298</sup>

---

<sup>296</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível 1997.01.00009973-2 – GO. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Companhia Brasileira de Agropecuária – COBRAPE S/A. Relator Juiz Eustaquio Silveira. 10.08.2000. DJU 13.10.2000, p. 20.

<sup>297</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 90.01.17244-0-MT. Osvaldo Moreira de Figueiredo e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator Juiz Fernando Gonçalves. 10.04.1991. DJU 22.04.1991, p. 8151. - Veja-se o seguinte trecho do acórdão: “*É evidente, então, que todos estes dados propiciam uma fácil e rentável comercialização da cobertura vegetal, principalmente em face das finalidades a que se prestam as madeiras existentes na área, aproveitáveis para carvão, lenha, estacas, moirões e palanques (fl. 599, item 2). Impõe-se, então, seja a cobertura vegetal indenizada em dinheiro, nos moldes preconizados no laudo oficial (fl. 602), em função do valor econômico que representa, destacado da terra nua (...)*”

<sup>298</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 93.01.0100803-3. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Espólio de Eduardo Assmar e Outro. Relator Juiz Vicente Leal. 01.03.1993. DJU 29.03.1993, p. 10449.

A jurisprudência caminha, portanto, no sentido de que, analisado o caso concreto, se a cobertura florística for passível de exploração econômica, deve ter seu valor apurado e incluído no montante indenizatório.

Em processo referente a imóvel sobre o qual incidia legislação impeditiva da exploração comercial de mata nativa, mas que fora desapropriado para fim de assentamento de pessoas para trabalhar em lavoura, o que implicava em dizer que a implementação das lavouras passava necessariamente pela derrubada da mata, entendeu o Tribunal Regional da 4ª Região que a cobertura florística, no caso, devia ser indenizada.<sup>299</sup>

---

<sup>299</sup> Tribunal Regional Federal. 4ª Região. Apelação Cível nº 96.04.31714-8-SC. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Lucia Helena Bertaso Goldani. Relator Juiz Alcides Vettorazzi. 27.03.2001. DJU 31.01.2002. - Do corpo do acórdão retiramos o seguinte trecho: *“Verdade que, face normas legais restritivas ao abate das espécimes nativas, a floresta deixa de apresentar condições exploratórias de cunho econômico. Daí, se poder afirmar que o preço da terra nua é o preço de mercado em face dos óbices legais aludidos. Não se pode negar, porém, o valor econômico da cobertura florística existente, caso explorada comercialmente. A meu sentir, nesse caso, o preço de mercado não corresponde ao preço justo indenizatório. Isso porque, se há legislação restritiva impedindo livre exploração comercial da mata nativa, houve um ato governamental que simplesmente expropriou a área para nela assentar lavradores, conhecidos por ‘sem terras’, que irão mourejar na lavoura. Vale dizer, para efetivação das lavouras, os agricultores deverão, forçosamente, abater a mata nativa, excetuada as ciliares e a reserva legal. Ora, isso acontecendo, a quem aproveita o produto financeiro da derrubada da floresta? Ao colonos assentados, é óbvio. Então, não me parece justo tenha a parte expropriada que arcar com uma indenização que ignore esse fato simplesmente porque o mercado – em negócios entre particulares – não leva em conta a cobertura florestal em razão de que, para eles, particulares, está vedado o abate de árvores. Tenho, pois, que a cobertura florística deve ser indenizada pelo INCRA que, por sua vez, deve repassar ao preço dos lotes aos assentados, tal verba, sob pena de locupletamento dos assentados em prejuízo da Expropriada. Frise-se que um dos princípios regentes da atividade administrativa pública é a moralidade. É imoral se negue à Expropriada o valor da floresta que aos Assentados se lhe oportuniza exploração de tal madeira para o plantio da lavoura. Mas, em razão de a cobertura florestal ensejar valor comercial somente porque houve a*

O Tribunal Regional da 1ª Região, em processo relativo a área localizada na Amazônia, considerou que em tal região a vegetação, via de regra, não tem valor econômico, sendo a mata comercializada normalmente como terra nua, razão pela qual excluiu-se da indenização a cobertura florística.<sup>300</sup>

A mesma Corte, todavia, em outro processo referente a área da região amazônica, decidiu que no valor da terra nua deve-se incluir um quantitativo a maior, diante da presença de cobertura florística, não indenizável de “per si”.<sup>301</sup>

---

*expropriação, o que equivale a dizer que esse capital investido era estéril incabe o pagamento de juros compensatórios.”*

<sup>300</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Embargos Infringentes em Apelação Cível nº 90.01.13471-8-DF. Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte e Alexandre Maria Castellotti. Relator Juiz Tourinho Neto. 02.10.1990. DJU 08.04.1991, p. 6557. - A ementa deste acórdão á seguinte: “*Constitucional. Administrativo. Ação de desapropriação. Área localizada na região amazônica. Exclusão da cobertura florística, por não possuir, isoladamente, efetivo valor de mercado. 1. Na Amazônia, via de regra, a vegetação nativa não tem valor econômico próprio, sendo a mata comercializada, normalmente, como terra nua. No caso, o expropriado adquiriu o imóvel sem qualquer discriminação entre terra nua e cobertura florística, não comprovando, ademais, a viabilidade econômica da exploração da madeira existente. Pretensão injurídica à indenização da cobertura florística, considerada isoladamente. 2. Embargos infringentes acolhidos, por maioria.*”

<sup>301</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 89.01.14711-4. Ricardo Borges de Castro Cunha e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relatora Juíza Eliana Calmon. 29.11.1989. DJU 05.03.1990. - Da ementa do acórdão extrai-se o seguinte: “*Embora pacífico o entendimento de que as matas nativas como as benfeitorias, têm valor próprio, distinto da terra, na Região Amazônica, quando difícil a comercialização do potencial madeireiro da floresta nativa, considera-se o valor da terra nua com um ‘plus’ decorrente da acessão. A fundamentação da decisão é assim feita: “A jurisprudência, em constante trabalho de aplicação social da lei, foi transformando o rígido entendimento legislativo e ordenou fosse destacada do valor da terra nua a quantificação econômica das florestas nativas, porque, embora distintas das benfeitorias, como acessões, valoram em muito o preço do imóvel, diante da possibilidade de ser comercializada em separado. Tal enfoque, no entanto, na região amazônica, passou a sofrer restrições, diante das normais dificuldades de utilização comercial das riquezas nativas representadas pelas florestas. Para compensar-se o proprietário, quando estimado o valor*

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região proferiu decisão no sentido de que “indeniza-se a área de preservação permanente, pois além de compor a gleba expropriada, possui valor econômico, subsumindo-se no conceito de justa indenização.”<sup>302</sup> No mesmo caminho tem-se acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, segundo o qual “as matas de preservação permanente são indenizáveis, visto que embora proibida a derrubada pelo proprietário, persiste o seu valor econômico e ecológico”.<sup>303</sup>

Vicente de Paula Mendes critica quem defende a indenizabilidade de mata de preservação permanente com base no argumento de que, embora proibida a derrubada pelo proprietário, persiste seu valor econômico e ecológico. O autor afirma que a tese é no mínimo polêmica, fazendo as seguintes questões: Se não se pode derrubar a mata, então onde está seu valor econômico? Que valor econômico pode ter um bem intocável? Quanto à floresta aproveitável, afirma o autor, tem valor econômico e é indenizável.<sup>304</sup>

---

*da terra nua, inclui-se nele uma quantitativo a maior, diante da presença da cobertura florística, não indenizável de 'per si'.*”

<sup>302</sup> Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Turibio Bueno de Freitas. Apelação Cível 90.04.02245-7-PR. Relator Juiz Osvaldo Alvarez. 28.05.1982. DJ 12.08.1992, p. 23736.

<sup>303</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 150395-2-Mogi das Cruzes. Fazenda do Estado de São Paulo e Outro e Agro Pastoral e Mineração Pírambeiras Ltda. Relator Desembargador Nelson Hanada. 30.11.1989. DJSP 06.02.1990.

<sup>304</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 85-86.

Arthur Pio dos Santos escreve que no Código Florestal (Lei 4.770, de 15 de setembro de 1.965) há reservas florestais consideradas de preservação permanente, imunes à exploração, outras que podem ter exploração florestal controlada, e outras de livre utilização. Segundo ele, as primeiras nada acrescentam ao valor indenizatório da terra, enquanto as outras duas criam à terra nua um sobrepreço.<sup>305</sup> Argumenta ele que “*as matas de preservação permanente, por se encontrarem fora do comércio – proibida que é sua utilização – não têm expressão indenizatória*”.<sup>306</sup>

Com relação à cobertura florística do bem a ser avaliado, portanto, percebe-se que quando ela for passível de sofrer exploração econômica, deve ter seu valor incluído na indenização expropriatória. Todavia, na hipótese de ser ela inexplorável, há divergência, principalmente na jurisprudência, acerca de sua inclusão no *quantum* indenizatório, parecendo-nos mais correta a corrente que prega que, neste caso, não há acréscimo ao valor da indenização da terra.

A noção de cobertura florística inclui, também, as acessões naturais.

---

<sup>305</sup> SANTOS, Arthur Pio dos. Ob. cit., p. 90.

<sup>306</sup> Idem, ibidem.

Segundo Arthur Pio dos Santos, são acessões ou acréscimos naturais do solo as matas ou formas menores de vegetação remanescentes da grande floresta tropical que cobria nosso país. Distinguem-se elas da vegetação plantada pelo homem em processos de reflorestamento ou de preservação ambiental, que se enquadram, segundo o autor, na definição de benfeitorias.<sup>307</sup>

Quanto à indenizabilidade das acessões naturais, diz este doutrinador: *“É inegável, porém, que a madeira e a lenha têm valor indenizável. Em outras palavras, a cobertura florística arbórea natural, embora não constitua em benfeitoria, trará à terra que reveste, um sobrepreço indenizatório.”*<sup>308</sup>

Outro fator a ser levado em consideração por ocasião da avaliação do imóvel rural é sua aptidão agrícola, conforme preceitua o inciso II do art. 12 da Lei nº 8.629/93.

José Canasi diz que, em matéria de indenização do imóvel, deve levar-se em conta a produtividade da terra, sua qualidade agronômica, sua capacidade como instrumento econômico, e também a localização,

---

<sup>307</sup> Idem, p. 90.

<sup>308</sup> Idem, p. 90. Assim conclui o autor, a p. 92 da obra citada: *“(...) não sendo a cobertura florística arbórea, nas matas naturais, uma benfeitoria, não podem ser indenizadas como tal. Ao contrário do que ocorre nos casos de reflorestamento (neste caso benfeitorias), as vegetações remanescentes da mata primitiva, são acessões, vinculadas ao principal (solo) e, como tal, indenizáveis através de um sobrepreço da terra. Incluída no preço da terra, sua indenização ocorrerá através de Títulos da Dívida Agrária.”*

topografia do terreno, qualidade do solo e da água e regime de chuvas.<sup>309</sup>

Como escreve Arthur Pio dos Santos, “*o justo preço a ser pago na desapropriação é proporcional ao aproveitamento da área, variando desde o desuso (valor econômico mínimo), até as explorações em bases empresariais*”.<sup>310</sup>

Neste aspecto, devem ser consideradas as culturas e pastagens artificiais existentes no bem, cuja inclusão na indenização é prevista no art. 14 da Lei Complementar nº 76/93.<sup>311</sup>

Quanto às culturas, lembra A. Walter Villegas que o justo preço implica em computar tudo o que o bem compreende e faz parte dele, incluindo as plantações.<sup>312</sup>

Com relação às pastagens artificiais, segundo Vicente de Paula Mendes, devem elas ser indenizadas, com avaliação autônoma.<sup>313</sup>

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região tem acórdão segundo o qual “*a pastagem artificial deve ser considerada, porque não adere ao solo para fins de indenização*”.<sup>314</sup>

---

<sup>309</sup> CANASI, José. Ob. cit., p. 147.

<sup>310</sup> SANTOS, Arthur Pio dos. Ob. cit., p. 88.

<sup>311</sup> Art. 14 da Lei Complementar nº 76/93: “*Art. 14. O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.*”

<sup>312</sup> VILLEGAS, A. Walter. Ob. cit., p. 118.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região já decidiu que *“pastagens cultivadas e plantações de café devem ser indenizadas, ainda mais que constarem da planta juntada pela expropriante com sua inicial”*.<sup>315</sup>

Logo, no que diz respeito à aptidão agrícola e pecuária do imóvel, entende-se que deve ser levada em conta na apuração do valor da indenização, de forma a se aferir a capacidade de produção do bem, consideradas as culturas e pastagens existentes.

Em caso de pastagens feitas em área de reserva legal, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região já decidiu que *“a edificação de pastagens em área de reserva legal não deve ser indenizada, pois estar-se-ia premiando a desobediência à legislação ambiental.”*<sup>316</sup>

Neste ponto convém mencionar uma discussão jurisprudencial existente, que diz respeito ao art. 14 da Lei Complementar nº 76/93, o qual prevê que o pagamento pelo expropriante, em dinheiro, do valor das benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens.

---

<sup>313</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 86.

<sup>314</sup> Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível 96.04.05696-4-PR. Eduardo Alves Alcantara e Cesp Cia. Energética de São Paulo. Relatora Desembargadora Federal Silvia Goraieb. 15.05.2001. DJ 01.11.2001, p. 408.

<sup>315</sup> Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível 91.03.002815-1-SP. Angelo Rufato e Outros. Relator Desembargador Federal Oliveira Lima. 19.10.1999. DJ 01.02.2000, p. 299.

<sup>316</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível 1999.01.00040702-7 – PA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Ubaldo Pereira Guimarães. Relatora Juíza Conv. Daniele Maranhão Costa Calixto. 19.05.2000. DJU 27.10.2000, p. 425.

Discute-se a constitucionalidade do art. 14 da Lei Complementar 76/93 frente ao art. 100 da Carta Magna<sup>317</sup>.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu pela inconstitucionalidade do art. 14, entendendo que o mesmo contraria o sistema de pagamento das condenações judiciais, pela Fazenda Pública, previsto no art. 100 da Constituição.<sup>318</sup>

Por outro lado, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região proferiu decisão em sentido contrário, pela constitucionalidade do preceito em apreço.<sup>319</sup>

---

<sup>317</sup> O art. 100 da Constituição Federal prevê que os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual e Municipal, em virtude de sentença judiciária, devem ser feitos exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

<sup>318</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 247866–CE. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Construtora Metro Ltda. Relator Ministro Ilmar Galvão. 09.08.2000. DJU 24.11.2000, p. 105 - Segue ementa: “ADMINISTRATIVO – DESAPROPRIAÇÃO – INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS – ALEGADA OFENSA DOS ARTS. 14, 15 E 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 76/93 AO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – O art. 14 da Lei Complementar nº 76/93, ao dispor que o valor da indenização estabelecido por sentença em processo de desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser depositado pelo expropriante em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais, contraria o sistema de pagamento das condenações judiciais, pela Fazenda Pública, determinado pela Constituição Federal no art. 100 e parágrafos. Os arts. 15 e 16 da referida lei complementar, por sua vez, referem-se, exclusivamente, às indenizações a serem pagas em títulos da dívida agrária, posto não estar esse meio de pagamento englobado no sistema de precatórios. Recurso extraordinário conhecido e provido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, contida no art. 14 da Lei Complementar nº 76/93.”

<sup>319</sup> Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Agravo de Instrumento 1998.01.00049061-1-MG. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e SICAFE – Produtos Siderúrgicos Ltda. Relator Juiz Olindo Menezes . 19.10.2000. DJU 04.02.2000, p. 210. – Segue ementa: “ADMINISTRATIVO – DESAPROPRIAÇÃO – INTERESSE SOCIAL – REFORMA AGRÁRIA – DEPÓSITO DO VALOR DAS BENFEITORIAS – 1. Não é inconstitucional o art. 14 da Lei Complementar nº 76, de 06/07/1993, que determina o depósito, pelo expropriante, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive pastagens artificiais. 2. Determinação semelhante contém a Constituição Federal (art. 184, § 1º), excetuando a regra de índole geral de

Outro fator previsto no art. 27 do Decreto-lei nº 3.365/41, a ser levado em consideração para a apuração do valor do bem, é a estimação deste para efeitos fiscais.

O art. 19 do Estatuto da Terra<sup>320</sup> adotava o valor fiscal do imóvel como base para o cálculo da justa indenização.<sup>321</sup>

A. Walter Villegas afirma que a avaliação feita para efeitos fiscais, como critério de mensuração da indenização, “*nos es admisible, por cuanto es fijada unilateralmente por el Estado*”<sup>322</sup>.

Antonio Royo-Villanova entende que a estimação fiscal é só um dos elementos determinantes do preço, juntamente com o valor de mercado do bem.<sup>323</sup>

Em igual sentido leciona Pinto Ferreira, para quem a justa indenização não é, evidentemente, o valor declarado ao INCRA pelo

---

*pagamento pelo sistema de precatório (art. 100). 3. Agravo de instrumento admitido e improvido. Agravo regimental prejudicado.”*

<sup>320</sup> Art. 19, § 2º: “Para efeito de desapropriação observar-se-ão os seguintes princípios: a) para a fixação da justa indenização, na forma do artigo 147, § 1º, da Constituição Federal, levar-se-ão em conta o valor declarado do imóvel para efeito do Imposto Territorial Rural, o valor constante do cadastro acrescido das benfeitorias com a correção monetária porventura cabível, apurada na forma da legislação específica, e o valor venal do mesmo;”

<sup>321</sup> TÁCITO, Caio. Ob. cit., p. 11.

<sup>322</sup> VILLEGAS, A. Walter. Ob. cit., p. 167. – “*não é admissível, pois é fixada unilateralmente pelo Estado*”.

<sup>323</sup> ROYO-VILLANOVA, Antonio. *Elementos de derecho administrativo*. tomo 2. 25. ed. Valladolid : Santarén, 1960, p. 497.

proprietário, servindo tal valor “*apenas de subsídio ao juiz para encontrar a justa indenização*”<sup>324</sup>.

Eurico Sodré defende que o prestígio das estimativas fiscais resulta do consentimento do contribuinte. Quem durante longo tempo concordou com o valor dado a seu bem para base de lançamento do imposto, pouca autoridade tem para contra ele se insurgir na hora da desapropriação. Diz ele, todavia, que o critério fiscal incide num erro psicológico: quando o contribuinte declara ou aceita um lançamento para fins de imposto, tende a um valor baixo, pois trata-se de pagar; quando o contribuinte é o expropriado, tende para um valor alto, pois trata-se de receber.<sup>325</sup>

Seabra Fagundes lembra que nem sempre a estimação fiscal é justa.<sup>326</sup>

Na lição de Cretella Júnior, toma-se como princípio básico o de que a indenização corresponda ao valor real do desfalque imposto para o proprietário. Se um dos elementos apontados à consideração do juiz estiver em conflito com a realidade, deve ele ser desprezado. O valor que o imóvel apresenta para efeitos fiscais deve ser olhado com reservas. Atualmente há evidente desnível entre o valor venal e

---

<sup>324</sup> FERREIRA, Pinto. Ob. cit., p. 184.

<sup>325</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 151.

aquele que é atribuído para efeitos fiscais, sempre com prejuízo ao fisco.<sup>327</sup>

Sebastião Lintz lembra que a estimação dos bens para efeitos fiscais não traduz a realidade, pois a taxa excessiva a que estão sujeitas as transmissões leva as pessoas a não relacionarem sua propriedade na repartição fiscal com o seu valor real, sendo o valor fiscal para efeito de pagamento do imposto territorial puramente fictício.<sup>328</sup>

O valor fiscal do bem, portanto, por geralmente não refletir seu valor real, deve ser utilizado apenas como mais um subsídio na apuração do efetivo valor do mesmo.

Outro fator de convencimento do juiz na fixação da indenização, previsto no art. 27 do Decreto-lei nº 3.365/43, é o preço de aquisição do bem.

Observa Seabra Fagundes que preço de aquisição, que consta no título aquisitivo, em verdade, quase sempre não corresponde ao valor efetivo pelo qual se adquiriu o bem. Em geral, ele é fornecido apenas para fins tributários. O fim da ação expropriatória é fixar o valor

---

<sup>326</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 339.

<sup>327</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 159-160.

<sup>328</sup> LINTZ, Sebastião. Ob. cit., p. 90.

da indenização e não punir eventual fraude fiscal. Esta tem suas vias próprias de punição.<sup>329</sup>

Para Eurico Sodré, saber quanto a coisa custou a seu proprietário é esclarecimento valioso para uma conclusão acerca do valor da indenização. Segundo esse autor, há que se considerar o que a coisa custou e levar-se em conta sua depreciação e sua valorização, dependendo estas duas das condições econômicas e financeiras do país.<sup>330</sup>

A. Walter Villegas afirma que o preço pago pelo expropriado ao adquirir o bem pode ser elemento valioso para a fixação da indenização, já que o valor objetivo resulta, primordialmente, do que a coisa tenha no comércio, advertindo, todavia, que a operação em que tal preço foi fixado deve ter sido normal e isenta de todo indício de insinceridade.<sup>331</sup>

Segundo Cretella Júnior, este é elemento de importância relativa, devendo ser considerado com reserva. Seu *quantum* normalmente é fixado pelo adquirente abaixo do valor real, para efeitos tributários.<sup>332</sup>

---

<sup>329</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 340-341.

<sup>330</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 149.

<sup>331</sup> VILLEGAS, A. Walter. Ob. cit., p. 204.

<sup>332</sup> CRETILLA JUNIOR, José. Ob. cit., p. 161.

Parece-nos, aqui, que o valor de aquisição, à semelhança do fiscal, em geral não representa o valor efetivo da coisa, devendo também ser levado em consideração apenas como mais um fator e ser observado.

Outro elemento que o art. 27 do Decreto-lei nº 3.365/41 prevê como influenciador do convencimento do juiz na mensuração do valor do bem é o interesse que o proprietário auferir do mesmo.

Segundo Eurico Sodré, o interesse tirado da coisa pelo proprietário é a renda produzida por ela ou representada por sua utilização.<sup>333</sup>

Seabra Fagundes leciona que a renda do imóvel deve ser considerada.<sup>334</sup> Para ele, é o elemento que mais repercussão deve ter na fixação do preço, argumentando que, como a reparação deve corresponder o mais exatamente possível ao desfalque imposto ao patrimônio do expropriado, há de se levar em conta as vantagens que a coisa traz ao expropriado, assegurando-se a ele vantagens equivalentes ao interesse que é auferido do bem.<sup>335</sup>

Hely Lopes Meirelles escreve que, se o bem produzia renda, esta há de ser computada no preço, não sendo justa a indenização que

---

<sup>333</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 151.

<sup>334</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., 342.

deixe qualquer desfalque na economia do expropriado. Em suas palavras, “*tudo que compunha seu patrimônio e integrava sua receita há de ser repostado em pecúnia no momento da indenização*”.<sup>336</sup>

Cretella Júnior prega que o interesse auferido é a renda extraída do bem e tem indiscutível significado na ponderação do justo preço. Se o proprietário é privado de uma fonte real de lucro, é justo que pleiteie do Estado o fornecimento de quantia suficiente à aquisição de fonte paralela de renda.<sup>337</sup>

Também Sebastião Lintz afirma que a justa indenização só é possível se levar em conta a capacidade de renda ou produção do bem. Tal indenização jamais pode ser justa se de um imóvel for subtraída a ação normalmente valorizadora do tempo, mormente quando a capacidade de renda ou produção do mesmo sofre conseqüências do desenvolvimento econômico.<sup>338</sup>

Assim, se o bem atingido gera renda para o expropriado, deve ser apurado o prejuízo advindo da perda desta, com sua conseqüente inclusão no montante indenizatório.

---

<sup>335</sup> Idem, p. 341/342.

<sup>336</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 552-553.

<sup>337</sup> CRETILLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 162.

<sup>338</sup> LINTZ, Sebastião. Ob. cit., p. 90.

Mais um fator que é mencionado pela doutrina, relacionado à avaliação do bem, é o valor de afeição ou estimativo que o proprietário tenha em relação a ele.

Segundo Seabra Fagundes, o valor de afeição ou estimativo, ligado a motivos de ordem puramente moral, é excluído do cálculo da indenização. O interesse auferido da coisa, onde o autor citado insere tal valor de afeição, para efeito de indenização, deve ter natureza econômica. O preço que o proprietário dê à coisa, sob outros aspectos, que não o econômico, não representa auferimento de vantagens, sendo intraduzível economicamente. Deve haver compensação do desfalque de ordem estritamente patrimonial. O valor de afeição, que é puramente moral, não se confunde com o valor de conveniência, que se materializa no papel particularíssimo que a coisa representa para o proprietário e dele resulta. Neste caso, há inclusão no cálculo da indenização, havendo reflexo externo e material da lesão psíquica.<sup>339</sup>

Sérgio Ferraz prega que não é possível se considerar o reflexo patrimonial estimado pelo proprietário em razão de uma especial afeição que tenha do bem.<sup>340</sup>

---

<sup>339</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 345-346.

<sup>340</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 23.

Para F. Whitaker, não devem ser computados elementos estranhos ao valor da coisa, resultantes da afeição ou especial utilidade que ela tenha em relação ao proprietário. O valor tem por critério a estima geral e não a individual. Avaliar é dar o preço certo.<sup>341</sup>

Pelas posições colhidas, às quais nos filiamos, tem-se, portanto, que o valor de afeição ou estimativo não deve ser incluído na indenização.

Outro elemento a que a doutrina também faz menção é o valor histórico do bem expropriado.

Seabra Fagundes leciona que o valor histórico identifica-se com o estimativo e deve ser excluído da indenização. Todavia, se a coisa traz renda ao proprietário em virtude de seu valor histórico, isto deve ser observado na fixação da indenização, pois não se trata aqui de valor histórico, mas sim da expressão econômica em benefício do expropriado.<sup>342</sup>

Para Sérgio Ferraz, a matéria relacionada com o chamado “valor histórico” representa uma face da fórmula “valor de afeição”, entendendo ele que o mesmo não deve ser considerado na fixação da indenização.<sup>343</sup>

---

<sup>341</sup> WHITAKER, F.. Ob. cit., p. 46.

<sup>342</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., 346-347.

<sup>343</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 23.

A. Walter Villegas defende ser inegável que o valor histórico existe e que determina um maior preço ao bem<sup>344</sup>. Segundo o autor, a própria expressão “*valor histórico*” afirma a existência desse valor, porque se não existisse não seria “valor”.<sup>345</sup>

Desta forma, no que diz respeito ao valor histórico, há discussão doutrinária acerca de sua inclusão no montante indenizatório. Entendemos, neste aspecto, que é inegável que determinados bens, por terem sido objeto de fatos históricos, passam a ter um valor maior, sendo interessantes os argumentos utilizados por A. Walter Villegas para respaldar esta posição (vide nota de rodapé nº 345). Pode-se defender que não se trata propriamente de valor histórico do bem, mas simplesmente de seu valor de mercado, que é maior por ter tido ele relevante papel em determinado momento da História. Na prática, a nosso ver, pouco importa considerá-lo como valor histórico ou de mercado, não podendo deixar-se de

---

<sup>344</sup> VILLEGAS, A. Walter. Ob. cit., p. 241.

<sup>345</sup> Idem, p. 239. O autor, à p. 241 de sua obra, exemplifica: “*La pluma con que se firmó el Acto de la Independencia Argentina, por ejemplo, carece prácticamente de valor intrínseco, pero lo tiene – u muy grande para nosotros – histórico. Lo mismo puede decirse de cantidad de objetos que se destacan de sus similares por virtud de su utilización en determinado período o instante del desenvolvimiento de la humanidad, de una época, de un país, de una localidad, o en ocasión de un suceso importante (los clavos de la Crucifixión, el sable de San Matín, la espada de Napoleón, el campo de batalla de Verdun, la playa de Avranches en Normandía, etc., etc., y toda esa multitud de objetos que se exhiben en los museos históricos). Su valor se separa del que pueda tener la materia de que está compuesto, para adquirir otro especial como consecuencia de la singularidad que el bien obtiene dentro de la pluralidad de los iguales.*”

incluir na indenização este *plus* que advém da peculiar característica de determinado bem.

Mais uma questão que merece destaque na análise da avaliação do bem, é a que diz respeito ao espaço aéreo e o subsolo.

Segundo Eurico Sodré, o art. 526 do Código Civil<sup>346</sup> restringe a altura e a profundidade da propriedade fundiária. O espaço aéreo e o subsolo são expropriáveis nos limites dentro dos quais o seu aproveitamento interessa ao proprietário. Acima de determinada altura do supersolo ou de certa profundidade do subsolo, o espaço pode ser ocupado livremente por quem o queira, máxime em nome de um interesse público.<sup>347</sup>

Esta também é a lição de Clóvis Beviláqua: “*O direito de propriedade sobre o imóvel estende-se ao espaço aéreo, dentro dos limites determinados pelas necessidades sociais, em harmonia com a utilidade do proprietário*”.<sup>348</sup>

Para Seabra Fagundes, o expropriamento é necessário quando o uso do espaço aéreo e subsolo prejudique a utilização do imóvel. O prejuízo deve ser patrimonial, ou seja, há que se verificar depreciação

---

<sup>346</sup> Art. 526 do Código Civil: “*Art. 526. A propriedade do solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda a altura e em toda a profundidade, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário opor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum em impedi-los.*”

<sup>347</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 110/111.

do valor econômico. Cabe indenização quando o pleno uso da coisa fica prejudicado de modo permanente, sendo ela atingida de forma especial e particular. O prejuízo puramente estético não dá ensejo à expropriação e à indenização.<sup>349</sup>

Assim, o que se deve ter em mente, neste aspecto, é que a extensão da propriedade há de corresponder à sua utilidade, pois, sendo um fenômeno social, deve se adaptar às necessidades da coletividade.

Matéria que tem importância, neste ponto, é a atinente aos recursos minerais subjacentes e às jazidas.

Odília Ferreira da Luz Oliveira ensina que as riquezas minerais sujeitam-se a três diferentes regimes jurídicos: a) regaliano ou dominial, b) da ocupação e c) da acessão. No primeiro, as jazidas pertencem ao Estado, dependendo a exploração de concessão estatal, com pagamento de tributos aos cofres públicos. No segundo, as jazidas são coisas sem dono e pertencerão a quem as descobrir. No terceiro, o subsolo e tudo que nele se encontra, incluídos os minerais, como acessórios do solo, pertencem a seu proprietário. Segundo a

---

<sup>348</sup> BEVILÁQUA, Clóvis. Ob. cit., p. 155.

<sup>349</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 74-75.

autora, atualmente nosso país adota o regime regaliano ou dominial.<sup>350</sup>

Sérgio Ferraz afirma que, como no direito positivo brasileiro a propriedade particular do solo não infere necessariamente a dominialidade dos recursos minerais subjacentes, não se incluem na indenização do bem expropriado as jazidas que não tenham tido a sua exploração manifestada, autorizada ou concedida pelo poder competente. Só quando a faculdade é expressamente colocada em uso é que o recurso mineral adquire licitamente conteúdo econômico e só a partir daí poderá ser incluído na indenização em caso de desapropriação.<sup>351</sup>

Segundo Vicente de Paula Mendes, como parte do subsolo, a jazida é inexplorável, por pertencer à União, não cabendo, assim, indenização ao proprietário do solo. A mina, todavia, considerada benfeitoria, deve ser indenizada. Também deve indenizar-se a jazida que já está sendo explorada, em mina, com a devida autorização. Faz Vicente de Paula Mendes, ainda, referência a decisão do TJSP que

---

<sup>350</sup> OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. Ob. cit., 224. Acerca do histórico de adoção dos regimes no Brasil, assim escreve a autora: “No Brasil, na época da Colônia e do Império, adotava-se o regime regaliano, substituído pelo da acessão na vigência da Constituição de 1981, que tratou do assunto no art. 72, § 17. A Carta política de 1934, arts. 118 e 119, retornou ao sistema dominial, mantido pelas subseqüentes, embora apenas a Constituição atual seja inequívoca, ao declarar pertencentes à União as jazidas e minas.”

<sup>351</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 60-61.

mandou indenizar despesas feitas com pesquisa, no caso em que o licenciamento para lavra não chegou a ser dado.<sup>352</sup>

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu da seguinte forma: “*Jazidas de minerais, areias, pedras e cascalho: não são indenizáveis, em princípio, salvo existência de concessão de lavra*”<sup>353</sup>. Também o Tribunal de Justiça de São Paulo proferiu decisão no sentido de que, se não houver título atributivo de direito minerário, não há que se falar em indenização de jazida<sup>354</sup>.

O mesmo Tribunal de Justiça de São Paulo, em caso de jazida com exploração legalmente concedida, posicionou-se pela inclusão do valor da mesma na indenização expropriatória<sup>355</sup>.

---

<sup>352</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 78.

<sup>353</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 189.964–SP. Espólio de Arthur Hanashiro e Município de Juquia. Relator Ministro Carlos Velloso. 07.05.1996. DJU 21.06.1996, p. 22302.

<sup>354</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 230.551-2-Ribeirão Pires. Prefeitura Municipal de Rio Grande da Serra e Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo COHAB SP. Relator Desembargador Oetterer Guedes. 08.02.1994. DJSP 15.03.1994. - Segue ementa: “*DESAPROPRIAÇÃO – INDENIZAÇÃO – Exclusão do valor referente a jazida existente no imóvel – Admissibilidade – Hipótese em que a expropriada não possui nenhum título atributivo de direito minerário – Imóvel adquirido com outra finalidade que não a exploração da jazida – Recursos parcialmente providos.*”

<sup>355</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 271.142-2-Indaiatuba. Prefeitura Municipal de Indaiatuba e Primo Francisco Capovilla. Relator Desembargador Rüter Oliva. 24.10.1995. DJSP 15.12.1995.- Segue ementa: “*Desapropriação – Área contendo jazida de argila – Lavra concedida aos expropriados – Impedimento da exploração – Indenização cabível – Recurso voluntário não provido – Provimento parcial ao recurso de ofício, a fim de que os valores depositados sejam considerados para todos os fins. Desde o momento em que a própria União concedeu ou licenciou a sua exploração, a lavra passa a pertencer ao concessionário ou licenciado e tem um valor econômico integrado no patrimônio de seu titular. Esse valor da jazida legalmente explorável é que se torna indenizável, quando é impedida a lavra, sem culpa de seu titular, como no caso de revogação da concessão ou licença, ou de desapropriação superficial que impeça a exploração da mina.*”

Quanto às jazidas, assim, a inclusão de seu valor na indenização depende de haver, no caso, regular autorização para exploração da mesma.

Outros elementos que podem influir na avaliação do bem expropriado são os relacionados ao leito e às margens dos rios que correm pelo imóvel.

Quanto à água propriamente dita, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, disciplinando o inciso XIX, do art. 21, da Carta Magna, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

No dizer de Celso Antonio Bandeira de Mello: “São bens públicos tanto as águas correntes (rios, riachos, canais) e dormentes (lagos, lagoas e reservatórios executados pelo Poder Público) ‘navegáveis ou flutuáveis bem como as correntes de que se façam estas águas’, quando as nascentes forem de tal modo consideráveis que, por si sós, constituam o ‘acut fluminis’, como ainda os braços das correntes públicas, ‘desde que influam na navegabilidade ou flutuabilidade delas’ (art. 2º do Código de Águas – Decreto 24.643, de 10.7.34<sup>356</sup>, época em que o Executivo legislava por decretos), e mais as águas situadas nas zonas periodicamente assoladas

---

<sup>356</sup> Art. 2º: “São águas públicas de uso comum: a) os mares territoriais, nos mesmos incluídos os golfos, baías, enseadas e portos; b) as correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou flutuáveis; c) as correntes de que se façam estas águas; d) as fontes e reservatórios públicos; e) as nascentes quando forem de tal modo consideráveis que, por si só, constituam o “acut fluminis”; f)

*pelas secas, nos termos e forma que legislação especial dispuser sobre elas (art. 5º)<sup>357</sup>. Tais bens se categorizam como bens públicos de uso ‘comum’*”<sup>358</sup>

Acrescenta o autor: *“Entretanto, os lagos e lagoas situados e cercados por um só prédio particular e que não forem alimentados por correntes públicas não são bens públicos (§ 3º do art. 2º)<sup>359</sup>. São também águas públicas, mas já agora como bens públicos ‘dominicais’, quaisquer águas que, não respondendo às características indicadas, estejam, contudo, sitas em terras públicas (art. 6º)<sup>360</sup>”*<sup>361</sup>

A conclusão do citado autor é a seguinte: *“Rios públicos, portanto, são, além dos situados em terrenos públicos, os navegáveis ou fluviáveis, os de que estes se façam e os que lhes determinem a navegabilidade ou fluviabilidade.”*<sup>362</sup>

Águas particulares, como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“definem-se por exclusão: são as situadas em terrenos particulares, desde*

---

*os braços de quaisquer correntes públicas, desde que os mesmos influam na navegabilidade ou fluviabilidade.”*

<sup>357</sup> Art. 5º: *“Ainda se consideram públicas, de uso comum todas as águas situadas nas zonas periodicamente assoladas pelas secas, nos termos e de acôrdo com a legislação especial sobre a matéria.”*

<sup>358</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 615.

<sup>359</sup> Art. 2º, § 3º: *“Não se compreendem na letra b dêste artigo, os lagos ou lagoas situadas em um só prédio particular e por ele exclusivamente cercado, quando não sejam alimentados por alguma corrente de uso comum.”*

<sup>360</sup> Art. 6º *“São públicas dominicais todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não forem do domínio público de uso comum, ou não forem comuns.”*

<sup>361</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 615-616.

<sup>362</sup> Idem, p. 616.

*que não estejam classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as comuns (art. 8º do Código das Águas)<sup>363</sup>”.*<sup>364</sup>

Segundo F. Whitaker, “*em qualquer caso, a avaliação das águas deve, sem restrição, obedecer ao melhor critério dos peritos, e pode, ou não, ser feita separadamente do valor do solo. Pouco importa que não estejam elas atualmente utilizadas pelo proprietário; desde que contenham elementos especiais de riqueza, como o de força produtora de energia, por exemplo, é justo que o seu valor seja especialmente considerado. Do contrário haveria injustiça e espoliação.*”<sup>365</sup>

Vicente de Paula Mendes escreve que o leito de rio particular pertence ao proprietário ribeirinho e, por isso, deve ser indenizado no caso de desapropriação das margens. Igualmente se indeniza a margem do rio não navegável.<sup>366</sup>

Em decisão prolatada em 09.06.1961 pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, na Apelação Cível nº 108.984, relator o Desembargador Andrade Junqueira, assim se entendeu: “*Inclui-se, no valor da indenização, a área correspondente ao álveo existente no imóvel*

---

<sup>363</sup> Art. 8º: “*São particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns.*”

<sup>364</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 570.

<sup>365</sup> WHITAKER, F.. Ob. cit., p. 50.

<sup>366</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 79.

*expropriado*”<sup>367</sup>. Tratava-se no caso de córrego de volume insignificante que atravessava a propriedade dos expropriados, tendo-se entendido que se foi ele computado para verificação da área desapropriada, não podia deixar de ser indenizado. Fundamentou-se a decisão, ainda, no fato do álveo do córrego de águas particulares pertencer aos proprietários marginais, como consta no art. 10 do Código de Águas<sup>368</sup>, e de que, quando se adquire uma propriedade servida por um córrego, não se descontam os metros quadrados correspondentes ao álveo, para efeito de pagamento do preço.

Tratando-se de rio particular, portanto, considera-se como passível de inclusão na indenização o seu valor, bem como o das margens.

Quanto aos rios públicos, menciona Vicente de Paula Mendes que a posição da jurisprudência é inversa, considerando as margens

---

<sup>367</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo, Apelação Cível 108.984. Prefeitura Municipal de Piracicaba e Antônio Ferraz e outros. Relator Desembargador Andrade Junqueira. 09.06.1961. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 70, out.-dez. de 1962. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 219.

<sup>368</sup> Art. 10: “O álveo será público de uso comum, ou dominical, conforme a propriedade das respectivas águas; e será particular no caso das águas comuns ou das águas particulares. § 1º Na hipótese de uma corrente que sirva de divisa entre diversos proprietários, o direito de cada um deles se estende a todo o comprimento de sua testada até a linha que divide o álveo ao meio. § 2º Na hipótese de um lago ou lagoa nas mesmas condições, o direito de cada proprietário estender-se-á desde a margem até a linha ou ponto mais conveniente para divisão eqüitativa das águas, na extensão da testada de cada quinhoeiro, linha ou ponto locados, de preferência, segundo o próprio uso dos ribeirinhos.”

dos rios navegáveis como de domínio público, insuscetíveis de expropriação, sendo excluídas de indenização.<sup>369</sup>

Sérgio Ferraz afirma que não se inclui na indenização o valor das margens dos rios públicos que corram pelo bem expropriado. Afirma ele, todavia, ser indiscutível que tão apenas o rio e os pontos de terras atingidos por suas enchentes máximas ordinárias são de propriedade pública. As faixas de terras confinantes a estes pontos máximos das enchentes pertencem a particulares, nos termos da lei civil, razão pela qual elas devem ser compreendidas na indenização.<sup>370</sup>

Neste sentido tem-se a Súmula 479 do Supremo Tribunal Federal.<sup>371</sup>

Assim já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, entendendo que “*as margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas das indenizações*”<sup>372</sup>. Também o Tribunal de Justiça do Paraná proferiu acórdão no sentido de que as

---

<sup>369</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 79.

<sup>370</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 60.

<sup>371</sup> Súmula 479 do STF: “*As margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização*”.

<sup>372</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 226.781-2 – Birigui. CESP – Cia. Energética de S.P. e Outro e Alessandro Piazzalunga e Outros. Relator Desembargador Telles Corrêa. 27.01.1994. DJSP 21.02.1994.

margens de rio navegável pertencem à União e não são indenizáveis em processo de desapropriação<sup>373</sup>.

Conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça, “*consoante a jurisprudência cristalizada, em Súmula, na Suprema Corte de Justiça (verbetes nº 479), as margens dos rios navegáveis são do domínio público e, por isso mesmo, excluídas da indenização (no processo de expropriação)*”.<sup>374</sup>

Tratando-se de rios públicos, entende-se, assim, que as margens não são indenizáveis.

Hely Lopes Meirelles afirma que “*os terrenos marginais dos rios públicos, na faixa denominada ‘reservada’ pelo Código das Águas (art. 14), vêm sendo considerados ‘não indenizáveis’ nas desapropriações, nos termos da Súmula 479 do STF, que os exclui do domínio do expropriado.*”<sup>375</sup>

Adverte o autor, contudo, que discorda de tal entendimento, “*pois tal faixa, como o nome indica, é ‘reservada’ como simples servidão administrativa, para eventuais fiscalizações do rio, sem ser retirada da*

---

<sup>373</sup> Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível e Reexame Necessário 40.548-7. Cesp Companhia Energética de São Paulo e Usina Central do Paraná S.A. Agricultora Indústria e Comércio. Relator Desembargador Oto Luiz Sponholz. 18.06.1997. DJPR 03.02.1997. Acórdão 13294, livro 277, fls. 8 a 17. - Segue ementa: “*Desapropriação – Jazidas de Argila. Margens de Rio Navegável. Bens pertencentes à União. Indenização indevida. As jazidas de argila e as margens de rio navegável que banha mais de um Estado, são bens pertencentes à União, não sendo indenizáveis em processo de desapropriação. CC, art. 65, CF/88, art. 20, III.*”

<sup>374</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 151384-PR. Cia. Energética de São Paulo – Cesp e Usina Central do Paraná S.A. Agricultura, Indústria e Comércio. Relator Ministro Demócrito Reinaldo. 06.05.1999. DJU 21.06.1999, p. 77.

*propriedade particular e sem impedir sua normal utilização em culturas e pastagens, ou a extração de areia, argila e cascalhos. Como toda servidão administrativa, esta também incide sobre a propriedade particular, visto que seria rematado absurdo que o Poder Público a instituísse sobre seus próprios bens. Tanto isto é exato que quem compra e vende terras ribeirinhas, no Brasil, o faz em toda sua extensão, até as margens do rio, ou seja, até o leito normal das águas, e com essa extensão transcreve o título aquisitivo no Registro Imobiliário, para os fins do art. 530, I, do CC, obtendo, assim, o direito real oponível ‘erga omnes’ enquanto vigente a transcrição, nos termos do art. 859 do mesmo Código. Como pode o Estado desconhecer e negar essa transcrição aquisitiva quando expropria o imóvel?”<sup>376</sup>*

Enfocando a realidade do imóvel rural, Hely Lopes Meirelles acrescenta: *“A tese da não indenização dessas faixas ribeirinhas, sobre ser injurídica, é contrária à realidade nacional, pois vem excluindo do pagamento grande percentagem das áreas rurais altamente produtivas e*

---

<sup>375</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit. p. 556.

<sup>376</sup> Idem, ibidem. À p. 492 da obra citada, depois de conceituar os terrenos reservados como *“faixas de terras particulares, marginais dos rios, lagos e canais públicos, na largura de quinze metros, oneradas com a servidão de trânsito, instituída pelo art. 39 da Lei Imperial 1.507, de 26.9.1867, revigorada pelos arts. 11, 12 e 14 do Dec. Federal 24.643, de 10.7.34 – Código das Águas”*<sup>376</sup>, Hely Lopes Meirelles afirma tratar-se de servidão, ônus real sobre propriedade alheia, afirmando que *“interpretar-se a reserva dessas faixas como transferência de domínio é desconhecer a natureza e finalidade da servidão que os onera, e que visa, única e exclusivamente, a deixar livres as margens das águas públicas para o policiamento pelos agentes da Administração. Por isso mesmo, em caso de desapropriação, indenizam-se também as terras*

*valorizadas, por serem as melhores terras, as mais rentáveis e mais procuradas para culturas e pastagens, exatamente pela proximidade das águas. E como ficarão os proprietários do Pantanal do Mato Grosso e das margens dos rios da Amazônia, onde o 'ponto médio das enchentes ordinárias' se estende a quilômetros fora do leito? Por essas considerações evidencia-se o desacerto da jurisprudência atual, que naturalmente, será reformulada, para adequar-se ao Direito e à realidade nacional.*"<sup>377</sup>

Sérgio Ferraz adverte que não se deve confundir margem de rio público com terreno reservado às margens dos rios públicos. Segundo o art. 14 do Código das Águas<sup>378</sup>, terrenos reservados são os que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 metros para a parte da terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias. Estes terrenos reservados, pelo Código das Águas, são bens públicos dominicais, podendo ter seu uso concedido ao particular. Segundo o autor, tais terrenos, pela lei, não são compreendidos na fixação da indenização expropriatória, mas o beneficiário da concessão de uso tem direito a uma reparação

---

*reservadas. Nem poderia a lei despojar a propriedade particular sem indenização. Se o legislador assim agisse, praticaria um confisco, vedado pela nossa Constituição"*

<sup>377</sup> Idem, ibidem.

<sup>378</sup> Art. 14: "Os terrenos reservados são os que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 metros para a parte de terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias."

na hipótese de incidência de ato expropriatório do terreno. Sendo o proprietário do bem o concessionário do terreno reservado, o valor pecuniário da concessão deverá ser incluído da indenização.<sup>379</sup>

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, “*os terrenos reservados abrangem aqueles compreendidos na faixa de 15 metros, contados da margem histórica do rio*”.<sup>380</sup>

O Tribunal de Justiça do Paraná já decidiu contrariamente à indenização dos mesmos, da seguinte forma: “*Por força de lei ordinária e da Constituição os terrenos reservados marginais a rios públicos, são bens da União, salvo hajam sido objeto de concessão por título legítimo emanado do Poder Público em favor do particular. Assim, não dispendo os proprietários ribeirinhos de concessão do domínio útil das áreas reservadas, ficam estas excluídas da indenização nos casos de desapropriação para obra de utilidade pública*”.<sup>381</sup>

Mas a maioria dos julgados adota posição diversa. O Superior Tribunal de Justiça tem decisão pela qual “*os denominados terrenos reservados são indenizáveis, pelo que devem ser incluídos na verba a ser*

---

<sup>379</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 59-60.

<sup>380</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 36877-SP. Companhia Energética de São Paulo-Cesp e José Cantídio Junqueira de Almeida. Relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. 15.12.1993. DJU 21.02.1994, p. 2154.

<sup>381</sup> Tribunal de Justiça do Paraná. Embargos Infringentes 28621-7/03-Centenário do Sul. Maurílio Favoreto e Outros e Cesp Companhia Energética de São Paulo. Relator Desembargador Ulysses Lopes. 05.10.1995. DJPR 23.10.1995.

*paga ao expropriado a título de indenização*".<sup>382</sup> O mesmo Tribunal proferiu outro *decisum* entendendo que "os denominados terrenos reservados são aqueles onerados com o instituto da servidão pública, ônus real de uso que só atinge as propriedades privadas, e como tal devem ser indenizados quando objeto de desapropriação".<sup>383</sup> Também do STJ tem-se: "Desapropriação. Terrenos reservados. Indenização. 1. Os terrenos marginais ao rios, de propriedade particular, são indenizáveis. 2. A titularidade pública dos terrenos reservados não se coaduna com o instituto da servidão, que expressa ônus real sobre a propriedade".<sup>384</sup>

Há mais jurisprudência no sentido de que as áreas reservadas são passíveis de indenização e segundo a mesma, para aferição da dimensão dos terrenos reservados, na forma do art. 14 do Código das Águas, a contagem dos 15 metros legais deve partir da margem histórica do curso d'água.<sup>385</sup>

---

<sup>382</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 104358-SP. Companhia Energética de São Paulo - CESP e Maria Amália Mazzei Arruda. Relator Ministro Adhemar Maciel. 10.02.1996. DJU 01.03.1999, p. 283.

<sup>383</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 60137-SP. Companhia Energética de São Paulo - CESP e Edson Pizzo. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha. 26.04.1995. DJU 29.05.1995, p. 15482.

<sup>384</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 64065-DF. Jerônimo Heitor de Assumpção e Companhia Energética de São Paulo - CESP. Relator Ministro Humberto Gomes de Barros. 07.08.1995. DJU 18.09.1995, p. 29947.

<sup>385</sup> Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível 95.03.025702-6-SP. Relatora Desembargadora Federal Aricê Amaral. 02.03.1999. DJU 07.04.1999, p. 202. - Segue ementa: "DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA – COMPOSIÇÃO AMIGÁVEL – TERRENOS RESERVADOS – ÁREA INDENIZÁVEL – ART. 14 DO CÓDIGO DE ÁGUAS – JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS – CORREÇÃO MONETÁRIA – (...) III – Em caso de desapropriação, são passíveis de indenização as áreas reservadas, por aplicação da vedação do princípio do confisco. IV – Para

Outra questão de relevância na avaliação do bem é a que se refere às faixas *non aedificandi* marginais de rodovias.

Vicente de Paula Mendes diz que a jurisprudência<sup>386</sup>, inicialmente, decidia que as faixas de segurança da rodovia não são indenizáveis, sob o fundamento de se tratar de limitação administrativa imposta por lei, que visa assegurar a segurança e o bem-estar das pessoas, sendo, portanto, restrição geral e de interesse coletivo, atendendo à regra de que a propriedade deve ter função social.<sup>387</sup>

Segundo tal autor, passou depois a jurisprudência a ter orientação mais razoável, entendendo-se que se as áreas marginais de rodovias, sejam urbanas ou rurais, destinam-se a aproveitamento industrial, sua transformação em áreas não edificáveis dá direito de indenização ao proprietário, desde que comprovado o dano. Se a área é rural, sem vocação residencial, comercial ou industrial, sua

---

*aferição da dimensão dos terrenos reservados, a contagem dos 15m legais deve partir da margem histórica do curso d'água. Interpretação do art. 14 do Código de Águas baseada em entendimento jurisprudencial.*” No mesmo sentido tem-se a decisão do mesmo Tribunal, proferida na Apelação Cível 96.03.013890-8-SP. Cia Energética de São Paulo – CESP e Rosa Maria Junqueira Franco e outro. Relatora Desembargadora Federal Aricê Amaral. 05.05.1998. DJU 03.06.1998, p. 282.

<sup>386</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 77 - o autor faz referências aos “tribunais paulistas”.

<sup>387</sup> Idem, *ibidem*.

transformação em área não edificável deve ser considerada como simples limitação administrativa, não sendo por isso indenizável.<sup>388</sup>

Afirma Vicente de Paula Mendes que a área na qual se constrói o leito da rodovia deve ser plenamente indenizada.<sup>389</sup> Diz ele ainda que, se a servidão impede por completo o uso da área, a indenização deve ser equivalente à que seria paga na desapropriação de pleno domínio.<sup>390</sup>

O Tribunal de Justiça de São Paulo tem acórdão em que se considerou a área *non aedificando* não computável na indenização: *“Desapropriação. Indenização. Não inclusão da área ‘non aedificandi’. (...) Imóvel que situa-se em área não urbana. Inexistência de expressão econômica a ser indenizada. Expropriado que não perde a propriedade da faixa, mas apenas sofre limitação de sua utilização”*.<sup>391</sup>

Em sentido contrário já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, entendendo que *“a área ‘non aedificandi’, surgida em relação a faixa marginal das estradas de rodagem, traduz restrição ao direito de construir, acarretando evidente prejuízo patrimonial ao particular, que deve ser*

---

<sup>388</sup> Idem, p. 73.

<sup>389</sup> Idem, 77-78.

<sup>390</sup> Idem, p. 78.

<sup>391</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 238894-2-Moji das Cruzes. Edmundo de Souza Junior e Outros e DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A. e Outro. Relator Desembargador Scarance Fernandes. 29.07.1994. DJSP 18.08.1994.

*recomposto pela Administração*".<sup>392</sup> Do mesmo Tribunal tem-se igual decisão, pela qual *"a faixa 'non aedificandi' deve ser indenizada"*.<sup>393</sup>

O Tribunal de Justiça de São Paulo tem acórdão no mesmo sentido, em caso no qual a expropriada exercia atividade de reflorestamento: *"Desapropriação. Inclusão de área marginal a rodovia, sujeita a limitação administrativa, mediante imposição de faixa 'non aedificandi'. Espécie em que a expropriada exerce atividade de reflorestamento, plantando eucaliptos, para corte futuro e aproveitamento industrial, no fabrico de papel e celulose. Equiparação às hipóteses de vedação de edificações, como com diversidade frente às de aproveitamento possível, por meio de culturas de pequeno porte ou pastagens"*.<sup>394</sup>

Sérgio Ferraz escreve que duas são as situações que devem ser previstas e destacadas quanto ao tema: 1<sup>a</sup>) quando a desapropriação incide sobre imóvel já atravessado por estrada pública, hipótese em que já existe a restrição não-edificante, caso em que o autor defende que as faixas de 15 metros gravadas de restrição de não-edificação,

---

<sup>392</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 27368-SP. Claudino de Almeida e Desenvolvimento Rodoviário S/A. - DERSA. Relator Ministro Demócrito Reinaldo. 23.02.1994. DJU 28.03.1994, p. 6293

<sup>393</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 111367-SP. Kátia Rodrigues Afram Setaro e Município de São Paulo. Relator Ministro Garcia Vieira. 19.02.1998. DJU 20.04.1996, p. 23.

<sup>394</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 267.734-2-Caçapava. DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S/A. e Agro Pastoril S/A. e Outro. Relator Desembargador Quaglia Barbosa. 03.10.1995. DJSP 20.10.1995.

desprovidas de possibilidade de utilização, não devem ser consideradas na busca do valor da indenização; 2<sup>a</sup>) quando exatamente da desapropriação é que venha a resultar a construção da estrada, hipótese em que, afirma o autor, as áreas correspondentes às futuras faixas não-edificantes devem ser indenizadas.<sup>395</sup>

Portanto, no que tange às rodovias, há divergência acerca da indenização da faixa *non aedificandi*. Para nós, se a rodovia já existe e na expropriação atinge-se tal faixa, constatando-se no caso concreto que a área tem expressão econômica, não pode ela deixar de ser indenizada. Por outro lado, se desapropria-se justamente para a construção da estrada, pode-se falar em indenização para o caso em que a implantação da faixa *non aedificandi* representar efetiva restrição à expressão econômica da área.

Outra questão que se liga ao valor do bem, é a do fundo de comércio.

Sérgio Ferraz afirma existirem três correntes sobre o tema: 1<sup>a</sup>) afirma a obrigação do cômputo do valor do fundo de comércio na própria ação expropriatória; 2<sup>a</sup>) só admite a avaliação deste direito

---

<sup>395</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 61-62. Assim escreve o autor: “Na primeira hipótese, a faixa já existe sem que se revista de valor econômico para o seu proprietário; na segunda hipótese, ela será criada sobre parcela do patrimônio informada de cunho econômico de valor.”

por ação autônoma; 3<sup>a</sup>) nega peremptoriamente seja ele incluído na indenização expropriatória.<sup>396</sup>

Conclui esse autor pela incidência do valor do fundo de comércio na atribuição global do dispêndio público em razão da desapropriação. Afirma ele, todavia, que nem sempre tal verba será apreciável e paga na própria ação de desapropriação, só podendo sê-lo quando a atividade seja exercida pelo próprio expropriado.<sup>397</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello defende que quando o fundo de comércio for do proprietário, o valor dele computa-se na indenização a ser paga na desapropriação. No caso, ele integrará o valor do bem, pois para ser justa, a indenização terá necessariamente de cobri-lo, sem o que lhe causaria desgaste patrimonial. Aí a indenização do fundo de comércio se dá na própria ação de desapropriação.<sup>398</sup>

Gilberto Siqueira Lopes afirma que se a Administração expropria um imóvel no qual esteja estabelecido pelo proprietário um comércio, deve indenizar o fundo de comércio.<sup>399</sup>

---

<sup>396</sup> Idem, p. 33.

<sup>397</sup> Idem, p. 34.

<sup>398</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 594.

<sup>399</sup> LOPES, Gilberto Siqueira. A desapropriação e as limitações..., p. 49.

Para Eurico Sodré, não basta que o expropriado seja estabelecido com comércio, para logo se lhe assegurar o ressarcimento da perda do ponto. É preciso examinar, em cada caso concreto, se não há possibilidade de se reinstalar esse comércio nas proximidades, ou de mudá-lo para outro local, sem que, com isso, perca ele, de maneira apreciável, sua freguesia.<sup>400</sup>

A jurisprudência tem entendido que é o fundo de comércio indenizável, se o próprio expropriado for seu proprietário (Supremo Tribunal Federal, RDA 140/79<sup>401</sup> e 150/131<sup>402</sup>). Se pertencer a terceiro, deve ser postulado em ação própria, pois, conforme preceitua o art. 26

---

<sup>400</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 156-157.

<sup>401</sup> Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 92.112-RJ. Cirúrgica Americana S.A. e Metrô do Rio de Janeiro. Relator Ministro Rafael Mayer, 03.03.1980. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, vol. 140., abr.-jun. de 1980. Fundação Getúlio Vargas, 1980, p. 79. - A ementa da decisão referida é a seguinte: “Desapropriação. Indenização. Fundo de comércio. Indeclinável o direito à indenização de terceiro que, titular de fundo de comércio, sofreu dano patrimonial decorrente do ato expropriatório”.

<sup>402</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 96.823-SP. Indústria Zanaga Ltda. e Prefeitura Municipal de Americana. Relator Ministro Rafael Mayer. 14.09.1982. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 150. out.-dez. de 1982. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1982, p. 131. - A decisão tem a seguinte ementa: “Desapropriação indireta. Indenização. Fundo de comércio. – Pelos prejuízos causados ao particular, pela entidade pública, em decorrência de desapossamento, cabe a reparação integral, sob pena de frustrar-se o princípio da justa indenização da propriedade, ou da plena recomposição do dano. – É de indenizar-se o fundo de comércio, não somente em casos de desapropriação regulares, ainda que não protegidas pelo Decreto nº 24.150, mas, também, e com maior razão, nas desapropriações indiretas, em que se busca a ampla indenização por ato da Administração, desapoado de regularidade e forma jurídica.”

do Decreto 3.365/41<sup>403</sup>, no valor da indenização não se incluirão os direitos de terceiros.<sup>404</sup>

Logo, se o fundo de comércio pertencer ao próprio proprietário do bem, entende-se que deve seu valor ser incluído no montante indenizatório da expropriação.

Mais uma questão de relevância, em se tratado do valor do bem, é a que diz respeito ao *going value*.

Segundo Sérgio Ferraz, o *going value* é “o excesso de valor que é aportado aos bens físicos, a partir do momento em que são eles entranhados numa obra definitiva, passando a funcionar nessa obra, ou a integrar o seu funcionamento. Assim, os bens, os objetos, teriam, quando empregados em alguma atividade, um valor acrescido relativamente àquele que em mercado se rotula, quando se trata de implementos ou instrumentos ainda não em atividade. Daí se traduzir, com freqüência, inclusive na doutrina e na jurisprudência, a expressão ‘going value’ por ‘valor da coisa feita’, ou ‘valor em marcha’.”<sup>405</sup>

Em acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 76.735-SP, no qual foi Relator o Ministro

---

<sup>403</sup> Art. 26 do Decreto-lei nº 3.365/41: “Art. 26. No valor da indenização que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado”.

<sup>404</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 163.

<sup>405</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 50.

Aliomar Baleeiro, o *going value* foi assim caracterizado: “o ‘*going value*’, representado pelos juros reais do capital gradativamente aplicado no terreno, nos materiais e nos serviços (mão-de-obra e serviços técnicos)”.<sup>406</sup>

Sérgio Ferraz entende que o *going value* pode ser cogitado quando da aferição da indenização expropriatória, no caso de implementos, máquinas e instrumentos que passam a se revestir de novo valor pelo simples fato de estarem a atividade. Para ele, não se pode negar também a possibilidade do *going value* para a avaliação de imóveis ou quaisquer outros tipos de bens que comportem utilização e, como isso, se valorizem.<sup>407</sup>

Caio Tácito fala em *going value* como o valor rentável do capital investido e diz que ele deve ser indenizado.<sup>408</sup>

Sérgio Ferraz afirma que o *going value* é habitualmente arbitrado entre 10% a 30% do total da indenização. Diz ele, entretanto, que a apuração do *going value* não se deve dar em meros quantitativos percentuais arbitrariamente fixados, mas sim mediante apuração

---

<sup>406</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 76.735-SP. Jorge Alpheo Marrach e sua mulher e Municipalidade de São Paulo. Relator Ministro Aliomar Baleeiro, 21.09.1973. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, vol. 67, jan. de 1974, p. 300. Na ementa desta decisão admite-se a possibilidade da inclusão do *going value* na indenização: “*Em princípio, na avaliação de um edifício recém-acabado, podem ser computados, além do custo do terreno, dos materiais e serviços, os juros de capital gradativamente investido ao longo do período de projeto e construção*”.

<sup>407</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., 50-52.

<sup>408</sup> TÁCITO, Caio. Ob. cit., p. 12.

cuidadosa e exaustiva de todos os recursos técnicos, quantificando-se o mesmo com exatidão, de forma a não resultar enriquecimento ilícito ou indenização abaixo da prescrição constitucional.<sup>409</sup>

O Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu que o *going value* ou “valor acrescido” pode estar embutido no valor da construção, conforme o critério adotado pelo perito.<sup>410</sup>

O Supremo Tribunal Federal tem entendido que se a avaliação do bem é feita pelo valor atual do imóvel, não se pode incluir o *going value* na indenização: “*Vantagem da coisa feita (‘going value’). Parcela indevida, se o laudo já adotara o valor atual do imóvel*”.<sup>411</sup> Veja-se outra decisão da mesma Corte: “*Desapropriação. Avaliação. ‘Going value’. 1. Em princípio, na avaliação de um edifício recém-acabado, podem ser computados, além do custo do terreno, dos materiais e serviços, os juros de capital gradativamente investido ao longo do período de projeto e*

---

<sup>409</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 52.

<sup>410</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 145.404-4 – Santos. Segredo de Justiça. Relator Desembargador Guerrieri Rezende. 21.02.2000 *apud* Juris Síntese Millenium. Síntese Publicações ementa 13043437. CD nº 032. Nov-Dez/2001. - “*DESAPROPRIAÇÃO – INDENIZAÇÃO DO “VALOR ACRESCIDO” INDEVIDA – A perícia é feita abarcando-o – Computa-se na avaliação da construção – O critério adotado pelo perito exclui o going value exatamente porque o valor acrescido já está embutido no valor da construção, conforme estudo feito pela Comissão de Peritos nomeados pelo provimento 2/86 – Recursos voluntários não providos e reclamo necessário parcialmente provido.*”

<sup>411</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 88767-RJ. Myrtes D’Avila Pereira e Outra e Estado do Rio de Janeiro. Relator Ministro Thompson Flores. 08.05.1979. DJU 08.06.1979, p. 4536.

*construção. 2. Mas se a avaliação se fez pelo valor atual menos depreciação, não se justifica a adição do 'going value'".*<sup>412</sup>

Vê-se, desta maneira, que o *going value* é passível de inclusão na indenização expropriatória, mas a jurisprudência considera que se a avaliação do bem é feita por seu atual valor, tal verba não deve ser acrescida.

Mais um ponto a ser observado em relação à avaliação do bem, é o que se liga à enfiteuse.

Na lição de Orlando Gomes, a enfiteuse “*é o direito real limitado que confere a alguém, perpetuamente, os poderes inerentes ao domínio, com a obrigação de pagar ao dono da coisa uma renda anual. Denomina-se também 'emprazamento', 'aforamento' ou 'prazos', sendo mais conhecido, entre nós, pela penúltima designação*”.<sup>413</sup>

Quem tem o domínio do imóvel aforado chama-se senhorio direto, e quem o possui imediatamente denomina-se enfiteuta ou foreiro. Diz-se que aquele é titular do domínio eminente ou direto, e que este, do domínio útil.

---

<sup>412</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 76735-SP. Jorge Alpheo Marrach e sua mulher e Municipalidade de São Paulo. Relator Ministro Aliomar Baleeiro. 21.09.1973. DJU 05.11.1973, p. 8340.

<sup>413</sup> GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 14. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1999, p. 263.

Trata-se, segundo Orlando Gomes, de direito real imobiliário e tem como elemento essencial a obrigação do foreiro de pagar uma renda anual chamada cânon, foro ou pensão.<sup>414</sup>

O senhorio direto tem assegurado o direito de cobrar do foreiro importância proporcional ao valor da alienação do direito deste, calculada sobre o preço do terreno e suas acessões e benfeitorias. Como lembra o autor já citado, “*a percentagem devida pelo foreiro alienante chama-se ‘laudêmio’*”.<sup>415</sup>

Neste caso, o valor do domínio direto ou do senhorio calcula-se sobre a importância de vinte foros e um laudêmio, e o domínio útil ou enfiteutico, sobre o valor do prédio livre, deduzido o domínio direto.<sup>416</sup>

Havendo confusão entre quem desapropria e quem mantém o bem sob o regime de enfiteuse, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça que a indenização do enfiteuta deve corresponder ao valor do imóvel menos o equivalente a dez foros e um laudêmio.<sup>417</sup>

---

<sup>414</sup> Idem, p. 264.

<sup>415</sup> Idem, p. 266.

<sup>416</sup> WHITAKER, F.. Ob. cit., p. 48 e SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 162.

<sup>417</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 172.586-RN. Município de Natal e Habib Chalita. Relator Ministro Ari Pargendler. 20.08.1998. DJU 08.09.1998, p. 53. - “Desapropriação – Enfiteuse. CC, art. 678. Confusão entre quem desapropria e quem mantém o bem sob o regime de enfiteuse. Indenização. Dedução de dez foros e um laudêmio. Na enfiteuse há um direito de propriedade e um direito real limitado; se o imóvel foreiro for desapropriado, a indenização é devida a ambos os titulares. Havendo confusão entre quem desapropria e quem mantém o bem sob o regime de enfiteuse, a indenização do enfiteuta corresponde ao valor do imóvel menos o equivalente a dez foros e um laudêmio.”

Sérgio Ferraz lembra que é inegável a constatação de que o domínio direto tem um valor próprio e é impossível deferir ao expropriado que só tenha domínio útil uma indenização equivalente ao domínio pleno, sendo, por outro lado, também impossível impedir ao expropriante do domínio útil, e que seja titular do domínio direto, a dedução deste valor.<sup>418</sup>

Assim vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça: *“Na enfiteuse há um direito de propriedade e um direito real limitado. Se o imóvel foreiro for desapropriado, a indenização é devida a ambos os titulares. Havendo confusão entre quem desapropria e quem mantém o bem em regime de enfiteuse, a indenização do enfiteuta corresponde ao valor do imóvel menos o equivalente a dez foros e um laudêmio”*.<sup>419</sup> No mesmo sentido o Supremo Tribunal Federal tem julgado pela *“dedução do equivalente a um laudêmio e dez foros correspondente ao domínio direto”*.<sup>420</sup>

Outro aspecto a ser considerado aqui é o das terras devolutas.

São elas definidas por Paulo Garcia da seguinte forma: *“(…) podemos conceituar como devolutas: a) as terras que não estão aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; b) as que não estavam na*

---

<sup>418</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 40-41.

<sup>419</sup> Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência no Recurso Especial 64883-PR. Município de Curitiba e Luís Gastão de Alencar Franco de Carvalho. Relator Ministro Ari Pargendler. 14.02.1996. DJU 20.05.1996, p. 16659.

*posse de algum particular, com ou sem título, em 1850; c) as que não estão no domínio de um particular, em virtude de um título legítimo*".<sup>421</sup> Em idêntico sentido as conceitua Igor Tenorio.<sup>422</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello traz o seguinte conceito: "*Pode-se definir as terras devolutas como sendo as que, dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado – sem estarem aplicadas a qualquer uso público – porque nem foram trespassadas do Poder Público aos particulares, ou, se o foram, caíram em comisso, nem se integram no domínio privado por algum título reconhecido como legítimo.*"<sup>423</sup>

Segundo Pinto Ferreira, são uma categoria das terras públicas, inserindo-se no patrimônio público.<sup>424</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que são bens dominicais, "*precisamente pelo fato de não terem qualquer destinação pública*", significando isto "*que elas são disponíveis*".<sup>425</sup>

---

<sup>420</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 88947. Estado do Rio de Janeiro e José Barbosa Fiúza e sua mulher. Relator Ministro Cunha Peixoto. 29.08.1978. DJU 28.09.1978.

<sup>421</sup> GARCIA, Paulo. *Terras devolutas*. Belo Horizonte : Oscar Nicolai, 1958, p. 159.

<sup>422</sup> TENORIO, Igor. Ob. cit., p. 33. Assim escreve este autor: "*Resumindo, podem-se conceituar como 'devolutas': a) as terras que não estão aplicadas a algum uso público; b) as que não estavam na posse de algum particular em 1850; c) as que não estão no domínio de um particular em virtude de um título legítimo.*"

<sup>423</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 617.

<sup>424</sup> FERREIRA, Pinto. Ob. cit., p. 281.

<sup>425</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 564.

Sendo elas públicas, seus eventuais ocupantes não podem receber indenização a não ser por benfeitorias que venham a realizar de boa-fé.<sup>426</sup>

Outro ponto a ser verificado, é o pertinente aos terrenos de marinha.

São eles, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distância de 15 braças craveiras (33 metros), para a parte da terra, contadas desde o ponto em que chega o preamar médio”.<sup>427</sup>

Celso Antonio Bandeira de Mello traz a seguinte definição: “São as faixas de terra fronteiras ao mar numa largura de 33m contados da linha do preamar médio de 1831 para o interior do continente, bem como as que se encontram à margem dos rios e lagoas que sofram a influência das marés, até onde esta se faça sentir, e mais as que contornam ilhas situadas em zonas sujeitas a esta mesma influência. Considera-se influência das marés a oscilação periódica do nível médio das águas igual ou superior a 5cm”.<sup>428</sup>

Pertencem eles à União, conforme art. 20, VII da Constituição Federal.<sup>429</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro lembra que são bens

---

<sup>426</sup> MENDES, Vicente de Paula, Ob. cit., p. 88.

<sup>427</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 559.

<sup>428</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 618-619.

<sup>429</sup> Art. 20, inciso VII da Constituição Federal: “Art. 20. São bens da União: (...) VI – os terrenos de marinha e seus acrescidos; (...)”.

dominicais, “*uma vez que podem ser objeto de exploração pelo poder público, para obtenção de renda*”.<sup>430</sup>

Adverte Celso Antonio Bandeira de Mello que não se confundem com as praias, que são bens públicos federais de uso comum.<sup>431</sup>

Sendo terrenos pertencentes à União, não há que se falar em indenização expropriatória relativa aos mesmos.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região já decidiu que “*estando comprovado que o terreno é de marinha e, portanto, patrimônio da União, inexistente indenização pela desapropriação do domínio direto do bem*”.<sup>432</sup>

Entretanto, quanto a tais terrenos, é interessante a decisão do extinto Tribunal Federal de Recursos, que tem o seguinte conteúdo: “*Somente pela via da desapropriação podem os ocupantes de terrenos da marinha ser despojados de seus direitos, inclusive benfeitorias*”.<sup>433</sup> Outra decisão sobre o tema é a tomada pelo Tribunal de Alçada de São Paulo: “*Terreno de marinha – Ocupação desde longos anos por particular –*

---

<sup>430</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 559.

<sup>431</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 619.

<sup>432</sup> Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível 9003027156-9-SP. Estaleiros Unidos com/e Navegação Ltda e Outro e União Federal. Relatora Juíza Salette Nascimento. 07.12.1993. DJ 08.03.1994, p. 8322.

<sup>433</sup> Tribunal Federal de Recursos. Apelação Cível 9.724-MA. União Federal e Ayoub Maluf & Jorge Limitada. Relator Ministro Cândido Lôbo. 22.07.1963. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 79. jan.-mar. de 1965. p. 212.

*Valor indenizável . (...) Embora o domínio do terreno de marinha seja inalienável, o direito de ocupação, por particular, é indenizável”.*<sup>434</sup>

Uma outra questão relevante, que não diz respeito propriamente ao valor do bem, mas se liga a seu despojamento, é a do dano moral.

Dano moral, segundo José de Aguiar Dias, “*não é o dinheiro nem a coisa comercialmente reduzida a dinheiro, mas a dor, o espanto, a emoção, a vergonha, a injúria física ou moral, em geral uma dolorosa sensação experimentada pela pessoa, atribuída à palavra o mais largo significado.*”<sup>435</sup>

Para Orlando Gomes, dano moral é “*o constrangimento que alguém experimenta em consequência de lesão em direito personalíssimo*”. Acrescenta ele que a indenização não significa a eliminação dos prejuízos e das consequências, “*trata-se de compensação e não de ressarcimento. Entendida nesses termos, a obrigação de quem o produziu, afasta-se a objeção de que o dinheiro não pode ser o equivalente da dor, porque se reconhece que, no caso, exerce outra função dupla, a de expiação, em relação ao culpado e a de satisfação em relação à vítima.*”<sup>436</sup>

Rubens Limongi França afirma que a plena recomposição da condição jurídica do expropriado atende também aos efeitos

---

<sup>434</sup> Tribunal de Alçada de Civil de São Paulo. Recurso ex officio 178.222-Santos. Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de São Paulo e Thadeu Francisco da Silva e sua mulher. Relator Juiz Assis Moura. 27.06.1972. *Revista dos Tribunais*. n. 443. 1972, p. 230-231.

<sup>435</sup> DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. vol II. 10. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1997, p. 730.

materiais do dano moral<sup>437</sup> e que casos típicos de danos morais são os abalos psíquicos sofridos pelo expropriado, desarticulação de famílias e outros que ferem os direitos da personalidade da família. Conseqüências materiais do dano moral são as despesas médicas com doenças causadas pela expropriação, quase sempre de fundo psicossomático, a morte ou a diminuição da capacidade de trabalho de origem análoga.<sup>438</sup>

Para F. Whitaker, os danos morais são excluídos, exemplificando que em determinado julgado, na desapropriação de uma igreja, só se devia indenizar a perda do edifício, e não o prejuízo espiritual que o fato produziu para os crentes.<sup>439</sup>

Há decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul entendendo ser *“descabida a indenização por dano moral em desapropriação quando a ação legítima não causa qualquer seqüela no plano subjetivo”*.<sup>440</sup>

O mesmo Tribunal já proferiu decisão admitindo a indenização de dano moral em desapropriação, entendendo que se no caso concreto tal

---

<sup>436</sup> GOMES, Orlando. *Obrigações*. 10. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1955, p. 272.

<sup>437</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 81-84.

<sup>438</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 96.

<sup>439</sup> WHITAKER, F.. Ob. cit., p. 53.

dano se verificar, sua reparação não pode ser excluída, sob pena de se ferir o princípio da justa indenização.<sup>441</sup>

Vê-se que, em se tratando do dano moral na expropriação, há divergência de posições no que toca à sua inclusão no montante indenizatório. Para nós, se for constatado que o ato estatal implicou efetivamente na ocorrência de dano moral ao expropriado, não há como deixar de fora sua reparação, em obediência ao princípio da justa indenização.

Interessante é também a controvérsia existente acerca do valor da indenização, quando inferior ao oferecido pelo expropriante na inicial e superior ao pretendido pelo expropriado.

---

<sup>440</sup> Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Cível 597095132-Lajeado. Werner Schonhorst e Outra e Município de Lajeado. Relator Desembargador José Carlos Teixeira Giorgis. 23.04.1998.

<sup>441</sup> Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. AC 598136901. Relator Desembargador Wellington Pacheco Barros. 09.02.2000. Juris Síntese Millenium. [São Paulo]: Sonopress, 2001. CD n. 32, Nov-Dez. 2001. Ementa 27070295 – Consta na decisão o seguinte: “*Em esbulho administrativo perpetrado há quase vinte anos, no ajuizamento da demanda de indenização dos danos patrimoniais, não destoa a cumulação com o pedido de dano moral, pois repugna ao direito crer que nesse longo período de duas décadas, e sob a infundada alegação de não haver previsão orçamentária para tal finalidade, não tenha a concessionária obtido recursos para satisfazer a indenização que se prontificou a pagar no ato do esbulho, mediante a lavratura da escritura pública. O dano moral, no caso, postulado e sentenciado, de cinquenta salários mínimos, não representa quase nada do que sofreu o autor de incomodação, apreensão, angústia, estresse e perda de tempo de vida no verdadeiro périplo que percorreu para haver o seu direito, durante vinte anos, sem qualquer êxito no âmbito administrativo, o que o obrigou a ajuizar a demanda, ora em grau recursal. Por outro lado, de todo próprio considerar-se que, para o caso ora em exame, onde a conduta desumana e desidiosa da ré foi a nota marcante, em detrimento do esbulhado, é de mínima repercussão no orçamento da concessionária faltosa a condenação contra a qual, indevidamente, se insurge. É assim porque a indenização deve ser a mais ampla possível, no objetivo de evitar o enriquecimento ilícito e servir de exemplo bastante para inibir outros atos*”

Sérgio Ferraz afirma que a indenização pode ser fixada em valor inferior ao oferecido pelo expropriante na inicial. Não entende ele que o oferecimento representa uma pré-avaliação insuplantável, pois o que se busca é o justo valor do bem, e não qualquer outro valor, oferecido ou contraposto, nem seria coerente com o princípio da legalidade a Administração Pública admitir como aceitável um preço superior ao justo. Para o autor, o valor oferecido é um mero índice e pode ser suplantado ou eventualmente rebaixado, sendo inviável afastar o imperativo da justa indenização por amor a qualquer outro critério formal. Assim é que o autor defende também que a contra-oferta é pura e simples indicação precária do que deva ser, afinal, o preço expropriatório, pois o que se deve buscar é sempre a justa indenização.<sup>442</sup>

O Tribunal de Justiça do Paraná já decidiu que, se a oferta é superior à avaliação, a indenização pode ser fixada em valor inferior àquela: *“Valor da oferta superior ao da avaliação. Redução ao valor desta (...) A indenização, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública, deve corresponder ao preço a coisa desapropriada na data da sua avaliação*

---

*afins. Trata-se de caso em que, caso excluído o dano moral postulado e assim sentenciado, ferido estaria o princípio constitucional da ampla e justa indenização, que não se pode afastar.”*

<sup>442</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 57-58.

*em Juízo. Se o perito, considerando a retração do mercado, diante de um plano de estabilização econômica constata, com base em pesquisas e fontes de informações de empresas dedicadas ao ramo imobiliário, realizada vários meses após o ingresso da ação de desapropriação, que o imóvel desapropriado, como o qual não concordou o expropriado, prevalece o preço encontrado na perícia para estabelecer o preço da indenização”.*<sup>443</sup>

Segundo André de Laubadère, que faz alusão à legislação francesa, não se pode fixar uma indenização superior aos pedidos do expropriado ou inferior às ofertas da Administração.<sup>444</sup>

J. Marie defende que *“l’indemnité ne peut, en aucun cas, être inférieure aux offres de l’administration, ni supérieure à la demande de la partie intéressée.”*<sup>445</sup> Justifica ele sua posição afirmando que se forma um *“quasi-contrat judiciaire”*<sup>446</sup> entre o expropriante e o expropriado, devendo-se manter nos limites da oferta e da demanda”.<sup>447</sup>

Rafael Bielsa afirma que a indenização não pode exceder a demanda do interessado.<sup>448</sup>

---

<sup>443</sup> Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível 49989-4-Ponta Grossa. Farjallah Ibrahim Bazzi e Município de Ponta Grossa. Relator Desembargador Jesus Sarrão. 29.10.1996. DJPR 03.02.1997.

<sup>444</sup> LAUBADÈRE, André de e GAUDEMET, Yves. *Traité de droit administratif*. tome 2..., p. 301

<sup>445</sup> *“a indenização não pode, em nenhum caso, ser inferior às ofertas da administração, nem superior ao pedido da parte interessada”.*

<sup>446</sup> *“quase-contrato judiciário”*

<sup>447</sup> MARIE, J.. Ob. cit., p. 465.

<sup>448</sup> BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo...*, p. 434.

Nota-se, assim, que há divergência acerca da necessidade de se manter a sentença dentro dos limites da oferta do expropriante e do pedido do expropriado. Posicionamo-nos no sentido de que no processo há de se buscar a verdade material e não apenas a formal, de modo que ao final se apure e pague a justa indenização, não importando seja ela menor que a oferta ou maior que o pedido.

São estes os aspectos relacionados especificamente ao valor do bem (excluídas as benfeitorias, que serão tratadas a seguir), os quais têm relevância e devem ser considerados por ocasião da avaliação do imóvel rural para fins expropriatórios.

### 2.2.2. BENFEITORIAS

O art. 12 da Lei nº 8.629/93 prevê que na reparação expropriatória deve-se incluir o valor das benfeitorias indenizáveis.

Benfeitorias, segundo Cretella Junior, são as modificações que se introduzem no bem para conservá-lo, melhorá-lo ou embelezá-lo.<sup>449</sup>

Necessárias são aquelas que tem por finalidade conservar o bem ou evitar-lhe a deterioração. Úteis são as que, sem serem necessárias à conservação da coisa, concorrem para aumentar-lhe ou facilitar o

uso. Voluptuárias são aquelas que tornam mais agradável a coisa, embelezando-a, sem aumentar-lhe o uso habitual.<sup>450</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que na indenização deve estar incluído o valor do bem expropriado, com todas as benfeitorias que já existiam no imóvel antes do ato expropriatório.<sup>451</sup>

Também Vicente de Paula Mendes assevera que as benfeitorias existentes no momento em que se inicia a desapropriação, sejam necessárias, úteis ou voluptuárias, devem ser indenizadas porque integram o valor do próprio bem.<sup>452</sup>

Esse autor escreve, ainda, que a partir do momento em que se dá início à desapropriação, com a expedição da declaração de utilidade pública ou de interesse social, a lei restringe o direito à indenização por benfeitorias que, caso realizadas, aumentariam de forma injustificada o custo da desapropriação. Um dos efeitos do decreto declaratório de utilidade pública é o de fixar o estado físico da coisa para fins de

---

<sup>449</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 134.

<sup>450</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>451</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Ob. cit.*, p. 161.

<sup>452</sup> MENDES, Vicente de Paula. *Ob. cit.*, p. 73.

cálculo indenizatório.<sup>453</sup> Segundo tal autor, este é o sentido da Súmula 23 do Supremo Tribunal Federal.<sup>454</sup>

Já para Hely Lopes Meirelles, *“só se considera efetivada a desapropriação após o acordo ou a instauração do processo judicial. A simples declaração de utilidade pública não importa ainda desapropriação e, por isso, admite normal utilização do bem, independentemente de autorização do Poder Público. Enquanto não iniciada a desapropriação por atos de execução do decreto expropriatório, lícito é ao proprietário construir e fazer as benfeitorias que desejar, ficando o expropriante obrigado a indenizá-las quando efetivar, realmente, a expropriação.”*<sup>455</sup>

Afirma tal autor que as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação serão sempre indenizadas.<sup>456</sup> No mesmo sentido escreve Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem as benfeitorias necessárias posteriores ao ato expropriatório devem ser pagas.<sup>457</sup>

---

<sup>453</sup> Idem, p. 73/74.

<sup>454</sup> Súmula 23 do STF: *“Verificados os pressupostos legais para o licenciamento da obra, não o impede a declaração de utilidade pública para desapropriação do imóvel, mas o valor da obra não se incluirá na indenização quando da desapropriação for efetivada.”*

<sup>455</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 554. Sobre esta questão o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que é *“a declaração de utilidade pública que exonera a Fazenda Pública de indenizar as benfeitorias úteis e a que identifica o imóvel e o respectivo proprietário”* (Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 79401-SP. Fazenda do Estado de São Paulo e Mitra Arquidiocesana de São Paulo. Relator Ministro Ari Pargendler. 25.09.1997. DJU 13.10.1997, p. 51556).

<sup>456</sup> Idem, ibidem.

<sup>457</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 161-162.

Cretella Junior escreve que, após a edição do decreto expropriatório, pagam-se sempre as benfeitorias necessárias.<sup>458</sup>

Assim prevê o § 1º, do art. 26 do Decreto-lei nº 3.365/41: “*Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação*”.

Isto ocorre porque as benfeitorias necessárias têm sua realização imposta ao proprietário por circunstâncias imperiosas e independem de autorização, pois neste caso, não se poder atribuir ao dono o propósito de elevar o preço da coisa.

Quanto às benfeitorias úteis, Hely Lopes Meirelles afirma que as que forem feitas após o início da expropriação serão indenizadas se realizadas com autorização do expropriante.<sup>459</sup> Segundo Cretella Junior, após a edição do decreto expropriatório, pagam-se, quando autorizadas, as benfeitorias úteis.<sup>460</sup> Também Whitaker afirma que as benfeitorias úteis posteriores ao ato expropriatório somente serão pagas se feitas com autorização do expropriante.<sup>461</sup>

Isto está previsto também no § 1º, do art. 26 do Decreto-lei nº 3.365/41, que estabelece o atendimento às benfeitorias úteis

---

<sup>458</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 116.

<sup>459</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Ob. cit.*, p 544.

<sup>460</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 116.

<sup>461</sup> WHITAKER, F.. *Ob. cit.*, p. 47.

realizadas após a desapropriação, “*quando feitas com autorização do expropriante*”.

Lembra Whitaker, entretanto, que as benfeitorias úteis, edificadas após o ato expropriatório, podem ser retiradas, desde que tal ato não danifique o prédio.<sup>462</sup>

Quanto às benfeitorias voluptuárias, Cretella Junior assevera que após a edição do decreto expropriatório, nunca são pagas.<sup>463</sup>

Vicente de Paula Mendes faz referência a duas decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, em que houve interpretação com mais liberalidade do § 1º do art. 26 do Decreto-lei 3.365/41, nas quais se mandou indenizar benfeitorias em situações que, a rigor, tal não deveria ocorrer. Numa delas, entendeu-se que, como no processo não houve demonstração do intuito doloso do expropriado em continuar a edificação de benfeitorias úteis após a publicação do decreto, deveria o expropriante indenizá-las. Na outra, decidiu-se que o princípio estabelecido no preceito legal citado sofre limitação razoável e eqüitativa do elemento da boa fé do expropriado. O autor critica tais decisões, sob o argumento de que não se podem levar em consideração aspectos subjetivos, como a intenção do proprietário, e

---

<sup>462</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>463</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 116.

nem o intuito da lei foi o de evitar fraude, mas apenas o de não permitir que depois de iniciado o procedimento expropriatório fossem criados ônus adicionais para o expropriante.<sup>464</sup>

No que diz respeito à avaliação das benfeitorias, Rubens Limongi França defende que elas devem ser avaliadas pelo método comparativo de custo de produção.<sup>465</sup>

Sebastião Lintz afirma que a indenização das benfeitorias rurais deve ser calculada de acordo com o preço atual das coisas, levando-se em consideração a dificuldade para transporte do material. É uma avaliação feita caso a caso, haja vista que o preço de uma benfeitoria de determinada fazenda não será o mesmo do de outra, embora de idênticas condições. Diz ele ainda que na avaliação deve-se considerar também a mão-de-obra, devendo a indenização das benfeitorias ser idêntica ao custo de reprodução, concluindo-se que a avaliação será mais analítica para a reposição do bem expropriado, do que mesmo avaliatória, porque a presunção é de que o proprietário continuará com sua profissão em outro local.<sup>466</sup>

---

<sup>464</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 74/75.

<sup>465</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 84-85.

<sup>466</sup> LINTZ, Sebastião, Ob. cit., p. 94.

O inciso V, do art. 12 da Lei 8.629/93 e o art. 27 do Decreto-Lei 3.365/41 prevêm que na avaliação das benfeitorias deve-se observar seu estado de conservação.

Segundo Cretella Júnior, a conservação diz respeito às peças intrínsecas e individuais, à pintura, ao estado das portas, janelas, assoalhos, paredes, azulejos, ladrilhos, encanamentos e equipamento elétrico. A conservação influi na indenização para mais ou para menos, conforme seja seu estado.<sup>467</sup>

Para Seabra Fagundes, o estado de conservação do bem deve ser computado, de forma que a deterioração desvaloriza a coisa, enquanto o cuidado constante lhe aumenta o valor.<sup>468</sup>

O art. 27 do Decreto-lei nº 3.365/41 fala também na segurança das benfeitorias como elemento a ser considerado na avaliação.

Na lição de Cretella Júnior, a segurança diz respeito à aderência do imóvel ao solo e ao subsolo, ao alicerce, às fundações, à firmeza das paredes. A segurança é requisito normal, não aumentando o valor do bem. Pode, isto sim, desvalorizá-lo.<sup>469</sup>

Para Seabra Fagundes, a segurança refere-se à estabilidade, à resistência à ruína. O estado de segurança de um prédio é seu estado

---

<sup>467</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 166.

<sup>468</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 348.

normal, não sendo elemento que lhe acresça valor. Já precárias condições de segurança o desvalorizam.<sup>470</sup>

Outros aspectos que devem ser analisados quando da mensuração do valor das benfeitorias, segundo o inciso V, do art. 12 da Lei nº 8.629/93, são o tempo de seu uso e sua funcionalidade. Trata-se, realmente, de fatores que pesam em seu valor total.

### 2.2.3. VALORIZAÇÃO OU DEPRECIAÇÃO DA ÁREA

#### REMANESCENTE

O art. 27 do Decreto-lei nº 3.365/43<sup>471</sup> prevê que na fixação do *quantum* indenizatório há que se levar em consideração a valorização ou depreciação da área remanescente do imóvel atingido pela desapropriação.

Como ensina Eurico Sodré, a desapropriação parcial de um bem pode repercutir sobre a parte remanescente, verificando-se, então, uma de três hipóteses: a) ela não influi no valor da parte sobrança; b)

---

<sup>469</sup> CRETILLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 166.

<sup>470</sup> FAGUNDES, M. Seabra. *Ob.cit.*, p. 349

<sup>471</sup> Art. 27: “O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição o interesse que deles aufera o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao

ela desvaloriza-a; e c) ela valoriza-a. Na primeira hipótese, não surge nenhuma questão, pois trata-se de situação de indiferença. Quanto à desvalorização, se ela ocorre por força exclusiva da desapropriação parcial, será computada na indenização, pois se assim não se fizer, estar-se-á praticando uma indenização deficiente, o que desvirtua o instituto da desapropriação. Quanto à valorização, as mesmas razões que conduzem ao pagamento da depreciação das sobras valem para que se desconte no preço a valorização que elas receberem<sup>472</sup>. Tal valorização deve ser imediata (porque na desapropriação se indenizam os danos efetivos e atuais e não os problemáticos e futuros) e especial (porque a valorização deve ser específica e individual das sobras do prédio e não da zona em que esteja localizado)<sup>473</sup>. A compensação não

---

*valor venal dos da mesma espécie, nos últimos 5 (cinco) anos, à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.”*

<sup>472</sup> Diz Eurico Sodré às p. 159/160 da obra citada: “*O preço de uma desapropriação é uma reintegração patrimonial. Por isto, o valor da coisa desapropriada não deve constituir uma apuração absoluta, mas sim defluir de uma consideração relativa. Por outras palavras, o custo da coisa não deve corresponder ao seu valor absoluto, individual, mas ao seu valor em relação ao restante da propriedade. Se esta ficar valendo mais que dantes, essa valorização repõe, no patrimônio do expropriado, o desfalque sofrido pelo seu desmembramento. Essa valorização é, pois, em abstrato, uma parcela do preço pago. De outra forma, a desapropriação poderia constituir um enriquecimento impôsto: o expropriado receberá em dinheiro o preço integral da parte desapropriada e ganharia, além disso, a valorização do restante, produzida pelo engenho, pelo trabalho, pela aplicação do capital do expropriante. Para evitar essa anomalia jurídica, a maioria dos tratadistas e as legislações civilizadas, inclusive a nossa, consagram, como princípio pacífico, o desconto da valorização do restante do cômputo da indenização.”*

<sup>473</sup> Eurico Sodré, à p. 162 da obra citada, faz menção a um caso típico relativo à necessidade da valorização ser imediata e especial, qual seja, “*o do alargamento de ruas, feito por um dos seus lados. Ninguém negará o grande alcance econômico de se transformar uma rua estreita, em avenida larga, de grande trânsito futuro. Todos os terrenos marginais receberão uma valorização enorme. Desapropriando os prédios de um dos lados da rua. As sobras respectivas*

pode, entretanto, absorver o preço total da desapropriação ou constituir o expropriado em débito.<sup>474</sup>

Segundo J. M. de Azevedo Marques, o “justo valor atual” na desapropriação restringe-se à porção do imóvel que o proprietário perde, levando-se em conta a seu favor a desvalorização ou inutilização que sofrer a quota restante, se houver. Ao contrário, se a sobra restante ficar valorizada, tal consequência operará em favor do expropriante.<sup>475</sup>

Para Seabra Fagundes, a indenização não deve causar diminuição ao patrimônio do expropriado, nem deve constituir fonte de lucros. A parte imóvel não desapropriada pode sofrer uma imediata alteração do valor, para mais ou para menos. A indenização deixa de ser calculada com base no valor inflexível do metro quadrado para representar a soma do valor de cada metro quadrado, menos a valorização ou mais a depreciação atribuída à área remanescente.<sup>476</sup>

Tal autor, admitindo haver jurisprudência em sentido contrário, escreve que a valorização geral, que abrange também imóveis não

---

*ficarão altamente valorizadas. Mas não se pode descontar esta valorização, porque os prédios do outro lado da rua, que permanecem, serão igualmente beneficiados e nada contribuirão, porque a desapropriação não os atinge.”*

<sup>474</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 158-160.

<sup>475</sup> MARQUES, J. M. de Azevedo. Ob. cit., p. 37.

<sup>476</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 352-354.

expropriados, e a remota, apenas provável, não são levadas em conta. Para ele só se computa o aumento de valor imediato e especial. Já à diminuição de valor se aplica critério inverso, mesmo geral, se computa.<sup>477</sup>

Observa Seabra Fangundes que, em se tratando de imóvel que tem valorização decorrente das obras públicas que deram causa à desapropriação, esta não é levada em conta, porque não é natural do bem, resultando artificialmente do ato do próprio poder público.<sup>478</sup>

Afirma esse autor que a mais-valia nunca absorverá o valor total da indenização. Será ela considerada apenas para o efeito de uma redução parcial do preço. O limite para esta compensação parcial não é passível de definição, cabendo a análise caso a caso.<sup>479</sup>

Sérgio Ferraz, ao contrário, entende que a valorização pode absorver integralmente a indenização, argumentando que o princípio da isonomia não admite que se indenize alguém que já foi excepcionalmente beneficiado com a realização da obra pública. Para ele, a valorização do remanescente, na hipótese de expropriação parcial, necessariamente será deduzida do valor da indenização, desde que se trate de vantagem imediata e específica criada pela obra

---

<sup>477</sup> Idem, p. 355.

<sup>478</sup> Idem, p. 348.

pública. Em tais termos, segundo o autor, pouco importa saber a extensão dessa valorização, devendo ela sempre ser considerada mesmo quando acabe por absorver de todo o próprio valor da indenização.<sup>480</sup>

Na situação em que o valor da vantagem supere o valor da indenização, Sérgio Ferraz escreve que aí se está no campo da contribuição de melhoria, não havendo como se pretender que o expropriado reponha em dinheiro ao Poder Público o *quantum* de valoração sobejacente.<sup>481</sup>

Para Cretella Junior, o legislador pretendeu compensar, com a menor margem de erro possível, o desequilíbrio causado ao

---

<sup>479</sup> Idem, p. 359.

<sup>480</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 29-30. Assim argumenta o autor à p. 29 da obra citada: “Quando o direito positivo refere a obrigatoriedade de uma indenização, fá-lo sob a suposição evidente de que o exercício da faculdade expropriatória, impondo sacrifício à propriedade privada, importa em desfalque patrimonial para seu titular. A indenização será sempre devida, e em dinheiro, nas hipóteses em que haja desfalque patrimonial. Todavia, quando do exercício dessa faculdade decorra, pelo contrário, uma vantagem ou um benefício econômico para o expropriado, carecerá totalmente de razão considerar tão apenas parcialmente a expressão desse benefício (desde que se trate, repita-se, de valorização imediata e específica). Como seria possível fixar esse critério de redução parcial, sabendo-se que o direito positivo é silente no particular? Doutra parte, admitir, nesse caso, a indenização, que, a rigor, por ser, em última análise imputável ao erário público, decorre de contribuição de todos os cidadãos, em favor de alguém que já se viu excepcionalmente beneficiado com a realização da obra pública representa evidente ofensa ao princípio da isonomia.” À p. 30 da mesma obra o autor conclui: “A obrigação do pagamento da indenização em dinheiro repousa na preocupação maior de não permitir se beneficie o Estado do patrimônio privado, sem uma composição justa e imediatamente disponível ao particular despojado. Quando esta composição já se produz, quando, em vez de desfalque, o que existe é vantagem, não há campo para se falar em indenização, a não ser que se pretenda emprestar ao texto constitucional uma interpretação estritamente gramatical, o que, como se sabe, nunca é de bom vezo, mormente quando se trata de hermenêutica constitucional.”

<sup>481</sup> Idem, p. 19-30.

patrimônio do expropriado. Havendo valorização, subtrai-se da indenização o proveito auferido pelo proprietário. Havendo desvalorização, é acrescido o prejuízo à indenização. Os prejuízos advindos da desapropriação devem ser certos, atuais e diretamente dela resultantes. Danos eventuais ou conjecturais não são avaliados.<sup>482</sup>

Sérgio Ferraz, tratando da valorização da área remanescente, afirma a existência de três soluções: 1<sup>a</sup>) o art. 4<sup>o</sup> do Decreto-lei 3.365<sup>483</sup> recomenda a revenda das área contíguas às necessárias para a realização da obra pública, quando se tornem valorizadas extraordinariamente, em razão da execução desta; 2<sup>a</sup>) o art. 27 da mesma norma determina que o juiz considere a valorização ou desvalorização da área remanescente na fixação do valor; 3<sup>a</sup>) a contribuição de melhoria<sup>484</sup>, modalidade tributária que tem em vista a

---

<sup>482</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 169-171.

<sup>483</sup> Art. 4<sup>o</sup>: A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda”.

<sup>484</sup> Quanto à contribuição de melhoria, adverte Sérgio Ferraz às p. 25-26 da obra citada: “*De plano, entretanto, parece-nos importante afirmar que se trata de matéria não superposta àquela de que cogitamos, quando da análise da lei expropriatória. A contribuição de melhoria, tributo dos mais elogiáveis sob o ponto de vista da justiça fiscal, mas, pelo menos no direito positivo brasileiro, dos mais complexos na sua efetiva implementação, tem, de toda sorte, finalidades diversas daquelas que informam o instituto da desapropriação, razão pela qual não pretendemos, a não ser de passagem, focalizar o tema. Julgamos assim realmente impertinente qualquer afastamento da regra do art. 27, pela simples existência dessa modalidade tributária.*” Ainda sobre este assunto, afirma o autor à p. 27: “*Inegável, entretanto, que a jurisprudência do*

recuperação do dispêndio exigido pela obra pública, no caso em que dela decorra valorização palpável para propriedades particulares.<sup>485</sup>

O mesmo autor afirma: *“Já dissemos que a indenização há de, necessariamente, recompor, às inteiras, o patrimônio do desapropriado em razão do desfalque que lhe acarretou o ato expropriatório. Contraface natural dessa assertiva é que, de regra, nas hipóteses excepcionais em que o exercício da faculdade expropriatória não acarrete prejuízo ou apenas prejuízo mitigado, ou ainda, traga lucro, tais circunstâncias necessariamente devem refletir-se no ato do juiz, de fixação da indenização.”* Adverte, ele, todavia, que a valorização genérica, que atinja não apenas o bem parcialmente expropriado, mas todos os outros das imediações, não há que ser levada em conta<sup>486</sup>. A valorização a ser considerada é a específica.<sup>487</sup>

---

*Supremo Tribunal Federal se tem pautado no sentido da afirmação da derrogação dessa cláusula no art. 27 da lei expropriatória, em virtude da previsão da implementação, no direito positivo brasileiro, do tributo denominado contribuição de melhoria”.*

<sup>485</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 25.

<sup>486</sup> Idem, ibidem. Justifica o autor citado à p. 27: *“Ademais, cumpre observar que a hipótese de a valorização aproveitar a outros proprietários, que não aquele sobre quem recai o peso do exercício da faculdade expropriatória agrava apenas o patrimônio deste, com o desfalque da importância concernente à aludida valorização, o que encerra infringência ao princípio da isonomia, como também implica dupla oneração à situação patrimonial do expropriado: desfalque patrimonial e redução da verba indenizatória. Por último, cumpre também não esquecer que, ao menos nos seus delineamentos cediçamente consagrados no direito brasileiro, a contribuição de melhoria apresenta como limite máximo o custo total da obra pública, o que, por vezes, não permite integral satisfação de uma outra preocupação, a qual não pode estar alheia à efetivação das iniciativas expropriatórias: a desapropriação não pode servir de fundamento para o enriquecimento de alguns em detrimento de outros. Assim, limitada a compensação ao custo total da obra, e registrando-se, entretanto, valorização para diversas propriedades, em nível superior*

Rubens Limongi França entende que não é lícita a compensação da indenização com possíveis benefícios auferidos pelo expropriado, uma vez que a contribuição de melhoria já cobre as despesas havidas pelo Estado com a obra realizada. A cobrança desta, aliada à compensação, levaria a um duplo locupletamento do Poder Público, fundado em uma única causa, devendo-se coibir o enriquecimento sem causa.<sup>488</sup>

Hely Lopes Meirelles tem igual entendimento, escrevendo que *“a valorização da área remanescente, em razão da desapropriação, não é compensável para reduzir o montante devido ao expropriado, visto que a ‘mais-valia’ resultante de obra pública só pode ser objeto de ‘contribuição de melhoria’. Por esta razão, a jurisprudência vem repelindo a aplicação do art. 27 do Dec.-lei 3.365/41, por contrariar mandamento constitucional da ‘justa indenização’, que é o valor de mercado que o bem apresenta no momento da avaliação, como se tivesse que ser alienado na sua integridade e com todos os fatores valorizantes da atualidade”*.<sup>489</sup>

André de Laubadère, ao enumerar critérios de avaliação do bem, menciona que, se a execução dos trabalhos fornecer um aumento de

---

ao aludido custo, estaria o Estado, por atividade sua, promovendo o enriquecimento de apenas alguns, o que representa, igualmente, infringência ao princípio de isonomia.”

<sup>487</sup> Idem, p. 26.

valor imediato ao resto da propriedade, o montante da mais-valia é compensado no total ou em parte com a indenização da desapropriação.<sup>490</sup>

Consoante a lição de Rubens Limongi França, na mensuração do *quantum* indenizatório devem ser levados em consideração os benefícios trazidos pela desapropriação, desde que efetivos.<sup>491</sup>

Aldo M. Sanduli escreve que, no caso de desapropriação parcial, se dela decorrer valorização da área remanescente, haverá a redução do valor indenizatório.<sup>492</sup> Sobre o assunto também doutrina Umberto Fragola, afirmando que a vantagem especial e imediata trazida pela expropriação ao remanescente do bem reduz a indenização.<sup>493</sup> Isto está previsto na legislação italiana, mais especificamente no art. 33, “*comma*” 2, do Decreto legislativo 325, de 08 de junho de 2001, que disciplina a matéria.

Fritz Fleiner defende que, no caso de desapropriação parcial, as vantagens que resultam, no que diz respeito ao que subsiste da

---

<sup>488</sup> FRANÇA, Rubens Limongi, Ob. cit., p. 99.

<sup>489</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 554.

<sup>490</sup> LAUBADÈRE, André de. *Traité de droit administratif*, L.G.D.J., 11<sup>a</sup> ed., Tome 2, Paris, p. 302;

<sup>491</sup> FRANÇA, Rubens Limongi, p. 81-84.

<sup>492</sup> SANDULI, Aldo M. Ob. cit., p. 853.

<sup>493</sup> FRAGOLA, Umberto. Ob. cit., p. 246.

propriedade do expropriado, devem ser, salvo disposição legal expressa em sentido contrário, imputadas nesta indenização.<sup>494</sup>

O Tribunal de Justiça de São Paulo já julgou pela compensação da valorização da área remanescente da indenização: “*Valorização direta do remanescente para o proprietário. Necessidade de compensação parcial da mais-valia*”.<sup>495</sup>

O Supremo Tribunal Federal tem decidido em sentido contrário: “*Valorização da área remanescente, pertencente ao proprietário. Contribuição de melhoria. A valorização também aproveita a outros proprietários, e não seria justo que somente sobre o expropriado incidisse o ônus correspondente. Esquecê-lo seria desatender ao critério de justiça que o preceito constitucional consagra*”.<sup>496</sup> No mesmo caminho tem-se decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, na qual assim se entendeu: “*Valorização da área desapropriada. Abatimento do valor da indenização. Impossibilidade. Situação em que a valorização foi geral e não apenas do terreno em questão. (...) A valorização da área remanescente, em razão da desapropriação, não é compensável para reduzir o montante devido ao*

---

<sup>494</sup> FLEINER, Fritz. Ob. cit., p. 194.

<sup>495</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 22765-5-Pindamonhangaba. José Rubens Marcondes de Aguiar e Outros e Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba e Outro. Relator Desembargador J. Jacobina Rabello. 14.11.1996. DJSP 03.12.1996.

<sup>496</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 51088. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e João da Mata. Relator Ministro Luis Gallotti. 17.09.1962. DJU 16.11.1962.

*expropriado, visto que a mais valia resultante de obra pública só pode ser objeto de contribuição de melhoria”.*<sup>497</sup>

Desta forma também já se entendeu no Tribunal Regional Federal da 1ª Região: *“A valorização do imóvel deve ser retribuída com a cobrança de contribuição de melhoria e não mediante diminuição do valor do bem expropriado”.*<sup>498</sup> Em decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Paraná, argumentou-se que *“com a criação da contribuição de melhoria, pela qual o Poder Público se ressarce do custo de obras que valorizem especialmente determinados imóveis, não cabe mais ao juiz compensar a indenização da desapropriação com a mais-valia que o melhoramento público acarreta ao expropriado”.*<sup>499</sup>

No caso de desvalorização de área remanescente, Sérgio Ferraz afirma que a diminuição do valor haverá forçosamente de ser computada na atribuição final da indenização.<sup>500</sup>

---

<sup>497</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 262561-2-Piraju. Prefeitura Municipal de Tejupa e Outro e Francisco Rodrigues e Outro. Relator Desembargador Celso Bonilha. 04.08.1995. DJSP 23.08.1995.

<sup>498</sup> Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível 1998.010.00.74863-6-MG. Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER e Jovelino Camilo da Silva. Relator Juiz Candido Ribeiro. 19.10.1999. DJ 04.02.2000, p. 211.

<sup>499</sup> Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível 63303-6-São Mateus do Sul. Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER e Francisco Augustinhaki e Outros. Relator Juiz Convocado Munir Karam. 16.06.1998. DJ 17.08.1998.

<sup>500</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 31.

#### 2.2.4. DIREITO DE EXTENSÃO

O direito de extensão diz respeito às hipóteses em que há desapropriação parcial do bem.

Odília Ferreira da Luz Oliveira conceitua-o como o direito que tem o proprietário do bem expropriado em parte, de obter a extensão da desapropriação ao remanescente, que se tornou inútil ou de utilização muito onerosa.<sup>501</sup>

Assim também escreve Gilberto Siqueira Lopes, conceituando-o como o direito do expropriado de exigir, no próprio procedimento expropriatório, que a indenização abranja a parte remanescente do bem expropriado que se tornou inútil ou de difícil utilização.<sup>502</sup>

Esse autor afirma que o direito de extensão estava expressamente previsto na Lei nº 1.021, de 26 de agosto de 1903, mas o Decreto-lei nº 3.365/41 é omissivo a este respeito. Como a lei posterior regulou completamente a matéria referente à expropriação, revogando os dispositivos por ela não albergados, entende ele, então,

---

<sup>501</sup> OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. Ob. cit., p. 264.

<sup>502</sup> LOPES, Gilberto Siqueira. A desapropriação e as limitações..., p. 50.

que, em face da omissão da lei, a indenização desta parte só poderia ser pleiteada em ação de perdas e danos.<sup>503</sup>

Como estamos tratando de imóvel rural, vale observar a lição de Caio Tácito, para quem o Estatuto da Terra, no art. 19, restabeleceu o direito de extensão, que desaparecera da legislação com a Lei de Desapropriações de 1941. Por ele, quando a área agrícola remanescente de desapropriação parcial se tornar muito reduzida ou prejudicada substancialmente para exploração econômica, pode o proprietário optar pela desapropriação total do imóvel.<sup>504</sup>

Também Odília Ferreira da Luiz Oliveira observa *que “na desapropriação para reforma agrária, o Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – expressamente reconheceu o direito de extensão, no art. 19, § 1º; da mesma forma, o art. 4º da Lei complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. A recente Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que detalha os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, nada contém a respeito.”*<sup>505</sup>

Essa autora diz que a legislação vigente não contempla este direito, advertindo, todavia, o seguinte: *“Mas, se a garantia da justa indenização impede que o patrimônio do expropriado seja diminuído, também*

---

<sup>503</sup> Idem, p. 50.

<sup>504</sup> TÁCITO, Caio. Ob. cit., p. 11.

*é certo que seria juridicamente injustificável indenizá-lo por bem que permanece em seu patrimônio. Assim, parece mas adequado admitir a persistência do direito de extensão, a ser exercido, sob pena de precluir, na fase do acordo ou na contestação.*”<sup>506</sup>

A Lei Complementar nº 76/93, como observa Leandro Paulsen, prevê que o proprietário, desde que a situação se adapte às hipóteses previstas no art. 4º da mesma<sup>507</sup>, pode pleitear a extensão da desapropriação a todo o imóvel.<sup>508</sup>

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região já proferiu decisão pela qual *“faculta-se ao proprietário requerer, na contestação, quando a desapropriação é parcial, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja seu valor inferior ao da parte desapropriada”*.<sup>509</sup>

---

<sup>505</sup> OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. Ob. cit., p. 265.

<sup>506</sup> Idem, p. 265;

<sup>507</sup> Art. 4º, incisos I e II da Lei Complementar nº 76/93: *“Art. 4º Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar: I – reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou II – prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada.”*

<sup>508</sup> PAULSEN, Leandro. Ob. cit., p. 148.

<sup>509</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível 189667-RN.INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Graco Magalhães Alves. Relator Desembargador Federal Nereu Santos. 13.06.2000. DJ 29.09.2000, p. 866.

### 2.2.5. SERVIDÃO

Hely Lopes Meirelles define a servidão administrativa ou pública como *“ônus real de uso imposto pela Administração à propriedade particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário”*.<sup>510</sup>

O conceito de Maria Sylvia Zanella Di Pietro é o seguinte: *“Servidão administrativa é o direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública”*.<sup>511</sup>

Na servidão, assim, alguns atributos do direito de propriedade, como os de usar e fruir, ao invés de se concentrarem exclusivamente no proprietário, são partilhados com terceiros.

Segundo Gilberto Siqueira Lopes, a servidão não afeta o direito de propriedade em sua inteireza, mas, sim, a exclusividade do seu uso da mesma. Imposta a servidão, o uso, que era privativo do

---

<sup>510</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 560.

<sup>511</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 143.

proprietário, passa a ser desfrutado pelo titular da servidão. Sendo administrativa a servidão, o titular é o Poder Público.<sup>512</sup>

Fernando Andrade de Oliveira afirma que a servidão administrativa é caracterizada pela vinculação da propriedade onerada a um uso público específico determinado na lei que a instituiu ou permitiu sua instituição. Segundo ele, *“a servidão administrativa, afetando o caráter de exclusividade da propriedade, obriga o titular do direito a compartilhar o uso privado da coisa, com o uso público – o que consiste em uma obrigação de suportar o uso público, ‘lato sensu’.*”<sup>513</sup>

Tal autor, referindo-se à propriedade no Direito italiano, escreve que a imposição de servidões obriga as pessoas direta e imediatamente favorecidas a pagar indenização ao proprietário do bem onerado, obrigação esta que, para ele, tem o mesmo fundamento adotado na desapropriação, com a diferença de que na servidão a indenização é proporcional à parte do direito atingido, ou seja, é correspondente à vantagem subtraída do proprietário e atribuída ao terceiro.<sup>514</sup>

---

<sup>512</sup> LOPES, Gilberto Siqueira. A desapropriação e as limitações..., p. 35. O autor conceitua a servidão administrativa da seguinte forma: *“Daí ser possível dizer que a servidão administrativa consiste na incidência de um ônus, sobre coisa alheia, a favor de interesse público. Ou na imputação de uma obrigação real, em razão de utilidade pública”.*

<sup>513</sup> OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Ob. cit., p 236.

<sup>514</sup> Idem, p. 85.

Acrescenta que necessária se faz a distinção entre o sacrifício verdadeiro e próprio e a limitação ao direito. Esta atua no direito *in abstracto*, independentemente de sua titularidade. Aquele atinge direitos concretos singularmente considerados, pertencentes a determinados titulares. Haverá sacrifício indenizável quando a apropriação ou a supressão de um bem, além de previstas pela norma, sejam dispostas pela Administração Pública, mediante a determinação do bem em espécie. Na desapropriação há sacrifício total e na servidão o sacrifício é parcial quanto à extensão.<sup>515</sup>

Segundo Eurico Sodré, para que a servidão imposta seja indenizável, necessário se faz que seja especial. A servidão genérica, imposta por lei, constitui ônus que os proprietários dos prédios servientes deverão suportar gratuitamente. Para ele, a servidão legal não é indenizável quando assume caráter de generalidade, atingindo toda uma categoria de bens. Todavia, se a servidão for criada para uma obra certa ou um serviço determinado, e não para todas as obras e serviços do mesmo gênero ou categoria, deverá o expropriante pagá-la.<sup>516</sup>

---

<sup>515</sup> Idem, p. 85.

<sup>516</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 113.

Para Gilberto Siqueira Lopes, as servidões são sempre indenizáveis, excetuando-se apenas aquelas que impõem um sacrifício tão insignificante do direito do particular que se equiparam a mera restrição.<sup>517</sup>

Vejamos o caso da servidão de rede elétrica.

Vicente de Paula Mendes defende que a servidão de passagem de fios condutores de energia elétrica, para ser indenizada, deve implicar em efetivo dano que prejudique o direito de propriedade. Afirma ele que, no caso, não se trata de desapropriação de espaço aéreo, mas desapropriação para constituição de servidão.<sup>518</sup>

---

<sup>517</sup> LOPES, Gilberto Siqueira. A desapropriação e as limitações..., p. 38.

<sup>518</sup> MENDES, Vicente de Paula, Ob. cit., p. 86. - As decisões referidas pelo autor são as seguintes:

Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 13.816-Campinas. Companhia Paulista de Estradas de Ferro e Nicolau Von Zuben e outros. Relator Desembargador J. de Faria. 31.08.1926. *Revista dos Tribunais*. n. 59. 1926, p. 556. - Segue ementa: “*A indenização pela passagem de fios conductores de energia electrica suspensos sobre torres elevadas, deve consistir no valor da faixa ocupada e das plantações e benfeitorias damnificadas, não se podendo considerar desvalorizado o imóvel só pelo fato de ser atravessado por esses fios collocados em altura tal que em nada prejudiquem o serviço da fazenda*”.

Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 39.567-Jaú. Francisco Alípio de Almeida Prado e Cia. Paulista de Estradas de Ferro. Relator Desembargador H. da Silva Lima. 08.10.1948. *Revista dos Tribunais*. n. 177. 1949, p. 762. - Segue trecho da ementa: “*A passagem de fios de electricidade ou telefônicos pela propriedade não a desvaloriza nem prejudica, não cabendo por esse motivo indenização ao proprietário*”.

Tribunal de Alçada de São Paulo. Recurso *ex officio* 33.089-Botucatu. Fazenda do Estado e Jayme de Almeida Pinto. Relator Juiz J. Cavalcanti Silva. 08.02.1960. *Revista dos Tribunais*. n. 297. 1960, p. 548. - Segue parte da ementa: “*A expropriação do espaço aéreo para a passagem de linhas de energia elétrica sem ocupação do solo, por postes, não enseja indenização. Havendo fixação de postes, há o direito à indenização relativamente à faixa de terreno ocupada. A indenização porém, é de ser reduzida a uma percentagem do valor do terreno.*”

Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 138.751. Fazenda do Estado e Raymundo Pires Malhado. 23.11.1964. *Revista dos Tribunais*. n. 380. 1967, p. 163-164. - Segue trecho da ementa: “*A expropriação do espaço aéreo não é indenizável, apenas, quando da mesma nenhum*

Escreve o mencionado autor que a indenização é normalmente fixada na ordem de 20% do valor da faixa de terra atravessada.<sup>519</sup>

Quanto ao montante da indenização, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina já decidiu que, em se tratando de servidão de linhas de transmissão de energia elétrica, deve o *quantum* variar de 10% a 50% do valor da área serviente.<sup>520</sup>

Segundo decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não existindo no bem situações particulares e especiais, a indenização

---

*prejuízo ou perigo resulte ao direito de propriedade. Qualquer restrição a esse direito, como o assentimento de torres para a sustentação de linhas de força elétrica, determinam a indenização.”*

Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 47.564-Penápolis. Francisco Rolim Gonçalves e Cia. Paulista de Fôrça e Luz. Relator Desembargador José R. A. Vallim. 22.02.1951. *Revista dos Tribunais*. n. 192. 1951, p. 145-146. - Segue trecho da ementa: “*É evidente que a passagem de fios de alta tensão acarreta algum dano, implicando na depreciação da propriedade, bastando considerar que, por fôrça da expropriação, terá a expropriante o direito irrecusável, que é também imperioso dever, de velar pela segurança de suas linhas, o que forçará o trânsito de empregados seus através da área expropriada. Tal depreciação deverá ser computada no cálculo da indenização a ser paga.*”

Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental 69.196-SP. Iochipe S.A. – Crédito, Financiamentos e Investimentos – ICREFI. Relator Ministro Rodrigues Alckmim. 17.03.1977. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília. vol. 82., p. 413 - Segue ementa: “*Servidão. Acórdão que, atendendo às restrições impostas ao expropriado, fixa em 80% do valor do imóvel a indenização a ser paga pela expropriante a fim de constituir servidão – Questão de fato, solvida sem ofensa a texto constitucional. Recurso extraordinário incabível. Agravo regimental não provido.*”

<sup>519</sup> Idem, ibidem. - Acerca do assunto o autor menciona a seguinte decisão: Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 79.784-SP. Relator Ministro Décio Miranda. 05.05.1981. DJU 29.05.1981, p. 5053 – Segue ementa: “*Servidão para linha de transmissão de energia elétrica – Indenização com 20% do valor do terreno.*”

<sup>520</sup> Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível 1997.013772-9–SJ. Luzia Luiza da Silva e Outro e Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A. – CELESC. Relator Desembargador Nilton Macedo Machado. 27.10.1998. DJSC 15.01.1999. – Segue trecho da ementa: “*(...) Cuidando-se de servidão administrativa, segundo entendimento jurisprudencial sedimentado, a indenização devida ao proprietário atingido pelas restrições impostas pelo ônus oscila entre 10 e 50% do valor da área serviente, a ser determinado em conformidade com a prova produzida. (...)*”

pelo ônus da servidão de passagem de linha de alta tensão deve ser fixada em 20% do valor da terra.<sup>521</sup>

Em acórdão do Tribunal de Alçada do Estado do Paraná, entendeu-se que a indenização, no caso, há de corresponder ao efetivo grau de desvalorização da área servienda, auferida através de perícia, tendo sido estipulada no percentual de 30%.<sup>522</sup>

Quanto à servidão de oleoduto, segundo Vicente de Paula Mendes, a regra é que a indenização seja fixada em um percentual sobre o solo do terreno, pelo simples fato da constituição da servidão e, se houver outros danos, também devem ser indenizados.<sup>523</sup>

---

<sup>521</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 261.117-2 – Americana. CPFL – Cia. Paulista de Força e Luz e Outro e De Cillo S/A. e Outro. Relator Desembargador Rüter Oliva. 01.04.1997. DJSP 13.05.1997. - Segue ementa: “*DESAPROPRIAÇÃO – SERVIDÃO DE PASSAGEM DE LINHA AÉREA DE ALTA TENSÃO – INDENIZAÇÃO – FIXAÇÃO NO PERCENTUAL DE 20% – NÃO OCORRÊNCIA DE SITUAÇÃO PARTICULAR OU ESPECIAL – Não existindo situações particulares e especiais, como área diminuta, destinação do imóvel à exploração de árvores de grande porte, e não havendo impedimento para a continuidade da exploração que se vinha fazendo na área serviente, com a cultura da cana-de-açúcar, e nem se verificando desvalorização da propriedade, até porque a linha margeia a via pública, não cortando o imóvel, a indenização pelo ônus da servidão de passagem de linha de alta tensão deve ser fixada no percentual de 20% do valor da terra.*”

<sup>522</sup> Tribunal de Alçada do Paraná. Apelação Cível 138540-2–Cianorte. Companhia Paranaense de Energia – Copel e Pedro Poncetti e Outro. Relator Juiz Eduardo Fagundes. 09.03.2000. Acórdão 10347, livro 36, fls. 200 a 205. DJPR 17.03.2000. - Segue ementa: “*(...) Evidenciado que o perito oficial tivera em mente, na elaboração do seu laudo, adotado pela sentença, o princípio constitucional da justa indenização (art. 5 , XXIV, da CF de 1988), fundamentando devida e convincentemente o seu trabalho, que se baseara, inclusive, em pesquisa feita junto ao mercado imobiliário, para então estabelecer o grau de desvalorização da área servienda, decorrente da implantação de torres de sustentação e de rede elétrica de alta tensão, justo e razoável se afigura o percentual de 30% fixado, considerando a limitação imposta do uso da propriedade. (...)*”

<sup>523</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 87. Faz o autor menção à seguinte decisão: Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível 18.882-Gaspar. Herbert Krepsky e sua mulher e Centrais Elétricas do Sul do Brasil. Relator Desembargador Xavier Vieira. 03.12.1981. Revista dos Tribunais. n. 572. 1983, p. 183-184.- Segue ementa: “*Instituição de servidão*

## 2.2.6. MEDIDAS ECONÔMICAS CORRETIVAS

Uma vez determinada a indenização na sentença judicial, as denominadas medidas econômicas corretivas se acrescem para perfazer um total global, um total único que corresponda ao esperado justo ressarcimento.<sup>524</sup>

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho indica, como medidas econômicas corretivas, a estimação dos lucros cessantes, a aplicação de juros compensatórios e moratórios, bem como a aplicação de correção monetária.<sup>525</sup>

Lucros cessantes, segundo Rubens Limongi França, são uma das modalidades de dano. O que se perdeu é dano emergente e o que se deixou de ganhar é lucro cessante.<sup>526</sup>

Hely Lopes Meirelles define indenização justa como aquela que cobre o valor real e atual do bem expropriado, à data do pagamento, e

---

*administrativa – Passagem de eletroduto – Indenização – Arbitramento. Na desapropriação despoja-se o proprietário do domínio, e, por isso mesmo, indeniza-se a propriedade, enquanto que na servidão administrativa mantém-se a propriedade com o particular, mas onera-se o prejuízo (não a propriedade) que este uso pelo Poder Público venha a causar ao titular do domínio privado.”*

<sup>524</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 186.

<sup>525</sup> Idem, ibidem.

<sup>526</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 90-91.

também os danos emergentes e lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento de seu patrimônio.<sup>527</sup> No mesmo sentido escreve Sebastião Lintz, para quem a indenização deve ser objetiva e representar o valor real do imóvel, devendo a sentença estar alicerçada em perícia que analise não só o dano positivo, o emergente, como também o negativo, o lucro cessante.<sup>528</sup> Segundo Sérgio Ferraz, para que seja justa, a indenização há de compreender não apenas a recomposição dos prejuízos atuais e imediatos provocados pela expropriação, mas também da margem de lucros que a coisa expropriada efetivamente já assegurava projetar no futuro, ou seja, *“não apenas os danos emergentes, mas, igualmente, os lucros cessantes indiscutíveis.”*<sup>529</sup> Para Rafael Bielsa, a desapropriação justifica um direito de indenização, o qual é determinado segundo um binômio de reparação integral: dano emergente e lucro cessante.<sup>530</sup>

Já Fernando Garrido Falla defende que a indenização deve corresponder ao prejuízo que ao particular se causa, princípio este que se pode concretizar em duas regras: 1<sup>a</sup>) deve indenizar-se o dano

---

<sup>527</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 552-553.

<sup>528</sup> LINTZ, Sebastião. Ob. cit., p. 92.

<sup>529</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 19. Diz o autor o seguinte à p. 22 da obra citada: *“Realmente, não cremos plausível a configuração da total recomposição quando de alguém se priva um bem coercitivamente, bem esse que, por previsão mais que simplesmente provável, reservaria seguro rendimento num tempo previsível para seu proprietário, sem a reparação desse não-ganho.”*

efetivamente suportado pelo particular, sem que a indenização converta-se num motivo de lucro; 2<sup>a</sup>) normalmente, a indenização deve limitar-se ao dano emergente, sem se levar em conta o denominado lucro cessante.<sup>531</sup>

Segundo Rubens Limongi França, para ser justa, a indenização jamais poderá deixar de abranger os lucros cessantes.<sup>532</sup> Este também é o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro.<sup>533</sup>

Adverte Rubens Limongi Franca, todavia, que há que distinguir os efetivos e inequívocos daqueles apenas possíveis ou problemáticos. Aqueles devem ser cobrados no próprio processo expropriatório e estes devem ser discutidos em ação direta. Os lucros cessantes são pagos até o momento em que o objeto estaria em condições de propiciar vantagem ao expropriado.<sup>534</sup>

Esta também é a lição de Seabra Fagundes, para quem os lucros cessantes serão indenizados desde que efetivos e não prováveis, problemáticos ou apenas possíveis.<sup>535</sup> Acrescenta ele que, havendo

---

<sup>530</sup> BIELSA, Rafael. *Ciencia de la administración...*, p. 220-221.

<sup>531</sup> FALLA, Fernando Garrido. *Tratado de Derecho Administrativo*. vol. II. 2. ed., Madrid : Instituto de Estudos Politicos, 1962, p. 209.

<sup>532</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 90.

<sup>533</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 162.

<sup>534</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 90-91.

<sup>535</sup> FAFUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 344.

imissão provisória na posse, correm desde a data do cumprimento do mandado.<sup>536</sup>

Vicente de Paula Mendes conceitua lucros cessantes na expropriação como os frutos que o bem produziria no futuro, caso não tivesse sido desapropriado.<sup>537</sup>

Os lucros cessantes em desapropriação, para Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, são aqueles de que o proprietário fica privado e que deveriam se incorporar ao seu patrimônio, correspondendo a ganhos que eram certos ou próprios ao direito do expropriado, mas que foram obstados pelo ato administrativo expropriatório. Sendo lucro certo e que deixou de vir, é parcela que deve necessariamente ser computada no preço, pois injusta é a indenização que permita desfalque real na economia do expropriado.<sup>538</sup>

Acerca de lucros cessantes, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro já proferiu decisão no sentido que devem eles corresponder a uma perda efetiva e comprovada.<sup>539</sup>

---

<sup>536</sup> Idem, p. 368.

<sup>537</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 85.

<sup>538</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, p. 187.

<sup>539</sup> Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Apelação Cível 1999.001.10336-Capital. Domingos Carlos Pinheiro Barbosa e Outro. Relatora Desembargadora Marly Macedônio França . 23.11.1999. DJRJ 17.12.1999. – Segue ementa: “É devida verba indenizatória a título de lucro cessante, tão-somente, em relação a perda efetiva e comprovada decorrente da não-percepção, pelo expropriado, de aluguéis contratados com a empresa locatária de parte do imóvel expropriado que cessou sua atividade comercial no local, em razão do ato de força.”

Passemos agora à análise dos juros.

Os juros constituem, no dizer de Rubens Limongi França, o preço do uso do capital em virtude da privação deste por parte do dono.<sup>540</sup>

São duas espécies fundamentais: compensatórios e moratórios. Aqueles são frutos civis do capital empregado e estes são a indenização pelo retardamento da execução da dívida.<sup>541</sup>

Os juros compensatórios são devidos pelo expropriante ao expropriado a título de compensação pela perda antecipada da posse.<sup>542</sup>

Segundo Cretella Junior, desapropriação de bem improdutivo, em virtude de seu não uso, não traz prejuízo ao proprietário. A que recai sobre bem produtivo, que priva o proprietário do *quantum* de valor emergente do bem, traz prejuízos a este. São devidos juros compensatórios a partir do momento em que se priva o expropriado da coisa produtiva que lhe pertencia, ou seja, a partir da imissão de posse. Tais juros indenizarão o proprietário pelo não uso da coisa ou de seus frutos ou produtos.<sup>543</sup>

---

<sup>540</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 86.

<sup>541</sup> Idem, p. 86-87.

<sup>542</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 592.

<sup>543</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 149/150.

Sérgio Ferraz também leciona que descabem tais juros quando o bem não produzia renda, não tendo havido, pelo desapossamento, prejuízo para o expropriado.<sup>544</sup>

Neste sentido, os §§ 2º e 3º do art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/41<sup>545</sup> prevêm que os juros compensatórios “*destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário*”, não sendo devidos “*quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero*”.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que “*os juros compensatórios são devidos como forma de completar o valor da indenização, aproximando-o do conceito de ser ‘justo’, por determinação constitucional (...) Hipótese de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóvel rural que não cumpre sua função social, não auferindo produtividade, não pode ser agraciado com o percentual de compensação aludido, substitutivo que é dos chamados lucros cessantes. (...) Os juros compensatórios só são devidos quando restar demonstrado que a exploração econômica foi obstada pelos efeitos da declaração*

---

<sup>544</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 73. Assim escreve o autor à p. 73 da obra citada: “*Nesses casos, não há pura e simplesmente que se falar em juros compensatórios, por não haver situação patrimonial a compensar. Quando muito caberá tão apenas a incidência de juros moratórios pelo retardo no pagamento da indenização.*”

<sup>545</sup> Redação integral de tais preceitos segue mais adiante.

*expropriatória. Pois não são indenizáveis meras hipóteses ou remotas potencialidades de uso e gozo”.*<sup>546</sup>

Os juros compensatórios incidem quando há imissão antecipada do expropriante na posse do bem, sendo devidos tão logo se caracterize a perda do uso do objeto<sup>547</sup>. Segundo a Súmula 164 do Supremo Tribunal Federal<sup>548</sup>, no processo de desapropriação, são eles devidos desde a antecipada imissão na posse, ordenada pelo juiz, por motivo e urgência. Em igual sentido se tem a Súmula 113 do Superior Tribunal de Justiça<sup>549</sup>. Pela Súmula 69 do Superior Tribunal de Justiça<sup>550</sup>, na desapropriação direta os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel.

Contam-se até a data do pagamento da indenização.<sup>551</sup>

Sobre este tema o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão na qual se entendeu que o expropriado faz jus aos juros compensatórios

---

<sup>546</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 228481-MA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra e Antônio Paulino dos Santos. Relator Ministro José Delgado. 24.02.1999. *Revista do Superior Tribunal de Justiça*. vol. 132. ago. de 2000. P. 184-185.

<sup>547</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 87. No mesmo sentido tem-se Celso Antônio Bandeira de Melo (Ob. cit., p. 593) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Ob. cit., p. 162).

<sup>548</sup> Súmula 164 do STF: “No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência.”

<sup>549</sup> Súmula 113 do STJ: “Os juros compensatórios, na desapropriação direta, incidem a partir da imissão na posse, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente.”

<sup>550</sup> Súmula 69 do STJ: “Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel”.

somente são devidos “*pela utilização antecipada do imóvel*” e que tal medida tem por objetivo “*atender à rentabilidade do bem de que se despojou o expropriado*”.<sup>552</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro escreve que os juros compensatórios representam um pagamento pelo uso da propriedade alheia, compensando o expropriado pela perda antecipada da posse, que corresponde ao seu termo inicial, devendo ser pagos, assim, no caso de passar o expropriante a ter a posse antes do pagamento da devida e justa indenização.<sup>553</sup>

Essa última autora e Manoel de Oliveira Franco Sobrinho afirmam que a base de cálculo dos juros compensatórios é a diferença entre a oferta inicial do expropriante e o valor da indenização.<sup>554</sup>

Sérgio Ferraz, entretanto, defende que devem incidir sobre o total da condenação, sobre a real e final expressão de valor do bem expropriado, pois, segundo ele, a perda do expropriado faz-se sentir sobre todo o valor do bem que se vê antecipadamente despojado, e a parcela depositada para fins de imissão não cobre o prejuízo

---

<sup>551</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 593.

<sup>552</sup> Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 90.656-SP. Antônio da Costa Reis Filho e sua mulher e Prefeitura Municipal de São Paulo. Relator Ministro Soares Muñoz, 01.07.1980. *Revista Trimestral de Jurisprudência.*, Brasília, vol. 99, fev. de 1982, p. 708-723.

<sup>553</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., 162.

concernente a lucros cessantes. Ela representa tão somente uma antecipação do preço a ser fixado para o bem.<sup>555</sup>

Segundo a Súmula 618 do Supremo Tribunal Federal<sup>556</sup>, na desapropriação, direta ou indireta, a taxa de juros compensatórios é de 12% ao ano.

Todavia, pelo art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/41<sup>557</sup>, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.08.2001, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem,

<sup>554</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 162 e FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, Ob. cit., p. 188.

<sup>555</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 74.

<sup>556</sup> Súmula 618 do STF: “Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano.”

<sup>557</sup> Art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/41:

*“Art. 15-A: No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos.*

*§ 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário.*

*§ 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero.*

*§ 3º O disposto no caput deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença.*

*§ 4º Nas ações referidas no § 3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação.”*

(artigo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.08.2001, DOU 27.08.2001, em vigor conforme o art. 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001).

Art. 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001:

*“Art 2º. As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”*

fixado na sentença, incidem juros compensatórios de 6% ao ano sobre a diferença, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos.<sup>558</sup>

Discute-se na jurisprudência se é possível ou não incluir na indenização, cumulativamente, os juros compensatórios e os lucros cessantes.

O Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu pela inclusão cumulativa de ambos na indenização: *“Lucros cessantes que não se confundem com os juros compensatórios. Verbas cumulativamente devidas. Lucros cessantes são os ganhos que eram certos ou próprios do direito de alguém, frustrados, todavia, por ato alheio ou fato de outrem; por outro lado, os juros compensatórios vêm suprir o que falta para promover o equilíbrio, ou para ressarcir o que é justo”*.<sup>559</sup> Do mesmo Tribunal tem-se outro julgado neste caminho: *“No processo expropriatório cabe a indenização de lucro cessante cumulado com juros compensatórios, mas apenas do lucro real e inequívoco, comprovado no processo, que a imissão na posse fez*

---

<sup>558</sup> Celso Antonio Bandeira de Mello, fazendo menção a uma Medida Provisória mais antiga que a MP 2.183-56/2001 (MP 1.703-78, de 17.10.1998, que continha igual disposição acerca do percentual dos juros compensatórios, fixando no art. 4º que, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor fixado na sentença, os juros compensatórios serão de 6% ao ano sobre o valor diferença eventualmente apurada), enfatizou a inconstitucionalidade da mesma, face à expedição fora de seus pressupostos e por teratológica reprodução, argumentando também que ela afetava a garantia constitucional da justa indenização.

<sup>559</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 248910-2-Fernandópolis. DER - Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de São Paulo e outro e João Negri e outros. Relator Desembargador Mohamed Amaro. 11.12.1995. DJ 19.03.1996.

*efetivamente cessar, sendo que os lucros prováveis e possíveis já estão cobertos pelos juros compensatórios.*”<sup>560</sup>

Há, também, decisão do Supremo Tribunal Federal entendendo que *“os juros compensatórios não guardam relação exata com os lucros cessantes. Objetivam mitigar os prejuízos que resultam do desapossamento imediato e do fato de o desapropriado não contar, desde logo, com a justa indenização que, por norma de estatura maior, há de ser prévia”*.<sup>561</sup>

Em sentido contrário vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça: *“Os juros compensatórios destinam-se a ressarcir, no caso, pelo impedimento do uso e gozo econômico do imóvel, constituindo solução pretoriana para cobrir os lucros cessantes, como parcela indissociável da indenização, ressarcindo o impedimento de usufruição dos frutos derivados do bem. Integrando, pois a indenização reparando o que o proprietário deixou de lucrar. Assim, descabe cumular os juros compensatórios com lucros cessantes”*.<sup>562</sup> O mesmo Tribunal tem outro *decisum* em igual sentido: *“Impossível cumular, em ação de constituição de servidão*

---

<sup>560</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 22068-5-Fernandópolis. Cesp – Cia. Energética de S.P. e outro e Boaventura Rodrigues espólio representado por e outros. Relator Desembargador Felipe Ferreira. 13.11.1996. DJSP 28.11.1996.

<sup>561</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 123192-PR.Espólio de Cícero Dallegrave Moreira e Município de Guaratuba. Relator Ministro Marco Aurélio. 04.02.1994. DJU 17.06.1994.

<sup>562</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 39842-SP. Serraria Taubaté Ltda. e Fazenda Estadual de São Paulo. Relator Ministro Milton Luiz Pereira. 11.05.1994. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 197. jul.-set. de 1994, p. 166.

*administrativa, a condenação de juros compensatórios com lucros cessantes, sob pena de 'bis in idem', visto que aqueles se destinam a compor o patrimônio do proprietário indenizando os lucros que deixou de auferir em razão da servidão".*<sup>563</sup> Há mais, ainda, do STJ: *"Na desapropriação de imóvel, a indenização abrange o respectivo valor e, quando há imissão antecipada da posse, os lucros cessantes, neste caso representados pelos juros compensatórios de 1% (um por cento) ao mês".*<sup>564</sup>

Vicente de Paula Mendes afirma que a jurisprudência acabou por admitir, para cobrir lucros cessantes, o pagamento de juros compensatórios, quando ocorrer imissão provisória na posse.<sup>565</sup>

Os juros moratórios, por sua vez, decorrem da mora, ou seja, são devidos em virtude do retardamento do ato expropriatório ou da demora processual. Esta é a Lição de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho.<sup>566</sup> Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, são devidos pelo Poder Público ao expropriado pela demora no pagamento do valor da indenização.<sup>567</sup> Também Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma

---

<sup>563</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 78474-BA. Companhia Hidro Elétrica de São Francisco – CHESF e Empreendimentos Agrícolas Oscar Marinho Falcão Ltda. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha. 05.02.1996. *Revista dos Tribunais*. n. 736. fev. de 1997. p. 187.

<sup>564</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 105209-PR. Ivo Carlos Arnt e Estado do Paraná. Relator Ministro Adhemar Maciel. 15.10.1998. *Diário da Justiça da União* de 26.04.1999, p. 79.

<sup>565</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 85.

<sup>566</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. cit., p. 190.

<sup>567</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 592.

que decorrem eles da demora do pagamento.<sup>568</sup> Na lição de Rubens Limongi França, os juros moratórios incidem na hipótese de retardamento na execução do objeto da indenização, que deve ser feita ato contínuo ao trânsito em julgado da sentença condenatória.<sup>569</sup>

Nos dizeres de Celso Antonio Bandeira de Mello, a base de cálculo é a mesma dos juros compensatórios, ou seja, a diferença entre o que o expropriante oferta e o valor da indenização<sup>570</sup>.

Contam-se, de acordo com a Súmula 70 do Superior Tribunal de Justiça<sup>571</sup>, a partir do trânsito em julgado da sentença.

Seu percentual é de 6% ao ano, conforme artigo 1.062 do Código Civil.<sup>572</sup>

Vale transcrever aqui o conteúdo do artigo 15-B do Decreto-lei nº 3.365/41: *“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*

---

<sup>568</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob., cit., p. 162.

<sup>569</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 87.

<sup>570</sup> Idem, p. 162

<sup>571</sup> Súmula 70 do STJ: *“Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença”*.

<sup>572</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 592. Art. 1.062 do Código Civil: *“Art. 1.062. A taxa dos juros moratórios, quando não convencionada (art. 1.262), será de 6% (seis por cento) ao ano”*.

*exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição.*”<sup>573</sup>

Admite-se a cumulação dos juros compensatórios e dos juros moratórios, correspondendo ela a um exceção, sendo uma criação jurisprudencial incidente nas hipóteses de desapropriação. Tal cumulação é objeto da Súmula 102 do Superior Tribunal de Justiça.<sup>574</sup>

Para Odília Ferreira da Luz Oliveira, “*a antiga polêmica acerca da cumulação de juros compensatórios e moratórios está hoje superada no sentido afirmativo, pois se originam de títulos diferentes: os primeiros, da perda antecipada (isto é, antes da indenização) da posse do bem; os segundos, da demora do pagamento da indenização.*”<sup>575</sup>

Segundo Sérgio Ferraz, os juros compensatórios integram a própria indenização, como um dos seus componentes, na medida em que visam compor um dos prejuízos defluentes da iniciativa expropriatória, qual seja, o despojamento do bem expropriado, antes de findo o devido processo. Já os juros moratórios têm caráter de

---

<sup>573</sup> artigo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.08.2001, DOU 27.08.2001, em vigor conforme o art. 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001.

<sup>574</sup> Súmula 102 do STJ: “*A incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei*”.

<sup>575</sup> OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. Ob. cit., p. 262.

sanção em decorrência da demora no pagamento da indenização expropriatória.<sup>576</sup>

Para Hely Lopes Meirelles, os juros moratórios e os compensatórios são cumuláveis porque se destinam a indenizações diferentes. Estes cobrem os lucros cessantes pela ocupação do bem e aqueles cobrem a renda do dinheiro não pago no devido tempo.<sup>577</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que a cumulação não se justifica, devendo os juros compensatórios incidir a partir da imissão na posse até o trânsito em julgado da sentença homologatória do cálculo da indenização. Aí, o valor da indenização está calculado, com todas as parcelas que o compõem. Sobre ele incidem apenas correção monetária e juros de mora devidos pela demora no pagamento. Para ela, como o art. 192, § 3º da Constituição Federal proíbe taxas de juros reais superiores a 12% ao ano, com a cumulação de juros esta norma é violada, pois os compensatórios seriam de 12% e os moratórios de 6%.<sup>578</sup> Rubens Limongi França também entende que não cabe cumulação.<sup>579</sup>

Passemos agora à análise da correção monetária.

---

<sup>576</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 71.

<sup>577</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 553.

<sup>578</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 163.

<sup>579</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 87.

Segundo Rubens Limongi França, a correção monetária é devida em qualquer hipótese, pois no critério da indenização justa se inclui legalmente o elemento corretivo.<sup>580</sup>

Na lição de Rafael Bielsa, para que haja indenização na concepção constitucional, é necessário que o patrimônio do expropriado não sofra redução econômica decorrente do valor da moeda que é dada em pagamento.<sup>581</sup> Acrescenta ele que o recebimento pelo expropriado de uma quantidade nominal realmente inferior ao valor da coisa expropriada, configura confisco.<sup>582</sup>

Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández pregam que, se entre a troca do bem pela indenização, se intercala um transcurso temporal de alguma duração, rompendo a paridade temporal entre as duas prestações, pode-se perder a correspondência de valor se a indenização não corrige a perda de valor do dinheiro que durante esse tempo se produziu.<sup>583</sup>

Caio Tácito escreve que o princípio da correção monetária é consagrado nas desapropriações, promanando diretamente da norma constitucional da justa indenização.<sup>584</sup>

---

<sup>580</sup> Idem, p. 90.

<sup>581</sup> BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo...*, p. 435.

<sup>582</sup> Idem, p. 436.

<sup>583</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. Ob. cit., p. 284.

<sup>584</sup> TÁCITO, Caio. Ob. cit., p. 07.

É calculada, na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a partir do laudo de avaliação.<sup>585</sup>

Segundo a Súmula 561 do Superior Tribunal de Justiça<sup>586</sup>, na desapropriação, é devida correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.

Assim ensina Arruda Alvim, para quem a atualização da indenização deve fazer-se até a data de seu efetivo pagamento, pois só nesse instante é que a indenização se opera de fato.<sup>587</sup>

Vê-se, portanto, que as medidas econômicas corretivas devem fazer parte do montante compensatório, tendo por escopo a garantia da efetiva justa indenização expropriatória.

---

<sup>585</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 162-163. Lembra a autora que o § 2º do art. 26 do Decreto-lei 3.365, segundo o qual a correção monetária só incidia quando decorrido mais de um ano a partir da avaliação, não vigora mais. Tal dispositivo foi revogado de forma implícita pela Lei 6.899, de 08 abril de 1981, que no art. 1º dispõe que a correção monetária incide sobre qualquer débito resultante de decisão judicial, inclusive custas e honorários

<sup>586</sup> Súmula 561 do STF: “*Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez*”.

<sup>587</sup> ALVIM, Arruda. Ob. cit., p. 151.

### 2.2.7. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Na lição de Cretella Junior, os honorários devem ser contemplados como parcela da indenização. Todas as despesas feitas pelo expropriado na defesa de seu direito, por força da atuação do expropriante, devem ser indenizadas. Oferecendo o Estado preço inferior ao valor real do bem, responsabiliza-se pelos ônus da demanda, no que inclui o pagamento dos honorários, pela obrigatoriedade do expropriado ir a juízo, contra sua vontade, para defender seu patrimônio.<sup>588</sup>

Segundo Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, nesta matéria dois princípios se fazem impor: superado o valor oferecido pelo expropriante, fica este obrigado ao pagamento dos devidos honorários advocatícios; os honorários são calculados sobre a diferença entre o valor oferecido e aquele determinado na indenização.<sup>589</sup>

Gilberto Siqueira Lopes defende que, se a Administração ofertar preço que seja inferior ao apurado no fim do processo, deverá pagar honorários arbitrados sobre o valor total do bem, sem nenhum abatimento. Explica ele: “*Ou a oferta é justa, e não há falar-se em*

---

<sup>588</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 172-175

<sup>589</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Ob. cit.*, p. 197.

*honorários, ou não é justa e, nesse caso, a Administração deve pagar honorários por inteiro, calculados sobre o valor total da indenização. Porque, na verdade, havendo diferença para mais, entre o preço da avaliação e o preço ofertado, a Administração terá sucumbido na ação. Se sucumbiu deve indenizar por honorários. Na realidade não se pode dizer que ela sucumbiu em parte. Fora disso a indenização não será justa.*”<sup>590</sup>

Entende-se atualmente, conforme Súmula 617 do Supremo Tribunal Federal<sup>591</sup>, que os honorários são calculados sobre a diferença entre a oferta inicial e o valor da indenização, ambos corrigidos monetariamente, acrescidos de juros moratórios e compensatórios.<sup>592</sup>

Lembra Seabra Fagundes que esta diferença representa a vantagem obtida pelo expropriado em relação à Administração e o que esta, sem razão, lhe pretende negar.<sup>593</sup>

Segundo Rubens Limongi França, o percentual dos honorários é fixado de acordo com o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 20 do Código de Processo Civil.<sup>594</sup>

---

<sup>590</sup> LOPES, Gilberto Siqueira. A desapropriação e as limitações..., p. 50.

<sup>591</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 594. Súmula 617 do STF: “A base de cálculo dos honorários de advogado em desapropriação é a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente”.

<sup>592</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 363 e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 162.

<sup>593</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 367.

## 2.2.8. DESPESAS

Relevante ainda é tratar das despesas e dos custos decorrentes do processo expropriatório.

Celso Antonio Bandeira de Mello escreve que no valor da indenização devem ser computadas todas as despesas acarretadas diretamente por ela ao expropriado, devendo-se incluir na mesma, além do valor do bem expropriado propriamente dito, as despesas que o proprietário do imóvel tenha com desmonte e transporte de maquinismos instalados e em funcionamento (§ único do art. 25 do Decreto-lei 3.365/41), as despesas com sub-rogação do vínculo que pese sobre o imóvel e as custas processuais, bem como os honorários de perito e de advogado, se vencido o Poder Público.<sup>595</sup>

---

<sup>594</sup> FRANÇA, Rubens Limongi, Ob. cit., p. 93. Art. 20, §§ 3º e 4º do CPC: “Art. 20. A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios. Essa verba honorária será devida, também, nos casos em que o advogado funcionar em causa própria. (...) § 3º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez por cento (10%) e o máximo de vinte por cento (20%) sobre o valor da condenação, atendidos: a) o grau de zelo do profissional; b) o lugar de prestação do serviço; c) a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço. § 4º Nas causas de pequeno valor, nas de valor inestimável, naquelas em que não houver condenação ou for vencida a Fazenda Pública, e nas execuções, embargadas ou não, os honorários serão fixados consoante apreciação equitativa do juiz, atendidas as normas das alíneas “a”, “b” e “c” do parágrafo anterior. (...)”.

<sup>595</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ob. cit., p. 593/594.

Em igual sentido entende Arthur Pio dos Santos, segundo o qual *“para que se cumpra o princípio da justa indenização, imposto pelo ordenamento constitucional, integram a indenização, não só o valor da terra nua, de suas benfeitorias e acessões, como também outras condenações acessórias, no intuito de garantir ao proprietário expropriado, aquela perfeita e completa reposição patrimonial, objetivo último da ação expropriatória. Por isso é que o ‘quantum’ indenizatório deve abranger toda e qualquer despesa efetuada pelo expropriado, feita em defesa de seus direitos ameaçados pelo processo expropriatório, desde que reconhecidos os seus pleitos, na sentença final.”*<sup>596</sup>

Para A. Walter Villegas, os gastos de transporte e reinstalação de bens móveis devem ser indenizados, pois são consequência direta e imediata da expropriação.<sup>597</sup>

Também Pontes de Miranda escreve que o Estado, ao desapropriar prédio em que está estabelecida fábrica, obriga-se a indenizar previamente e a reparar o dano que a desapropriação causa ao expropriado, pelo desmonte, transporte e reinstalação dos seus maquinismos.<sup>598</sup>

---

<sup>596</sup> SANTOS, Arthur Pio dos. Ob. cit., p. 110.

<sup>597</sup> VILLEGAS, A. Walter. Ob. cit., p. 216.

<sup>598</sup> MIRANDA, Pontes de. Ob. cit., p. 217-218.

As despesas com desmonte e transporte de maquinismos instalados e em funcionamento correspondem a parcela que, segundo o art. 25, § único do Decreto-lei 3.365/41, deve ser paga.<sup>599</sup>

Rubens Limongi França defende que não é necessário que estejam instalados e em funcionamento, bastando que o transporte seja necessário. Nem é necessário que sejam maquinismos, podendo ser balcões, outros petrechos, móveis e utensílios.<sup>600</sup>

Já Cretella Junior entende que dão ensejo à indenização as máquinas instaladas e em funcionamento, excluindo-se aquelas apenas depositadas e paradas, as instaladas e em desuso e as portáteis. Para ele, instaladas são as agregadas ao solo.<sup>601</sup>

O preceito legal citado fala em “quantia módica” para desmonte e transporte de maquinismos instalados e em funcionamento.

Segundo Cretella Junior, dentro do espírito da lei, quantia módica é quantia razoável.<sup>602</sup> Seabra Fagundes diz que a importância

---

<sup>599</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 163. Art. 25, § único do Decreto-lei nº 3.365/41: “Art. 25. O principal e os acessórios serão computados em parcelas autônomas. § único. O juiz poderá arbitrar quantia módica para desmonte e transporte de maquinismos instalados e em funcionamento”.

<sup>600</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Ob. cit., p. 95-96.

<sup>601</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 115.

<sup>602</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado da desapropriação...*, p 114.

arbitrada não se destina a indenizar o prejuízo do desmonte e transporte, mas apenas amenizá-lo.<sup>603</sup>

Vicente de Paula Mendes entende de forma diversa, afirmando que, se houve prejuízo diretamente resultante da expropriação, para que o patrimônio do expropriado seja mantido em sua integralidade, impõe-se a cobertura destas despesas, não para amenizar o dano ou facilitar a desocupação, mas para recompor o patrimônio. Segundo ele, o § único do art. 25 concede um direito ao proprietário e não uma faculdade ao Juiz, e não se deve interpretar restritivamente as palavras maquinismos instalados e em funcionamento, pois a indenização deverá cobrir o deslocamento, a desmontagem e a remontagem de qualquer bem em produção.<sup>604</sup>

Em se tratando de imóvel rural, não se pode esquecer de eventuais despesas relativas ao transporte de semoventes. Arthur Pio dos Santos afirma que, dentre as despesas que devem ser incluídas na indenização do imóvel rural, estão também as “*as referentes ao desmonte e transporte de bens ou semoventes não atingidos pela medida.*”<sup>605</sup>

Outro tipo de despesa que deve ser considerado é o das custas judiciais.

---

<sup>603</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. Ob. cit., p. 319-320.

<sup>604</sup> MENDES, Vicente de Paula, Ob. cit., p. 75-76.

Segundo Rubens Limongi França, são despesas com o processo. Dentre elas, enumera ele as relativas aos atos que praticam no processo, as despesas de viagens necessárias, o salário pericial, as diárias de testemunhas, o salário do assistente técnico, os honorários advocatícios e as despesas com publicação de editais.<sup>606</sup>

Devem-se incluir na reparação expropriatória também as despesas relativas ao levantamento da indenização.

Na lição de Vicente de Paula Mendes, as despesas que o proprietário tiver para o levantamento do preço, comprovadamente feitas para obter certidões negativas de ônus reais e com a publicação de editais para conhecimento de possíveis interessados, correm por conta do Poder Público. Tais providências resultam do processo expropriatório e têm por objetivo garantir a este que o pagamento não se fará a pessoa errada. Além disso, a indenização deixaria de ser justa, caso fosse desfalcada para cobrir tais despesas. Mas o bom senso deve prevalecer, não se devendo atribuir ao expropriante, por exemplo, despesas que se fizerem para regularizar seu domínio.<sup>607</sup>

---

<sup>605</sup> SANTOS, Arthur Pio dos. Ob. cit., p. 111.

<sup>606</sup> FRANÇA, Rubens Limongi, Ob. cit., p. 92.

<sup>607</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p. 76.

Outro tipo de despesa é a atinente ao reemprego de capital, também chamada de *frais de emploi*.

Sérgio Ferraz afirma que a matéria relativa às despesas a que o expropriado se veja obrigado a fazer para reemprego do capital é exaustivamente tratada principalmente na doutrina francesa, onde surge sob a expressão *frais de emploi*.<sup>608</sup>

Afirma esse autor que copiosa indicação jurisprudencial repele a possibilidade de inclusão desta verba na indenização<sup>609</sup>, salientando que o expropriado é livre para reuplicar ou não a quantia que recebe como indenização, surgindo tal reemprego, portanto, como um dado meramente aleatório, situado na faixa discricionária da vida privada do expropriado, não podendo as despesas daí defluentes ser impostas ao expropriante.<sup>610</sup>

---

<sup>608</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 46. Há decisão do Supremo Tribunal Federal considerando que *frais de emploi* e *going value* dizem respeito à mesma verba, que segundo tal Corte, é indevida: “Na desapropriação, está o expropriante obrigado a indenizar o justo preço do bem expropriado, e não mais, descabendo, assim, condenação a título de verba para reembolso do capital (*going value* ou *frais de emploi*)” (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 90428. Wilson Azevedo Nunes e sua mulher e Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro - Metrô. Relator Ministro Cunha Peixoto. 12.12.1978. DJU 23.03.1979, p. 2103).

<sup>609</sup> Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 92.035-RJ. Abel de Almeida Paiva e sua mulher e Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Relator Ministro Moreira Alves, 26.02.1980. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, vol. 140. abr.-jun. de 1980. Fundação Getúlio Vargas, 1980, p. 80. - Veja-se, por exemplo, o teor da decisão proferida neste feito: “A justa indenização deve corresponder à perda total do imóvel, não abrangendo despesas de reuplicação (*frais de emploi*)”.

<sup>610</sup> Idem, p. 47.

Em igual sentido escreve Vicente de Paula Mendes, asseverando que reiterada jurisprudência vem entendendo que na indenização não se pode cogitar de despesas com futuras aquisições, por duas razões: (a) por serem incertas e (b) porque o proprietário pode querer dar outro destino ao dinheiro.<sup>611</sup>

O Supremo Tribunal Federal já decidiu assim: “*Frais de remploi. Descabimento. A indenização nas desapropriações deve corresponder à reparação pela perda do imóvel não abrangendo despesas para aquisição de outro*”.<sup>612</sup> Do mesmo Tribunal tem-se: “*Em nosso sistema jurídico, não se admite normalmente a inclusão, na indenização, da verba relativa a ‘frais de remploi’*”.<sup>613</sup>

Afirma Sérgio Ferraz, entretanto, que tal entendimento vem sendo atenuado em situações em que o reemprego da verba indenizatória constitui seguramente um dado essencial para a manutenção da subsistência do expropriado.<sup>614</sup> Ressalva em igual sentido é feita também por Vicente de Paula Mendes.<sup>615</sup>

---

<sup>611</sup> MENDES, Vicente de Paula. Ob. cit., p.78.

<sup>612</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 92038-RJ. Ilídio Macedo de Andrade e sua mulher e Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Relator Ministro Cordeiro Guerra. 13.06.1980. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. vol. 95. fev. de 1981. p. 910.

<sup>613</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 92123-RJ. Antônio Silvério da Costa e sua mulher e Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro – METRÔ. Relator Ministro Moreira Alves. 26.02.1980. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. vol. 97. jul. de 1981. p. 410.

<sup>614</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 47.

<sup>615</sup> Assim escreve o autor, in Ob. cit., p. 78: “*Só devem ser computados danos que resultem imediatamente da desapropriação. Assim, ficando comprovado, em situações específicas, que o*

Defende Sérgio Ferraz que, quando o bem seja destinado a uma vocação industrial, a verba de reemprego deve ser incluída na indenização. Contudo, quando se trata de objeto de outra natureza, diz o autor que a reaplicação do capital reside na esfera da disponibilidade fática e jurídica do titular da indenização, que poderá atribuir-lhe o destino que bem entender, sendo a escolha deste destino matéria estranha à iniciativa expropriatória. Assim, para ele, a questão deve ser enfrentada caso a caso, à luz das circunstâncias de cada hipótese.<sup>616</sup>

Desta forma, tanto Sérgio Ferraz como Vicente de Paula Mendes acabam por se posicionar no sentido de que a matéria deve ser analisada casuisticamente, conforme se apresentem as situações específicas.

Segundo Seabra Fagundes, pelo princípio da justa indenização, as despesas com reemprego de capital ou reinstalação do negócio devem ser contempladas naqueles casos em que, pela natureza do bem e por sua vinculação à atividade econômica do expropriado, é

---

*proprietário é obrigado a adquirir outro imóvel para continuar sua atividade, como no caso de estabelecimentos industriais, é cabível incluir na indenização a despesa com a nova aquisição". A justificativa de Vicente de Paula Mendes é a seguinte (também à p. 78): "A idéia central é a mesma: para ser justa a indenização deve ser integral e corresponder ao prejuízo efetivamente sofridos, quaisquer que sejam."*

<sup>616</sup> FERRAZ, Sérgio. Ob. cit., p. 48.

razoável supor que este adquira bem da mesma espécie e para igual destino.<sup>617</sup> Eurico Sodré fala também em despesas de reinversão, como aquelas relativas a investimento do preço recebido pelo expropriado em outro imóvel, defendendo que devem ser consideradas na desapropriação.<sup>618</sup>

Nos dizeres de José Canasi, *“la tasa de los ‘frais de emploi’, varía entre el 10½ y 12%”*<sup>619</sup>

Vê-se, portanto, que se tem entendido que as despesas decorrentes do ato expropriatório devem ser incluídas no montante reparatório, garantindo-se, assim, o respeito ao princípio da justa indenização.

---

<sup>617</sup> FAGUNDES, M. Seabra. Ob. cit., p. 343.

<sup>618</sup> SODRÉ, Eurico. Ob. cit., p. 157. O autor exemplifica da seguinte forma: *“Na desapropriação de bens gravados de inalienabilidade, ou de menores, ou interditos, manda em geral o juiz competente que a indenização paga pelo expropriante seja aplicada em outros bens, da mesma natureza. É, então, de justiça, que a indenização cubra as despesas dessa aplicação, dentre as quais avultam a sisa e os selos de transcrição. Ainda que a aplicação não seja em imóvel, mas em títulos da dívida pública, haverá despesas com a aquisição (corretagem de bôlsas) e com a sub-rogação. Êsses danos são consequência direta e imediata da desapropriação.”*

<sup>619</sup> CANASI, José. Ob. cit., p. 138.

### 3. CONCLUSÃO

A propriedade é garantida pela Constituição e tem função social. A vida em sociedade às vezes exige que um interesse individual seja sacrificado por força de um interesse maior e, em certas ocasiões, o interesse geral demanda a supressão do direito de propriedade.

Neste caso, estabelece-se um conflito, onde, de um lado se tem o Estado e, de outro, o indivíduo. Tal confronto ocorre dentro do regime administrativo, no qual o Estado é dotado de prerrogativas. A existência destes privilégios estatais se justifica pela necessidade que o mesmo tem de promover a busca do interesse geral.

A desapropriação é a via pela qual o Estado promove a transferência coativa da propriedade, em razão de um interesse público.

O interesse público, coletivo ou geral, não obstante tenha conteúdo variável conforme a época e o local, tem alguns delineamentos que são mencionados pela doutrina. Dentre eles, destacam-se: *(a)* o de pertencer à esfera de necessidades não supridas necessariamente pela iniciativa privada e que são vitais para a comunidade como um todo e para cada um dos seus membros; *(b)* o de dizer respeito a um conjunto de necessidades coletivas humanas

que se ligam aos destinos dos indivíduos e dos grupos que compõem a sociedade; (c) o de ser uma arbitragem entre os diversos interesses particulares do grupo social; e (d) o de ser dotado de um certo grau de intensidade e ser comum a grande número de administrados.

Às prerrogativas estatais oferecidas em prol deste interesse coletivo, todavia, correspondem restrições que devem ser observadas na atuação do Estado, garantias para os particulares.

Do confronto que se estabelece entre o legítimo direito do indivíduo e o também legítimo direito de busca do bem comum, nasce a necessidade de conciliá-los. Esta harmonização, no instituto expropriatório, ocorre com a compensação do sacrifício imposto pela perda da propriedade. A desapropriação, aliás, é a sede própria na qual dita conciliação deve ocorrer.

A expropriação há de ser vista, assim, sob o enfoque do equilíbrio, da harmonia e da conciliação de interesses. Se um deles deve prevalecer (o público), há de se compensar o sacrifício imposto ao outro (o privado).

Ao direito de expropriar, portanto, corresponde o dever de indenizar. Fala-se na doutrina que a desapropriação é uma técnica de conversão de direitos, através da qual o bem expropriado se converte

em seu respectivo valor econômico, de forma que o patrimônio do expropriado permaneça intacto.

São elementos indissociáveis da desapropriação: *(a)* a fundamentação legal, que é inerente a toda atividade administrativa, *(b)* a transferência compulsória da propriedade, *(c)* a existência de um interesse público que a justifique, e *(d)* o pagamento de justa e prévia indenização ao expropriado.

O princípio da justa indenização na desapropriação é garantido pelo art. 5º, XXIV da Constituição Federal, sendo ele um dos pilares deste instituto.

Precisar o significado da “justa” indenização expropriatória, entretanto, não é tarefa fácil. A expressão “justa”, no caso, é um conceito indeterminado. Isto se evidencia pela própria busca da mensuração do que é justo em termos de indenização, procura esta que revela a indeterminação de seu conteúdo. Sendo assim, tal conteúdo deve ser preenchido pelo intérprete de acordo com a análise do caso concreto. Convém advertir que o exercício interpretativo não comporta arbitrariedade e deve encontrar limites em critérios objetivos.

Diversas são as idéias expostas pela doutrina na busca do sentido da justa indenização na expropriação, destacando-se as seguintes: *(a)* deve ser exata: nem mais, nem menos; sem excesso,

nem deficiência; (b) deve corresponder ao efetivo prejuízo causado ao patrimônio lesado; (c) é informada pelas noções de conformidade, congruência, proporção, equilíbrio, equivalência, correspondência e paridade; e (d) implica em ausência de enriquecimento ou empobrecimento de qualquer das partes.

A justa indenização expropriatória deve englobar o valor do bem atingido e todos os prejuízos que decorrerem efetivamente do ato estatal, de forma a permitir que o patrimônio atingido permaneça inalterado.

A compensação do sacrifício causado ao indivíduo significa que o ônus necessário ao atendimento de um interesse público é proporcionalmente distribuído entre todos os membros da coletividade.

Há diversos sistemas que são utilizados para a mensuração do *quantum* compensatório na expropriação, tendo todos como escopo final a obtenção da justa indenização. Na verdade, fundamentam-se eles em princípios que se equivalem, e sua existência demonstra a preocupação de atingir uma única finalidade, qual seja, a de garantir a ausência de lesões, danos ou prejuízos à propriedade.

Este aparato teórico nos interessa para o estudo da justa indenização do imóvel rural, que pode ser conceituado sob dois

critérios: (a) o da localização, segundo o qual é rural o imóvel que está fora do perímetro urbano, pagando imposto territorial rural; e (b) o da destinação, pelo qual é rural o imóvel destinado à agricultura ou pecuária. Entende-se na doutrina que a Carta Magna de 1988 optou pelo primeiro deles.

O valor da indenização é uma soma elementos que não devem ser considerados isoladamente, mas juntos e integrados. O imóvel rural reveste-se de peculiaridades e características que devem ser levadas com consideração na apuração do montante devido. A legislação pátria estabelece critérios e parcelas que devem compor a indenização do imóvel rural através da Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, aplicando-se subsidiariamente o disposto no Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941.

Defende-se na doutrina, entretanto, que a legislação não pode restringir o real sentido do princípio da justa indenização.

Há interessante e rica discussão doutrinária e jurisprudencial acerca das parcelas e dos fatores que influenciam na mensuração da indenização expropriatória, nela incluídos temas relacionados ao bem, benfeitorias, área remanescente, servidão, medidas econômicas corretivas, honorários e despesas.

Em verdade, na desapropriação, o que importa é encontrar a justa compensação, não havendo, para isso, regras absolutas ou rígidas.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- 1 ALESSI, Renato, *Direito Administrativo*. Milano : Giuffrè, 1949.
- 2 ALVIM, Arruda. Desapropriação, indenização e valor corrigido.  
*RT: Revista de Direito Público*. vol. 14. out.-dez. de 1970. São Paulo : RT, 1970.
- 3 AMARAL, Francisco. *Direito Civil : introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1998.
- 4 ANDRADE, Odilon C. A justa indenização nas desapropriações.  
*Forense: Revista Forense*. vol. 131. set. de 1950. Rio de Janeiro : Forense, 1950.
- 5 BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*., 11. ed. Rio de Janeiro : Forense, 2000.
- 6 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo : Malheiros, 1999.
- 7 BASAVILBASO, Benjamin Villegas. *Derecho Administrativo*. vol. I. Buenos Aires : Tipografica Editora Argentina, 1950.
- 8 BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. vol. 7. São Paulo : Saraiva, 1990.

- 9 BEAUD, Michel. *Arte da tese: como preparar e redigir uma tese de mestrado, uma monografia ou qualquer outro trabalho universitário*. 2. ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1997.
- 10 BENVENUTI, Feliciano. *Appunti di diritto amministrativo, parte generale*. 3. ed. Padova : Cedam, 1955.
- 11 BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das coisas*. 4. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1956.
- 12 BIELSA, Rafael. *Ciencia de la administración*. 2. ed. Buenos Aires : Roque Depalma, 1955.
- 13 \_\_\_\_\_. *Derecho Administrativo*. tomo IV. 5. ed. Buenos Aires : Roque Depalma, 1956.
- 14 BORGES, Paulo Tormin. *Institutos básicos do direito agrário*. Saraiva, 11. ed. São Paulo : Saraiva, 1998.
- 15 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência no Recurso Especial 64.883-PR. Município de Curitiba e Luís Gastão de Alencar Franco de Carvalho. Relator Ministro Ari Pargendler. 14.02.1996. DJU 20.05.1996.
- 16 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 027.368-SP. Claudino de Almeida e Desenvolvimento Rodoviário S/A. - DERSA. Relator Ministro Demócrito Reinaldo. 23.02.1994. DJU 28.03.1994.

- 17 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 036.877-SP. Companhia Energética de São Paulo-Cesp e José Cantidio Junqueira de Almeida. Relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. 15.12.1993. DJU 21.02.1994.
- 18 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 060.137-SP. Companhia Energética de São Paulo - CESP e Edson Pizzo. Reator Ministro Cesar Asfor Rocha. 26.04.1995. DJU 29.05.1995.
- 19 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 064.065-DF. Jerônimo Heitor de Assumpção e Companhia Energética de São Paulo - CESP. Relator Ministro Humberto Gomes de Barros. 07.08.1995. DJU 18.09.1995.
- 20 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 079.401-SP. Fazenda do Estado de São Paulo e Mitra Arquidiocesana de São Paulo. Relator Ministro Ari Pargendler. 25.09.1997. DJU 13.10.1997.

- 21 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 104.358-SP. Companhia Energética de São Paulo - CESP e Maria Amália Mazzei Arruda. Relator Ministro Adhemar Maciel. 10.02.1996. DJU 01.03.1999.
- 22 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 105.209-PR. Ivo Carlos Arnt e Estado do Paraná. Relator Ministro Adhemar Maciel. 15.10.1998. DJU 26.04.1999.
- 23 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 111.367-SP. Kátia Rodrigues Afram Setaro e Município de São Paulo. Relator Ministro Garcia Vieira. 19.02.1998. DJU 20.04.1996.
- 24 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 151.384-PR. Cia. Energética de São Paulo – Cesp e Usina Central do Paraná S.A. Agricultura, Indústria e Comércio. Relator Ministro Demócrito Reinaldo. 06.05.1999. DJU 21.06.1999.
- 25 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. – Recurso Especial 172.586/RN. Município de Natal e Habib Chalita. Relator Ministro Ari Pargendler. 20.08.1998. DJU 08.09.1998.
- 26 \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 228.481-MA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -

- Ingra e Antônio Paulino dos Santos. Relator Ministro José Delgado. 24.02.1999. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília, vol. 132. ago. de 2000.
- 27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 079.784-SP. Relator Ministro Décio Miranda. 05.05.1981. DJU 29.05.1981.
- 28 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental 069.196-SP. Iochipe S.A. – Crédito, Financiamentos e Investimentos – ICREFI. Relator Ministro Rodrigues Alckmim. 17.03.1977. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, vol. 82.
- 29 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 051.088. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e João da Mata. Relator Ministro Luis Gallotti. 17.09.1962. DJU 16.11.1962.
- 30 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 076.735-SP. Jorge Alpheo Marrach e sua mulher e Municipalidade de São Paulo. Relator Ministro Aliomar Baleeiro, 21.09.1973. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, vol. 67, jan. de 1974.
- 31 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 088.767-RJ. Myrtes D'Avila Pereira e Outra e Estado do Rio

de Janeiro. Relator Ministro Thompson Flores. 08.05.1979.  
DJU 08.06.1979.

32 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 088.947-RJ. Estado do Rio de Janeiro e José Barbosa Fiúza e sua mulher. Relator Ministro Cunha Peixoto. 29.08.1978.  
DJU 28.09.1978.

33 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 090.428-RJ. Wilson Azevedo Nunes e sua mulher e Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro - Metrô. Relator Ministro Cunha Peixoto. 12.12.1978. DJU 23.03.1979.

34 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 090.656-SP. Antônio da Costa Reis Filho e sua mulher e Prefeitura Municipal de São Paulo. Relator Ministro Soares Muñoz, 01.07.1980. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília, vol. 99, fev. de 1982.

35 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 092.035-RJ. Abel de Almeida Paiva e sua mulher e Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Relator Ministro Moreira Alves, 26.02.1980. *Revista de Direito Administrativo*.

Rio de Janeiro, vol. 140. abr.-jun. de 1980. Fundação Getúlio Vargas, 1980.

- 36 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 092.038-RJ. Ilídio Macedo de Andrade e sua mulher e Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Relator Ministro Cordeiro Guerra. 13.06.1980. *Revisa Trimestral de Jurisprudência*. Brasília, vol. 95. fev. de 1981.
- 37 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 092.112-RJ. Cirúrgica Americana S.A. e Metrô do Rio de Janeiro. Relator Ministro Rafael Mayer, 03.03.1980. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, vol. 140., abr.-jun. de 1980. Fundação Getúlio Vargas, 1980.
- 38 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 092.123-RJ. Antônio Silvério da Costa e sua mulher e Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro – METRÔ. Relator Ministro Moreira Alves. 26.02.1980. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília, vol. 97. jul. de 1981.
- 39 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 093.850. Jair Rodrigues Pereira e Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Relator Ministro Moreira Alves, 20.05.1982.

*Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília. vol. 105. jul. de 1983.

- 40 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 096.823-SP. Indústria Zanaga Ltda. e Prefeitura Municipal de Americana. Relator Ministro Rafael Mayer. 14.09.1982. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 150. out.-dez. de 1982. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1982.
- 41 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 189.964-SP. Espólio de Arthur Hanashiro e Município de Juquia. Relator Ministro Carlos Velloso. 07.05.1996. DJU 21.06.1996.
- 42 \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 247.866-CE. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Construtora Metro Ltda. Relator Ministro Ilmar Galvão. 09.08.2000. DJU 24.11.2000.
- 43 BRASIL. Tribunal de Alçada de São Paulo. Recurso *ex officio* 033.089-Botucatu. Fazenda do Estado e Jayme de Almeida Pinto. Relator Juiz J. Cavalcanti Silva. 08.02.1960. *Revista dos Tribunais*. n. 297. 1960.
- 44 \_\_\_\_\_. Tribunal de Alçada de São Paulo. Recurso *ex officio* 178.222-Santos. Departamento de Estradas e Rodagem do

Estado de São Paulo e Thadeu Francisco da Silva e sua mulher. Relator Juiz Assis Moura. 27.06.1972. *Revista dos Tribunais*. n. 443. 1972.

- 45 BRASIL. Tribunal de Apelação do Distrito Federal. Apelação 002.276. José Dias e outros e Prefeitura do Distrito Federal. Relator Desembargador Henrique Fialho, 23.07.1943. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. vol. I. fasc. I. jan. de 1945 : Fundação Getúlio Vargas, 1945.
- 46 BRASIL. Tribunal de Alçada do Paraná. Apelação Cível 138.540-2–Cianorte. Companhia Paranaense de Energia – Copel e Pedro Poncetti e Outro. Relator Juiz Eduardo Fagundes. 09.03.2000. Acórdão 10347, livro 36, fls. 200 a 205. DJPR 17.03.2000.
- 47 BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 052.906-5. Cleiber Ciolete Ferreira e Outros. Relator Des. Abreu Leite. 16.04.1996.
- 48 BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível 1997.013772-9–SJ. Luzia Luiza da Silva e Outro e Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A. – CELESC. Relator Desembargador Nilton Macedo Machado. 27.10.1998. DJSC 15.01.1999.

- 49 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível 018.882-Gaspar. Herbert Krepsky e sua mulher e Centrais Elétricas do Sul do Brasil. Relator Desembargador Xavier Vieira. 03.12.1981. *Revista dos Tribunais*. n. 572. 1983.
- 50 BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 013.816-Campinas. Companhia Paulista de Estradas de Ferro e Nicolau Von Zuben e outros. Relator Desembargador J. de Faria. 31.08.1926. *Revista dos Tribunais*. n. 59. 1926.
- 51 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 022.068-5-Fernandópolis. Cesp – Cia. Energética de S.P. e outro e Boaventura Rodrigues espólio representado por e outros. Relator Desembargador Felipe Ferreira. 13.11.1996. DJSP 28.11.1996.
- 52 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 022.765-5-Pindamonhangaba. José Rubens Marcondes de Aguiar e Outros e Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba e Outro. Relator Desembargador J. Jacobina Rabello. 14.11.1996. DJSP 03.12.1996.

- 53 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 039.567-Jaú. Francisco Alípio de Almeida Prado e Cia. Paulista de Estradas de Ferro. Relator Desembargador H. da Silva Lima. 08.10.1948. *Revista dos Tribunais*. n. 177. 1949.
- 54 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 047.564-Penápolis. Francisco Rolim Gonçalves e Cia. Paulista de Fôrça e Luz. Relator Desembargador José R. A. Vallim. 22.02.1951. *Revista dos Tribunais*. n. 192. 1951.
- 55 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 108.984. Prefeitura Municipal de Piracicaba e Antônio Ferraz e outros. Relator Desembargador Andrade Junqueira. 09.06.1961. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 70, out.-dez. de 1962. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1962.
- 56 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 138.751. Fazenda do Estado e Raymundo Pires Malhado. 23.11.1964. *Revista dos Tribunais*. n. 380. 1967.
- 57 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 145.404-4 – Santos. Segredo de Justiça. Relator Desembargador Guerrieri Rezende. 21.02.2000. *Juris Síntese*

*Millenium*. [São Paulo]: Sonopress, 2001. CD n. 32, Nov-Dez. 2001.

- 58 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 150.395-2-Mogi das Cruzes. Fazenda do Estado de São Paulo e Outro e Agro Pastoril e Mineração Pirambeiras Ltda. Relator Desembargador Nelson Hanada. 30.11.1989. DJSP 06.02.1990.
- 59 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 226.781-2 – Birigui. CESP – Cia. Energética de S.P. e Outro e Alessandro Piazzalunga e Outros. Relator Desembargador Telles Corrêa. 27.01.1994. DJSP 21.02.1994.
- 60 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 230.551-2–Ribeirão Pires. Prefeitura Municipal de Rio Grande da Serra e Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo COHAB SP. Relator Desembargador Oetterer Guedes. 08.02.1994. DJSP 15.03.1994.
- 61 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 238.894-2-Moji das Cruzes. Edmundo de Souza Junior e Outros e DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A. e

Outro. Relator Desembargador Scarance Fernandes.  
29.07.1994. DJSP 18.08.1994.

62 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível  
248.910-2-Fernandópolis. DER - Departamento de Estradas e  
Rodagem do Estado de São Paulo e outro e João Negri e  
outros. Relator Desembargador Mohamed Amaro.  
11.12.1995. DJ 19.03.1996.

63 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível  
261.117-2 – Americana. CPFL – Cia. Paulista de Força e  
Luz e Outro e De Cillo S/A. e Outro. Relator  
Desembargador Ruiteir Oliva. 01.04.1997. DJSP  
13.05.1997.

64 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível  
262.561-2-Piraju. Prefeitura Municipal de Tejupa e Outro e  
Francisco Rodrigues e Outro. Relator Desembargador  
Celso Bonilha. 04.08.1995. DJSP 23.08.1995.

65 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível  
267.734-2-Caçapava. DERSA - Desenvolvimento Rodoviário  
S/A. e Agro Pastoril S/A. e Outro. Relator Desembargador  
Quaglia Barbosa. 03.10.1995. DJSP 20.10.1995.

- 66 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 271.142-2 – Indaiatuba. Prefeitura Municipal de Indaiatuba e Primo Francisco Capovilla. Relator Desembargador Ruitter Oliva. 24.10.1995 . DJSP 15.12.1995.
- 67 BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível e Reexame Necessário 40.548-7. Cesp Companhia Energética de São Paulo e Usina Central do Paraná As Aricultura Indústria e Comércio. Relator Desembargador Oto Luiz Sponholz. 18.06.1997. DJPR 03.02.1997. Acórdão 13294, livro 277.
- 68 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível 049.989-4-Ponta Grossa. Farjallah Ibrahim Bazzi e Município de Ponta Grossa. Relator Desembargador Jesus Sarrão. 29.10.1996. DJPR 03.02.1997.
- 69 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível 063.303-6-São Mateus do Sul. Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER e Francisco Augustinhaki e Outros. Relator Juiz Convocado Munir Karam. 16.06.1998. DJ 17.08.1998.

- 70 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Paraná. Embargos Infringentes 28621-7/03-Centenário do Sul. Maurilio Favoreto e Outros e Cesp Companhia Energética de São Paulo. Relator Desembargador Ulysses Lopes. 05.10.1995. DJPR 23.10.1995.
- 71 BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Apelação Cível 1999.001.10336-Capital. Domingos Carlos Pinheiro Barbosa e Outro. Relatora Desembargadora Marly Macedônio França . 23.11.1999. DJRJ 17.12.1999.
- 72 BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. AC 598136901. Relator Desembargador Wellington Pacheco Barros. 09.02.2000. *Juris Síntese Millenium*. [São Paulo]: Sonopress, 2001. CD n. 32, Nov-Dez. 2001.
- 73 \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Cível 597095132-Lajeado. Werner Schonhorst e Outra e Município de Lajeado. Relator Desembargador José Carlos Teixeira Giorgis. 23.04.1998.
- 74 BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Apelação Cível 9.724-MA. União Federal e Ayoub Maluf & Jorge Limitada. Relator Ministro Cândido Lôbo. 22.07.1963. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 79. jan.-mar. de 1965.

- 75 BRASIL. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível 1997.01.00009973-2 – GO. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Companhia Brasileira de Agropecuária – COBRAPE S/A. Relator Juiz Eustaquio Silveira. 10.08.2000. DJU 13.10.2000.
- 76 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Agravo de Instrumento 1998.01.00.0049061-1 – MG. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e SICAFE – Produtos Siderúrgicos Ltda. Relator Juiz Olindo Menezes . 19.10.2000. DJU 04.02.2000.
- 77 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível 1998.01.00.0074863-6-MG. Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER e Jovelino Camilo da Silva. Relator Juiz Candido Ribeiro. 19.10.1999. DJ 04.02.2000.
- 78 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível 1998.01.00.0092129-PA. Fazenda Santa Teresa S/A. e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Relator Juiz Osmar Tognolo. 23.02.1999. DJ 16.04.1999.

- 79 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível 1999.01.00040702-7 – PA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Ubaldo Pereira Guimarães. Relatora Juíza Conv. Daniele Maranhão Costa Calixto. 19.05.2000. DJU 27.10.2000.
- 80 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível 1999.01.00086955-7 – BA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Nelson Costa Souza. Relatora Juíza Conv. Selene Almeida. 07.12.1999. DJU 11.02.2000.
- 81 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 89.01.14711-4. Ricardo Borges de Castro Cunha e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relatora Juíza Eliana Calmon. 29.11.1989. DJU 05.03.1990.
- 82 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 90.01.17244-0-MT. Osvaldo Moreira de Figueiredo e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator Juiz Fernando Gonçalves. 10.04.1991. DJU 22.04.1991.

- 83 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 91.01.11439-5-GO. Odilon Nogueira e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator Juiz Nelson Gomes da Silva. 16.10.1991. DJU 11.11.1991.
- 84 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 93.01.0100803-3. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Espólio de Eduardo Assmar e Outro. Relator Juiz Vicente Leal. 01.03.1993. DJU 29.03.1993.
- 85 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Apelação Cível nº 94.01.15257-8-PA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Zandino Uliana. Relator Juiz Mário César Ribeiro. 07.12.1994. DJU 27.03.1995.
- 86 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. Embargos Infringentes em Apelação Cível nº 90.01.13471-8-DF. Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte e Alexandre Maria Castellotti. Relator Juiz Tourinho Neto. 02.10.1990. DJU 08.04.1991.
- 87 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 3ª Região. Apelação Cível 90.03.027156-9-SP. Estaleiros Unidos com/e Navegação

- Ltda e Outro e União Federal. Relatora Juíza Salette Nascimento. 07.12.1993. DJ 08.03.1994.
- 88 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 3ª Região. Apelação Cível 91.03.002815-1-SP. Angelo Rufato e Outros. Relator Desembargador Federal Oliveira Lima. 19.10.1999. DJ 01.02.2000.
- 89 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 3ª Região. Apelação Cível 95.03.025702-6 – SP. Relatora Desembargadora Federal Aricê Amaral. 02.03.1999. DJU 07.04.1999.
- 90 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 3ª Região. Apelação Cível 96.03.013890-8-SP. Cia. Energética de São Paulo – CESP e Rosa Maria Junqueira Franco e Outro. Relatora Desembargador Federal Aricê Amaral. 05.05.1998. DJU 03.06.1998.
- 91 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. Apelação Cível nº 90.04.02245-7-PR. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Turibio Bueno de Freitas. Relator Juiz Osvaldo Alvarez. 28.05.1982. DJ 12.08.1992.
- 92 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível 96.04.05696-4-PR. Eduardo Alves Alcantara e Cesp Cia.

Energética de São Paulo. Relatora Desembargadora Federal Silvia Goraieb. 15.05.2001. DJ 01.11.2001.

- 93 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. Apelação Cível nº 96.04.31714-8/SC. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Lucia Helena Bertaso Goldani. Relator Juiz Alcides Vettorazzi. 27.03.2001. DJU 31.01.2002.
- 94 \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível 189667-RN. INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Graco Magalhães Alves. Relator Desembargador Federal Nereu Santos. 13.06.2000. DJ 29.09.2000.
- 95 CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. vol. II. 10. ed. Coimbra : Almedina. 1999.
- 96 CANASI, José. *El justoprecio en la expropiación pública*. Buenos Aires : Roque Depalma, 1952.
- 97 CASAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Buenos Aires : Cooperadora de Derecho y Ciências Sociales, 1977.
- 98 CENTOFANTI, Nicola. *L'expropriazione per pubblica utilità*. Milano : Giuffrè, 1999.

- 99 CORNU, Gérard. *Droit civil : introduction, les personnes, les biens*. 9. ed. Paris : Montchrestien, 1999.
- 100 CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. vol. I. Rio de Janeiro : Forense, 1988.
- 101 \_\_\_\_\_. *Tratado da desapropriação*. vol. 2. Rio de Janeiro : Forense, 1980.
- 102 CRUZ, João Claudino de Oliveira e. Honorários de advogado em desapropriação. *Forense: Revista Forense*. vol. 131. set. de 1950. Rio de Janeiro : Forense, 1950.
- 103 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo : Atlas, 1999.
- 104 DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. vol II. 10. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1997.
- 105 DUPUIS, Georges e GHÉDON, Marie-José. *Droit Administratif*. 3. ed. Paris : Armand Colin, 1991.
- 106 ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de derecho administrativo*. vol. II. Madrid : Civitas, 1982.
- 107 FAGUNDES, M. Seabra. *Da desapropriação no direito brasileiro*. 1. ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1949, Rio de Janeiro.

- 108 FALLA, Fernando Garrido. *Las transformaciones del régimen administrativo*. 2. ed. Madrid : Diana Artes Gráficas Instituto de Estudios Políticos, 1962.
- 109 \_\_\_\_\_. *Tratado de Derecho Administrativo*. vol. II. 2. ed., Madrid : Instituto de Estudios Políticos, 1962.
- 110 FERRAZ, Sérgio. *A justa indenização na desapropriação*. São Paulo : RT, 1978.
- 111 FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1995.
- 112 FLEINER, Fritz. *Les principes généraux du droit administratif allemand*. Trad. de Ch. Eisenmann. Paris : Delagrave, 1933.
- 113 FRAGOLA, Umberto. *Manuale di diritto amministrativo*. 4. ed. Napoli : Humus, 1949.
- 114 FRANÇA, Rubens Limongi. *Manual prático das desapropriações: aspectos públicos, privados e processuais*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1978.
- 115 FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Desapropriação: na doutrina, no direito brasileiro, na legislação comparada*. São Paulo, Saraiva, 1973.
- 116 GARCIA, Paulo. *Terras devolutas*. Belo Horizonte : Oscar Nicolai, 1958.

- 117 GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 14. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1999.
- 118 \_\_\_\_\_. *Obrigações*. 10. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1955.
- 119 GRACILI, Rino, SAIJA, Antonio e SANTUCCI, Dante. Proprietà fondiaria, 'ius aedificandi', vincoli sul territorio, pianificazione urbanistica, indennità di esproprio. *Nuova Rassegna*. n. 9-10, 1986 : 1986.
- 120 GRAU, Eros Roberto. *Direito posto e direito pressuposto*. São Paulo : Malheiros, 1996.
- 121 GRECO, Marco Aurélio. O instituto da desapropriação. *RT: Revista de Direito Público*. n. 16. abr.-jun. de 1971. São Paulo : RT, 1971.
- 122 GRISEL, André. *Traité de droit administratif*. vol. I. Neuchâtel : Editions Ides et Calendes, 1984.
- 123 JÈZE, Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. vol. II. Trad. de Julio N. San Millán Almargo. Buenos Aires : Depalma, 1949.
- 124 JOSSERAND, Louis. *Derecho Civil*. tomo I. vol. III. Trad. de Santiago Cunchillos y Manterola. Buenos Aires : Bosch y Cía, 1952.

- 125 LAUBADÈRE, André de, VENEZIA, Jean-Claude e GAUDEMET, Yves. *Traité de droit administratif*. tome 1. 14. ed. Paris : L.G.D.J., 1996.
- 126 LAUBADÈRE, André de e GAUDEMET, Yves. *Traité de droit administratif*. tome 2. 11. ed. Paris : L.G.D.J., 1998.
- 127 LE TARNEC, Alain. *Manuel de l'expropriation*. Paris : Dalloz, 1960.
- 128 LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito agrário, estudos*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1977.
- 129 LINTZ, Sebastião. Das avaliações dos imóveis rurais expropriados. *Forense: Revista Forense*. vol. 173. set.-out. de 1957. Rio de Janeiro : Forense, 1957.
- 130 LOPES, Gilberto Siqueira. A desapropriação e as limitações do direito à propriedade privada. *RT: Revista de Direito Público*. n. 26, out.-dez. de 1973. São Paulo : RT, 1973.
- 131 MARIE, J.. *Éléments de droit administratif*. Paris : Larose et Forcel, 1890.
- 132 MARIN, Jose Gascon y. *Tratado de derecho administrativo*. tomo 1. 11. ed. Madrid : C. Bermejo. 1950.
- 133 MARQUES, J. M. de Azevedo. Desapropriação - conceituação da palavra “justa”, usada § 17 do art. 113 da const. federal -

inconstitucionalidade do art. 660 § 1º do cod. do proc. do estado de são paulo, idem do art. 2 da lei federal nº 1.021, de 1903. *Forense: Revista Forense*. out. de 1937. Rio de Janeiro : Forense, 1937.

- 134 MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado, sistema e tópica no processo obrigacional*. São Paulo : RT, 1999.
- 135 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3. ed. São Paulo : RT, 1999.
- 136 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo : Malheiros, 1999.
- 137 MENDES, Vicente de Paula, *A indenização na desapropriação. Doutrina, legislação e jurisprudência*. Belo Horizonte : Del Rey, 1992.
- 138 MENEZES CORDEIRO, António Manuel da Rocha e. *Da boa-fé no direito civil*. vol. II. Coimbra : Almedina, 1984.
- 139 MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. tomo XIV. 2. ed. Rio de Janeiro : Borsoi, 1956.
- 140 OLIVEIRA, Fernando Andrade de. *Limitações administrativas à propriedade privada imobiliária*. Rio de Janeiro : Forense, 1982.

- 141 OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : Renovar, 1997.
- 142 ORLANDO, V. E.. *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*. vol. I. Milano : Società Editrice Libreria. 1897.
- 143 PAULSEN, Leandro. Desapropriação e reforma agrária (Org.). *Desapropriação e reforma agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997.
- 144 PERLINGIERI, Pietro. *Manuale di diritto civile*. 2. ed. Napoli : Edizioni Scientifiche Italiane, 2000.
- 145 PONTES, Epaminondas. Propriedade - desapropriação - justo preço. *Forense: Revista Forense*. vol. 261. jan.-mar. de 1978. Rio de Janeiro : Forense, 1978.
- 146 RIVERO, Jean e WALINE, Jean. *Droit administratif*. 17. ed. Paris : Dalloz, 1998.
- 147 ROYO-VILLANOVA, Antonio. *Elementos de derecho administrativo*. tomo 2. 25. ed. Valladolid : Santarén, 1960.
- 148 RUGGERIO, Roberto de. *Instituciones de derecho civil*. tomo 1. Trad. de Ramon Serrano Suñer e Jose Santa Cruz Teijeiro. Madrid : Reus.

- 149 RUIZ, João Álvaro. *Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos*. São Paulo : Atlas, 1986.
- 150 SANDULI, Aldo M.. *Manuale di diritto amministrativo*. vol. 2. 15. ed., Napoli : Editore, 1989.
- 151 SANTOS, Arthur Pio dos. *Curso de direito agrário, desapropriação e direito agrário*. vol. 3. Brasília : Fundação Petrônio Portella, 1982.
- 152 SILVA, Carlos Medeiros. A fixação do valor dos imóveis sujeitos ao imposto predial, nas desapropriações por utilidade pública. *Fundação Getúlio Vargas: Revista de Direito Administrativo*. vol. I. fasc. I. jan-1945. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1945.
- 153 \_\_\_\_\_. A desapropriação por interêsse social. *Fundação Getúlio Vargas: Revista de Direito Administrativo*. vol. 29, jun.-set. de 1952. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1952.
- 154 SODRÉ, Eurico. *A desapropriação*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 1955.
- 155 STEFANINI, Luíz de Lima. *A propriedade no direito agrário*. São Paulo : RT, 1978.

- 156 TÁCITO, Caio. Problemas atuais da desapropriação. *RT: Revista de Direito Público*. n. 31. set.-out. de 1974. São Paulo : RT, 1974.
- 157 TENÓRIO, Igor. *Curso de direito agrário brasileiro*. São Paulo : Saraiva, 1984.
- 158 TOMASIN, Daniel. *L'évolution de la propriété immobilière. L'évolution contemporaine du droit des biens, Troisièmes Journées René Savatier, Poitiers, 4 et 5 octobre 1990*. Paris : Presses Universitaires de France, 1991.
- 159 TURCHIARULO, Giuseppe. *L'expropriazione per pubblica utilità*. Como : Cesare Nani, 1947.
- 160 VEDEL, Georges e DEVOLVÉ, Pierre. *Droit administratif*. tome 1. 12. ed. Paris : Presses Universitaires de France, 1992.
- 161 VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Desapropriação para fins de reforma agrária - apontamentos. *RT: Revista de Direito Público*. n. 34. abr.-jun. de 1975. São Paulo : RT, 1975.
- 162 VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. v. 4. São Paulo : Atlas, 2001.
- 163 VILLEGAS, A. Walter. *Régimen jurídico de la expropiación*. Buenos Aires : Depalma, 1973.

164 VIRGA, Pietro. *Diritto Amministrativo: i principi*. vol. 1. 2. ed.

Milano : Giuffrè, 1989.

165 \_\_\_\_\_. *L'expropriazione*. Palermo : Edizioni Universitaire, 1962.

166 WHITAKER, F.. *Desapropriação*, 3. ed. São Paulo : Atlas, 1946.

167 ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. vol. 4. 5. ed.

Milano : Giuffrè, 1958.