

A INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA: UMA ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DE JUROS MORATÓRIOS E COMPENSATÓRIOS NO JUSTO PREÇO

INDEMNITY IN AGRICULTURAL MISAPPROPRIATION: ANALYSIS OF THE IMPACT OF INTEREST LATE AND CONTERVAILING PAYMENT ON FAIR PRICE

Camila Ragonezi Martins¹

Marcela Iossi Nogueira²

RESUMO

O trabalho apresenta como tema o estudo da indenização na desapropriação agrária, tendo como ponto central a análise das medidas econômicas corretivas que se incluem na mensuração do justo preço, notadamente os juros moratórios e compensatórios. Atualmente, na ordem jurídica brasileira, toda forma de propriedade está intrinsecamente permeada pelo princípio constitucional da função social. Dessa perspectiva, fundamentada no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, ganha evidência a desapropriação agrária enquanto modalidade de intervenção estatal na propriedade privada que não atende à sua destinação social. O estudo propõe-se, inicialmente, a analisar o instituto da desapropriação do imóvel rural a partir da Constituição de 1988 e o modo pelo qual a fixação da justa indenização é disciplinada na ordem vigente. Deveras, reconhecer o que se integra no justo preço na desapropriação agrária apresenta-se tarefa de sobejada importância, uma vez que a indenização apresenta-se como instrumento harmonizador do conflito de interesses entre a Administração Pública e o particular expropriado. Nesse contexto, o trabalho dará enfoque na incidência dos juros moratórios e compensatórios na indenização da desapropriação agrária, pois tal questão ainda não está bem delineada e gera controvérsias no cenário jurídico nacional. A pesquisa insere-se numa perspectiva interdisciplinar e busca contribuir para o debate sobre as atuais políticas agrárias pensadas para o Brasil. O estudo justifica-se pela relevância social do tema,

¹ Mestranda em Direito Agrário na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Endereço eletrônico: camilaragonezi@hotmail.com

² Mestranda em Direito Agrário na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, bolsista FAPEG. Endereço eletrônico: mn.ioffi@hotmail.com

haja vista a necessidade de reorganizar a estrutura fundiária brasileira, e será construído a partir da pesquisa jurisprudencial e bibliográfica dos livros e trabalhos científicos sobre o assunto.

Palavras-chave: Propriedade. Desapropriação Agrária. Indenização. Juros.

ABSTRACT

The work presents the study of compensation in land expropriation as theme, having at its center the analysis of corrective economic measures that include the measurement of fair value, notably the late payment interest and compensation. Currently, the brazilian legal system, all forms of property is inherently permeated by the constitutional principle of social function. From this perspective, based on the principle of the supremacy of the public interest over private interest, evidence wins the expropriation mode of land while state intervention in private property that does not meet their social destination. The study proposes to initially analyze the institute expropriation of rural property from the 1988 Constitution and the way in which the determination of fair compensation is disciplined in the existing order. Indeed, recognizing that integrates the fair price on expropriated land presents an important task, since the compensation is presented as an instrument harmonizing the conflicting interests between the public administration and private expropriated. In this context, the work will focus on the incidence of default interest and compensatory damages in expropriation of land, as this issue is not well delineated and generates controversy in the national legal. The research is part of an interdisciplinary perspective and seeks to contribute to the debate on the current agricultural policies designed to Brazil. The study is justified by the social relevance of the topic, given the urgent need to reorganize the Brazilian agrarian structure, and will be constructed from the jurisprudential and literature search of books and scientific papers on the subject.

Keywords: Property. Land expropriation. Indemnity. Interest.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 seguiu a tendência histórica constitucional de impor limites ao caráter absoluto do direito de propriedade e hodiernamente estabelece que toda forma de propriedade está intrinsecamente permeada pelo princípio constitucional da função social (art.

5º, XXIII, CF). Logo, na atual sistemática constitucional, ao direito do proprietário corresponde o dever para com a coletividade de atribuir função social ao bem (CUNHA, 1993, p. 13).

Com efeito, partindo da premissa de que a função social constitui pressuposto do direito de propriedade, é possível reconhecer que somente aquelas propriedades que cumprem uma determinada finalidade direcionada ao princípio da justiça e do bem-estar social merecem a tutela estatal.

Desse modo, fundamentado no princípio constitucional da função social, surge para o Estado, em casos excepcionais, o dever-poder de intervir na propriedade privada quando o interesse público assim o exigir.

Dessa perspectiva, ganha destaque enquanto modalidade de intervenção estatal na propriedade o instituto jurídico da desapropriação para fins de reforma agrária, procedimento pelo qual a propriedade do particular é transferida compulsoriamente para o Poder Público, mediante o dever de reparação compensatória, visando o interesse social.

Nesta seara, garantiu também a Constituição de 1988 (art. 5º, XXIV c/c art. 184) o pagamento de justa indenização ao expropriado em razão da supressão do seu direito de propriedade. É de se ressaltar que, na evolução dos sistemas legislados acerca da desapropriação, em decorrência do princípio reparatório universal, predominou o pensamento histórico doutrinário calcado na necessidade de ressarcimento da perda do bem do administrado mediante indenização, verdadeira condição de legitimidade da ação estatal.

Diante desse contexto, a pesquisa propõe-se a analisar a indenização na desapropriação agrária a partir do estudo da incidência das medidas corretivas no justo preço, notadamente os juros moratórios e compensatórios. Deveras, o sistema adequado para determinar o *quantum* da reparação indenizatória é tema controverso, uma vez que envolve delimitar a posição de vantagem da Administração Pública sobre o particular, resguardando, ao mesmo tempo, o direito individual da propriedade. Atualmente, estabelecer parâmetros para a fixação do valor da compensação dada ao particular na desapropriação agrária representa um desafio e um instrumento de relevante importância para alcançar o equilíbrio econômico entre a situação anterior e a posterior do expropriado.

Com a finalidade de estabelecer linearidade às reflexões realizadas na esfera do tema pesquisado, o trabalho compreende três partes. Na primeira delas será apresentado, em linhas gerais, o instituto da indenização enquanto elemento estruturante da desapropriação agrária.

Em sequência, no segundo tópico da pesquisa, imiscuir-nos-emos na análise das medidas econômicas corretivas da indenização na desapropriação agrária, realizando um estudo detalhado acerca dos juros moratórios e dos juros compensatórios.

Na terceira parte do trabalho, será feita uma reflexão quanto à forma sobre a qual incidem os juros compensatórios na atual mensuração da indenização na desapropriação agrária, com o escopo de observar se o preço pago aos proprietários expropriados coaduna-se com o princípio constitucional que determina a justeza das indenizações.

A reflexão acerca da indenização na desapropriação agrária será desenvolvida a partir da pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, possibilitando a consolidação da produção teórica sob a qual se construiu a reflexão que será apresentada.

O estudo, por fim, objetiva contribuir no debate sobre o processo de desapropriação para fins de reforma agrária vigente na ordem jurídica brasileira, mormente no que tange à mensuração das indenizações. O assunto divide opiniões no cenário jurídico nacional e seu estudo justifica-se tendo em vista que a necessidade do desenvolvimento de uma política de reforma agrária eficiente que consiga amenizar as distorções apresentadas pela estrutura fundiária do país, oriunda de um processo histórico marcado por disputas pela propriedade e pela concentração de terras.

1 A Indenização na Desapropriação Agrária

A partir da evolução histórica do pensamento sobre o direito de propriedade da terra e das concepções de Estado de Direito, o Estado democrático de direito contemporâneo tornou admissível a interferência estatal no sentido de prover necessidades sociais e assumiu o dever-poder de atender ao bem comum, imiscuindo-se no direito daquele proprietário que descumpre o dever para com a coletividade de atribuir função social ao bem.

Dentro desta perspectiva, como modalidade de intervenção estatal na propriedade privada, emerge o instituto jurídico da desapropriação, conceituado como a transferência

compulsória da propriedade particular para o Poder Público, por utilidade, necessidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização (MEIRELLES, 1996, p. 512).

Com efeito, a ideia fundamental apta a justificar juridicamente o instituto da desapropriação é a de que interesse privado não pode prevalecer sobre o interesse público diante de uma motivação superior. O Estado pode desapropriar, desde que respeitados a norma maior constitucional, a legislação pertinente e o devido processo que a regula como forma de evitar manifestações estatais discricionárias (SOBRINO, 1996, p. 10-11).

Dentre as modalidades de intervenção estatal na propriedade, ganha destaque a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a qual pode ser concebida como um processo administrativo e, no mais das vezes, judicial, em que a Administração destitui do particular a propriedade de um imóvel rural que não atende os requisitos de sua função social, notadamente o aspecto econômico da produtividade.

A desapropriação agrária encontra guarida constitucional no art. 184 da Constituição Federal de 1988.

No contexto da desapropriação, a indenização é um dos pilares de todo o processo expropriatório, verdadeira condição de legitimidade da ação estatal (PRADO, 2007, p. 42). A justa indenização é a confissão de respeito ao direito de propriedade privada, uma vez que o poder público só poderá dela se apoderar se obedecido tal princípio. Desse modo, como forma de conciliar o interesse coletivo e o interesse privado, surge para o proprietário do imóvel expropriado, em razão da supressão do seu direito de propriedade, o direito de ser ressarcido, mediante pagamento de justa indenização.

Abalizando tal entendimento, o doutrinador Bandeira de Mello (2005, p. 810-811) explicita a importância da justa indenização e a define como “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”.

Nesta seara, a Constituição de 1988 (art. 5º, XXIV c/c art. 184, *caput*) garantiu o pagamento de justa indenização ao expropriado em razão da supressão do seu direito de propriedade. A determinação da indenização na desapropriação agrária dá-se através do valor de mercado do imóvel rural e o pagamento do valor atribuído à terra nua é realizado previamente em

TDA's (títulos da dívida agrária), resgatáveis em até vinte anos. As benfeitorias úteis e necessárias, por sua vez, são indenizáveis em dinheiro.

A indenização devida ao expropriado não se restringe ao pagamento isolado do valor de mercado do bem atingido. Nele, ainda se incluem medidas econômicas corretivas, tais como os juros moratórios, os compensatórios, a correção monetária e os demais consectários do desenrolar do processo expropriatório (CARVALHO FILHO, 2008, p. 756; DI PIETRO, 2001, p. 161-163; MEIRELLES, 1999, p. 529; MELLO, 2005, p. 811). Contudo, alguns mecanismos adotados quando da mensuração do preço, marcadamente a incidência dos juros moratórios e compensatórios, muitas vezes, propiciam o enriquecimento injustificado do expropriado, visto que dão ensejo a um acentuado incremento do valor da indenização.

Evidencia-se, portanto, a importância de se investigar o atual cálculo da indenização em matéria de desapropriação agrária, uma vez que tal indenização não deve ser prestada ao enriquecimento ou tampouco ao empobrecimento do expropriado. Ressarcir é o papel fundamental desempenhado pela indenização e só quando assim se faz, pode-se considerá-la justa.

2 A incidência de juros moratórios e compensatórios na indenização da desapropriação agrária

Os artigos 5º, inciso XXIV, e 184, *caput*, da Constituição Federal são as matrizes da indenização na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Os dispositivos constitucionais não conceituam o justo preço, mas estabelecem diretrizes segundo as quais deve-se mensurar o valor da propriedade expropriada.

Com efeito, a indenização devida na desapropriação agrária, para que atenda aos comandos insculpidos na Carta Maior, deve possibilitar a reposição do patrimônio do expropriado em valor líquido equivalente à respectiva perda patrimonial decorrente da desapropriação do bem. Nota-se que a indenização na desapropriação agrária, tal como proposta na ordem jurídica vigente, é mecanismo que protege não só o direito individual da propriedade contra a ação expropriatória do Estado. Na verdade, ao se estabelecer a obrigatoriedade do pagamento de indenização quando da expropriação de um imóvel rural, a ordem jurídica

resguarda também o próprio Estado e a coletividade contra o enriquecimento indevido do particular à custa do erário.

A justeza da indenização, portanto, para recompor o prejuízo decorrente da perda patrimonial, não se deve restringir apenas ao pagamento isolado do valor de mercado do bem atingido. Nela, incluem-se as perdas decorrentes da expropriação (CARVALHO FILHO, 2008, p. 756). Dentre as medidas econômicas corretivas, que incidem quando da mensuração dos valores pagos a título de indenização na desapropriação agrária, ganha destaque no estudo a análise dos juros moratórios e compensatórios.

2.1 Os juros moratórios

O estudo da incidência de juros de mora na indenização da desapropriação apresenta certas particularidades que devem ser ressaltadas no presente trabalho.

A primeira delas refere-se à sua base de incidência. Com efeito, segundo doutrina abalizada no tema, é pacífico o entendimento segundo o qual os juros moratórios devem ser calculados sobre o valor da indenização fixado em sentença prolatada no processo expropriatório, corrigido monetariamente (CARVALHO FILHO, 2008, p. 759; FONSECA, 2005, p. 82).

O termo inicial de contagem dos mencionados juros de mora no processo expropriatório, todavia, é questão controversa no cenário jurídico.

Inicialmente, alguns juristas sustentavam o posicionamento de que o termo inicial de contagem dos juros de mora seria o momento da citação para a ação de desapropriação. Indo de encontro a este entendimento, outros doutrinadores defendiam o momento de imissão na posse do imóvel expropriado como o inicial para a incidência dos juros de mora. Entretanto, predominava nos tribunais pátrios o entendimento consolidado e sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça de que a contagem dos juros de mora dar-se-ia após o trânsito em julgado da sentença expropriatória (FERRAZ, 1972, p. 88-90 apud CARVALHO FILHO, 2008, p. 760) ³.

³ Súmula 70 do STJ. Juros Moratórios - Desapropriação - Trânsito em Julgado da Sentença. Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença.

Após o advento da Medida Provisória n. 2.183/2001, que introduziu o art. 15-B no Decreto Lei n. 3395/1941- Lei Geral das Desapropriações, a sistemática do termo *a quo* da incidência de juros moratórios foi modificada. Com efeito, segundo o dispositivo alterador, os juros moratórios no processo expropriatório só serão devidos a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos moldes do sistema de precatórios estabelecido constitucionalmente (CARVALHO FILHO, 2008, p. 760) ⁴.

Todavia, em sede de desapropriação agrária, o critério para a fixação inicial dos juros moratórios estabelecido na Medida Provisória n. 2.183/2001 apresenta-se insuficiente, uma vez que nessa modalidade de intervenção estatal na propriedade, a indenização deve ser paga em títulos da dívida agrária (TDA's), sendo que somente as benfeitorias úteis e necessárias são indenizadas em dinheiro.

Assim, no tocante à parte em dinheiro da indenização, pode-se aplicar o estabelecido pelo art. 15-B do Decreto-lei n. 3.365/1941, ou seja, pode-se fixar o termo inicial de incidência dos juros moratórios de acordo com a sistemática proposta para os precatórios judiciais. Contudo, quanto à parte da indenização a ser paga em títulos estatais, a legislação e a doutrina são omissas no que se refere ao início da contagem do prazo dos juros moratórios.

Os títulos da dívida agrária são aqueles emitidos pelo Governo Federal e neles são retratados valores correspondentes à dívida governamental. Eles são regatáveis em até vinte anos e possuem imediata liquidez quando do vencimento estabelecido (CARVALHO FILHO, 2008, p. 789). Em razão da liquidez quase que instantânea dos mencionados títulos, a doutrina agrarista pouco discute acerca da incidência dos juros moratórios relativos à parcela paga em TDA's.

Em certos casos, contudo, pode-se evidenciar o atraso no pagamento dos títulos da dívida agrária. Nestas situações, deve o expropriado requerer ao magistrado responsável pelo feito expropriatório o bloqueio da quantia nas contas da União, a fim de satisfazer o débito. Durante o intervalo de tempo entre o não pagamento do TDA e o bloqueio judicial do valor necessário à liquidação da dívida, o expropriado sofre os prejuízos decorrentes da mora da União, na qualidade de credora do débito. Nesse contexto, faz jus o expropriado à reparação a título de

⁴ 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 1 de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição.

juros moratórios, os quais devem incidir da data de vencimento do título até o momento do efetivo pagamento da dívida pela União. Ressalta-se, no entanto, ser incomum a incidência de juros moratórios referentes a essa parcela da indenização.

A taxa de juros a ser aplicada a título de mora, por sua vez, também é alvo de polêmicas na doutrina e na jurisprudência pátria. Diante da omissão do regramento próprio da atividade expropriatória, vigoravam as disposições do Código Civil de 1916, referentes ao percentual de juros. O art. 1062 do mencionado diploma legal era expresso ao estabelecer que a taxa de juros moratórios, quando não convencionado, seria da ordem de seis por cento ao ano (CARVALHO FILHO, 2008, p. 761).

Entretanto, as inovações trazidas à tona pela já mencionada Medida Provisória n. 2.183/2001, a qual inseriu o art. 15-B no Decreto-lei n.3365/1941, ensejaram dúvidas concernentes ao correto percentual de juros de mora que deveria ser aplicado nas ações expropriatórias. Estabeleceu o art. 15-B do Decreto-lei n. 3365/1941 que os juros moratórios serão devidos à razão de até seis por cento ao ano.

De acordo com a literalidade do dispositivo, o percentual de juros moratórios poderia ser menor que seis por cento ao ano a critério do magistrado. Ocorre, contudo, que o fato gerador dos juros moratórios é sempre o mesmo: a demora no pagamento. Assim, inexistem critérios para a fixação de diferentes taxas a título de juros de mora, uma vez que as situações que ensejam sua incidência são invariavelmente semelhantes (CARVALHO FILHO, 2008, p. 761).

Por fim, convém mencionar a possibilidade de acordo quanto à taxa de juros moratórios em casos de desapropriação amigável. Afinal, se as partes podem transacionar a respeito do preço principal, conseqüentemente os juros, enquanto acessórios que são, podem ter seu percentual alterado pela vontade das partes.

2.2 Juros compensatórios

No contexto da desapropriação, os juros compensatórios constituem instrumento de composição patrimonial e são definidos por José dos Santos Carvalho Filho (2008, p. 762) como “aqueles devidos pelo expropriante a título de compensação pela ocorrência da imissão provisória e antecipada na posse do bem”.

No estudo do instituto dos juros compensatórios - compreendido como mecanismo de compensação econômica - ganha relevo a análise de seu fundamento econômico e de seu fundamento jurídico (FONSECA, 2005, p. 102).

Segundo Antônio Fonseca (2005, p. 103), o fundamento econômico dos juros compensatórios engloba três situações: a) a perda dos frutos da coisa, como o aluguel ou arrendamento de um imóvel ou a impossibilidade do seu uso; b) os lucros cessantes em razão da perda de lucros que potencialmente se deixou de auferir com a perda do bem; e c) as perdas e os danos decorrentes de melhor negócio que se poderia fazer com a venda do bem, ou da valorização deste.

Cumprе salientar que não é pacífico o entendimento segundo o qual os lucros cessantes estão inseridos no fundamento econômico dos juros remuneratórios. Alguns julgados do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de São Paulo estabelecem que os lucros cessantes não se confundem com os juros compensatórios. Nesse sentido, precedentes desses tribunais afirmam que os lucros cessantes caracterizam-se pelos ganhos que eram certos ou próprios do direito de alguém, frustrados por ato alheio, e que os juros compensatórios, por sua vez, constituem parcela independente para promover o justo equilíbrio da indenização ⁵.

Noutro giro, indo de encontro a tal entendimento, tem-se posição do Superior Tribunal de Justiça, abalizada por diversos autores (MEIRELES, 1999. p. 529; NUNES, 2004. p. 23; SILVA JUNIOR, 2001. p. 355), afirmando serem os juros compensatórios equivalentes aos lucros cessantes, haja vista serem ambos instrumentos para a reparação do que o expropriado deixou de auferir com a perda precoce da posse ⁶. Dessa perspectiva, apresenta-se descabida a cumulação entre lucros cessantes e juros compensatórios, uma vez que ambos visam reparar o proprietário pelo que deixou de lucrar. Cumular esses dois elementos é, por certo, dar ensejo a um acentuado incremento do valor da indenização, propiciando o enriquecimento injustificado do proprietário expropriado.

⁵ TJSP. Apelação Cível 248910-2 / Fernandópolis. Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de São Paulo e outro e João Negri e outros. Rel. Des. Mohamed Amaro. Publicado no DJ 19/03/1996; STF. RE 123192/PR Espólio de Cícero Dallegrave Moreira e Município de Guaratuba. Rel. Min. Marco Aurélio. Publicado no DJU em 17/06/1994.

⁶ Nesse sentido: STJ. REsp. 39842 / SP. Serraria Taubaté Ltda. Fazenda Estadual de São Paulo. Rel. Min. Milton Luiz Pereira. Publicado no DJU 11/05/1994.

A perda da posse, por sua vez, foi eleita pela jurisprudência pátria como o único fundamento jurídico da incidência de juros compensatórios. Esse entendimento simplificou a atuação dos magistrados nos casos de desapropriação. Deveras, deixou de ser objeto da demanda a apreciação do efetivo dano sofrido pelo expropriado, contentando-se o juiz com a constatação do prejuízo em abstrato decorrente da perda da posse (FONSECA, 2005, p. 104).

Hodiernamente, o termo inicial de incidência dos juros compensatórios está consolidado na súmula 164 do STF e na súmula 114 STJ, bem como no art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/1941⁷. Desse modo, tem-se o entendimento pacífico de que os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse pelo ente público (CARVALHO FILHO, 2008, p. 762).

Questão controversa relativa aos juros compensatórios, no entanto, diz respeito à fixação de percentual para a sua incidência. Na desapropriação, a taxa dos juros compensatórios seguiu, inicialmente, a estabelecida para os juros de mora. Posteriormente, a construção jurisprudencial culminou na edição da súmula 618 do STF, fixando a taxa de doze por cento ao ano, a título de juros compensatórios, para todas as espécies de desapropriação (CARVALHO FILHO, 2008, p. 762; FONSECA, 2005, p. 104)⁸.

Nesse contexto, a fim de disciplinar o tema, foi editada a Medida Provisória 2.183/2001, que inseriu o art. 15-A e seus parágrafos no Decreto-lei 3.365/41⁹. Nota-se que o mencionado artigo regulou questões relativas ao percentual da taxa de juros compensatórios e alterou sua base de cálculo. Ainda, o dispositivo legal determinou que imóveis completamente improdutivos, com

⁷ Súmula 164 STF: “No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo Juiz, por motivo de urgência”; Súmula 114 STJ: “Os juros compensatórios na desapropriação indireta, incidem a partir da ocupação, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente”.

⁸ Súmula 618 STF: “Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12 % (doze por cento) ao ano”.

⁹ 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 em 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 perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário.

§ 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização 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 o valor fixado na sentença.

graus de eficiência e utilização iguais a zero, não fariam jus à reparação, e estabeleceu que os juros compensatórios só seriam devidos quando comprovada perda da renda sofrida pelo proprietário expropriado.

Quanto ao percentual da taxa de juros compensatórios na desapropriação, é possível observar que a MP 2.183/2001 fixou-a em até seis por cento ao ano, contrariamente à súmula 618 STF, que a fixava em doze por cento (CARVALHO FILHO, 2008, p. 762).

De acordo com Antonio Fonseca (2005, p. 109), a MP teve como escopo “[...] criar um colchão contra os excessos das indenizações pagas pelo Governo e estabelecer uma exigência de dano comprovado como condição para se conceder a indenização complementar”.

Não obstante a redução da taxa de juros compensatórios ser medida razoável, o Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIMC 2.332-DF, Rel. Min. Moreira Alves, julgada em 05/09/2001), suspendeu liminarmente a eficácia da expressão “de até seis por cento ao ano”. A decisão liminar reforçou o posicionamento da corte relativamente à definição do percentual de juros remuneratórios na desapropriação em doze por cento ao ano (CARVALHO FILHO, 2008, p. 762).

No julgamento da referida ADI, a maioria dos votos no STF decidiu pela suspensão cautelar do dispositivo em questão sob o argumento de que sua vigência feriria o princípio constitucional da justa e prévia indenização na desapropriação. A minoria derrotada, por sua vez, defendia a suspensão apenas do termo “até”, sustentando o entendimento de que o novo percentual era legítimo, já que a súmula 618 fora editada em outro contexto econômico. O posicionamento minoritário pautava-se no argumento de que somente a variação do índice de juros mostrava-se ilegítima por ser carente de parâmetros para essa finalidade (CARVALHO FILHO, 2008, p. 762).

Outrossim, a base de cálculos dos juros compensatórios foi assunto que incitou o Supremo a manifestar-se contrário à redação do art. 15-A do Decreto-lei 3.365/1941. Isso porque, de acordo com o dispositivo, a base de incidência dos juros remuneratórios seria obtida através da diferença entre o preço ofertado e o valor ao final, definido em sentença.

Sob o argumento de que essa base de incidência contrariava a garantia da justa indenização, o STF concedeu medida liminar para que essa parte do art. 15-A do Decreto-lei 3.365/1941 fosse interpretada conforme a Constituição Federal. Para o STF, então, a

interpretação do dispositivo deve ser no sentido de considerar a base de cálculo dos juros compensatórios como a diferença entre oitenta por cento do valor da oferta da Administração e o preço final fixado em sentença, ambos com a devida correção monetária (CARVALHO FILHO, 2008, p. 762; FONSECA, 2005, p. 109).

Ainda, outro ponto impugnado do art. 15-A pela Corte Suprema, ainda na citada ADI, refere-se à inexigibilidade de juros moratórios por parte de proprietário cujo imóvel rural apresenta Grau de Utilização da Terra e de Eficiência na Exploração iguais a zero. Suspendeu-se a eficácia do § 2º do art. 15-A valendo-se do argumento de que a exploração não é condição necessária para o pagamento de juros compensatórios (FONSECA, 2005, p. 109).

A ADI em comento também suspendeu a eficácia do § 3º do art. 15-A, Decreto-lei 3.365/1941, de forma que não será necessário ao proprietário comprovar a existência de perda de renda efetiva. Destarte, confirmou-se o posicionamento jurisprudencial no sentido de que os juros compensatórios servem à reparação de um dano abstrato e são devidos na desapropriação independentemente de o imóvel desapropriado produzir, ou não, renda.

Desse modo, diante da posição adotada pelo STF na análise da ADI 2.332-2, percebe-se que o entendimento majoritário da corte é que os juros compensatórios são parcela da indenização que tem por escopo compensar a perda do imóvel sem o pagamento, tomando o lugar dos frutos do dinheiro não disponível (FONSECA, 2005, p. 109).

3 A distorção na aplicabilidade dos juros compensatórios na indenização da desapropriação agrária

Dentre as modalidades de desapropriação, a desapropriação agrária destaca-se, tendo em vista ser um dos instrumentos jurídicos mais importantes para a realização da reforma agrária (ROCHA, 1992). Através desse instrumento, priorizam-se as necessidades sociais em detrimento do direito absoluto do proprietário. Logo, o Estado tem o dever-poder de punir a propriedade improdutiva, redistribuindo a terra a classes sociais mais pobres, proporcionando-lhes condições dignas de vida.

Não obstante a pretensa sanção ao proprietário que não atribui função social a sua propriedade, não cumprindo os requisitos mínimos de produtividade estabelecidos, a ordem

jurídica vigente assegurou-lhe o justo ressarcimento em consequência da perda da propriedade. O expropriado na desapropriação agrária faz jus à indenização do principal e de seus acessórios.

Todavia, a jurisprudência dos tribunais, de certa forma, distorcem a aplicabilidade dos juros compensatórios em sede de desapropriação agrária. Com efeito, alguns mecanismos adotados quando da mensuração do preço propiciam o enriquecimento injustificado do expropriado, visto que dão ensejo a um incremento do valor da indenização.

Os juros compensatórios são parcela da indenização que tem por objetivo compensar a perda do imóvel expropriado sem o pagamento, tomando o lugar dos frutos do dinheiro indisponível. Dessa forma, atualmente, buscam os juros compensatórios o ressarcimento de um dano hipoteticamente considerado.

O Código Civil de 2002, contudo, não confere guarida ao dano abstrato, prestigiando a concepção de dano na sua forma mais concreta. Nesse sentido, o art. 944 do Código estatui que a indenização mede-se pela extensão do dano. Depreende-se da análise do dispositivo legal que a indenização deva ser proporcional ao dano, isto é, ao prejuízo concretamente sofrido. Aquilo que efetivamente se perdeu deve corresponder a uma diminuição de patrimônio real. Aquilo que razoavelmente se deixou de lucrar resume uma perda direta de patrimônio potencial (FONSECA, 2005, p. 96).

Ocorre que aos proprietários de imóveis expropriados foi concedido, pela interpretação dada pelo STF no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade n. 2.332-DF, o benefício da reparação em abstrato de um dano. Destarte, não se faz necessária nas demandas expropriatórias a comprovação real do prejuízo sofrido em decorrência da perda da propriedade. A simples perda da posse já é motivo suficiente para a aplicação da reparação por meio de juros compensatórios.

Com efeito, não há razão que justifique o privilégio concedido aos proprietários de terra. Para emprestar coerência ao entendimento predominante, os tais juros compensatórios deveriam ter aplicação geral, assim como os juros de mora. Os credores dos diferentes segmentos da sociedade deveriam ter direito a tal reparação. Assim, o atraso no pagamento promovido pela Administração deveria ensejar a incidência dos juros compensatórios também aos credores de salários, pensões, prestadores de serviços, entre outros (FONSECA, 2005, p. 107).

O princípio da justa indenização na desapropriação, principal fundamento utilizado pelo STF para a aplicação de juros compensatórios, não é de maneira alguma superior aos postulados

da justa remuneração do trabalho ou da justa compensação do aposentado ou pensionista (FONSECA, 2005, p. 96).

Percebe-se, portanto, que o entendimento consolidado da Corte Suprema brasileira acabou por privilegiar, injustificadamente, uma parcela da sociedade, contemplando-a com a reparação de um dano em abstrato.

Outrossim, tratando-se especificamente da desapropriação agrária, a incongruência da aplicação de juros compensatórios mostra-se ainda mais clara.

Com efeito, a aplicabilidade dos juros compensatórios para remunerar a propriedade completamente improdutiva não se coaduna com o princípio da justa indenização e tem acarretado enormes dispêndios aos cofres da União.

Segundo apontamento do professor Antônio Fonseca (2005, p. 4), o pagamento dos juros compensatórios efetuado pela União é responsável pelo consumo de dois terços do montante total destinado à reforma agrária. Os acessórios, desse modo, ganharam maior relevo que o principal na mensuração da indenização em sede de desapropriação agrária.

Nota-se, destarte, que a indenização nas desapropriações tornou-se um rentável negócio. O mercado dos títulos da dívida agrária ganhou tal relevo que já não é incomum, principalmente nos grandes escritórios de advocacia, a negociação dos TDA's em vista da possibilidade de vultosos ganhos em consequência da incidência das medidas econômicas corretivas (FONSECA, 2005, 100)

A atual incidência dos juros apresenta-se como óbice de um processo judicial expropriatório célere e eficiente. Tornou-se vantajoso ao proprietário litigante o arrastamento do processo por anos, afinal são poucos os investimentos que garantem tal rentabilidade e segurança no mercado.

Por fim, cumpre observar que, em razão da desnecessidade de comprovação do prejuízo do expropriado, para a incidência das taxas de juros compensatórios, não se faz qualquer análise sobre o que o imóvel rural de fato produzia. Assim proprietários que possuíam grau de utilização da terra (GUT) e grau de eficiência na exploração da terra (GEE) completamente nulos são indenizados em quantum idêntico aos que utilizavam a terra, conquanto abaixo dos índices

fixados pela legislação. O entendimento dos tribunais, assim, terminou por tratar indivíduos em situações distintas de maneira igual, ferindo gravemente a isonomia da situação.

Conclusão

O principal anseio deste trabalho foi, por certo, aprofundar o debate jurídico acerca da reforma agrária a partir do estudo do princípio constitucional da justa indenização.

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito de propriedade no rol de seus direitos e garantias fundamentais. Este mesmo rol traz consigo a determinação de cumprimento da função social da propriedade.

Dessa perspectiva, emerge o instituto da desapropriação agrária enquanto instrumento de relevante importância para a conciliação do interesse público e do interesse privado. A finalidade da reforma agrária, o tratamento constitucional particularizado e a forma distinta de pagamento da indenização ao proprietário expropriado são aspectos diferenciadores dessa espécie de desapropriação.

Nesse contexto, ganhou destaque no presente estudo a mensuração dos valores pagos a título de indenização na desapropriação agrária, notadamente no que tange à forma de aplicação dos juros no justo preço.

O princípio da justa indenização, consagrado constitucionalmente (art. 5º, XXIV, CF/1988), orienta que a atividade desapropriatória não deve propiciar o empobrecimento ou o enriquecimento injustificado de nenhuma das partes nela envolvidas. Todavia, a atual forma de cálculo da indenização na desapropriação agrária não se coaduna com tal preceito constitucional, favorecendo proprietários de imóveis improdutivos.

No decorrer do estudo, a parcela relativa aos juros compensatórios na indenização da desapropriação agrária foi a questão que provocou maior inquietude. Afinal, a desapropriação agrária foi concebida como mecanismo sancionatório em face do proprietário de imóvel rural que não cumpre os requisitos mínimos de produtividade e, assim, não dá destinação social à sua terra.

A essência dos juros compensatórios, como recomposição de um dano abstrato, apresenta-se incompatível com a natureza punitiva de desapropriação agrária. As atuações estatais de declarar o imóvel nocivo, pois improdutivo, e em seguida, de compensar essa conduta

antijurídica no momento da indenização, fazendo incidir juros compensatórios, carecem de congruência lógica.

O entendimento atual segundo o qual os juros compensatórios tem como escopo reparar um dano em abstrato causa certa perplexidade. Deveras, a sistemática civilista trazida à tona com o novo Código Civil não abaliza tal modalidade de compensação. De acordo com o artigo 944, CC/2002, a indenização deve medir-se pela extensão do dano sofrido. Logo, percebe-se que os juros compensatórios previstos em face de um dano em tese não se amoldam a essa dogmática.

Ainda, somente os proprietários que têm seus imóveis expropriados fazem jus a tal compensação, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. Os demais segmentos sociais que se veem privados de seus bens não são agraciados com a generosa recompensa, ou seja, não têm direito a compensação do dano em tese.

Assim, hodiernamente, a incidência de medidas econômicas corretivas na indenização da desapropriação agrária possibilita que o proprietário expropriado tenha direito ao valor real de mercado de seu imóvel rural corrigido monetariamente, acrescido da aplicação de juros moratórios na taxa de 6% (seis por cento) ano, além de juros compensatórios fixados no percentual de 12% (doze por cento) ao ano. Enfim, as medidas econômicas corretivas, acessórios que deviam somente velar pela preservação do valor real da propriedade da terra, passaram a ser o principal elemento da indenização. Tornou-se, desse modo, o processo de desapropriação agrária um rentável negócio. A intervenção estatal transformou o mercado de terras de tal maneira que hoje as desapropriações agrárias são cobiçadas.

A inserção do art. 15-A no Decreto-lei 3.365/1941, em razão da MP 2.183/2001, buscou minorar os efeitos drásticos da incidência incondicionada dos juros compensatórios na desapropriação agrária. A variabilidade do percentual aplicado a título de compensação poderia diminuir consideravelmente o montante gasto pela Administração com a reforma agrária e evitar o enriquecimento sem causa dos proprietários expropriados, além de se mostrar como solução mais equânime.

No entanto, o STF suspendeu cautelarmente a aplicação de praticamente todo o dispositivo, ao argumento de que as disposições feririam o princípio constitucional da justa indenização.

Desse modo, continua a valer a padronização do percentual de juros compensatórios em 12% ao ano (súmula 618 STF), fato que proporciona situações deveras contraditórias. De acordo com os moldes atuais, o proprietário que possuía índices de GUT e GEE iguais a zero perceberá a mesma taxa de incidência de juros de um outro que possuía, exemplificativamente, índice de GUT igual a 75% (setenta e cinco por cento) ou índice de GEE de 95% (noventa e cinco por cento), valores bem próximos do exigido na legislação pertinente.

Percebe-se, assim, que não obstante a reforma agrária apresentar-se extremamente necessária, nossos tribunais ainda são bastante reticentes em questões que envolvem o direito de propriedade. A atual construção jurisprudencial sobre o pagamento da indenização provoca um enorme dispêndio do poder público com a reforma agrária. O instituto da desapropriação agrária, como um dos principais instrumentos dessa reforma, deve receber melhor tratamento legislativo e jurisprudencial. O aprimoramento desse instituto, por certo, auxiliará no processo de alteração da estrutura fundiária brasileira e no desenvolvimento no país de uma política agrária efetiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em agosto de 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2007.

BORGES, Paulo Tormin. **Institutos básicos de Direito Agrário.** São Paulo: Saraiva, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Lumes Júris, 2008.

CUNHA, Sérgio Sérulo da. **A Nova Proteção Possessória.** Trabalho apresentado ao 2º Congresso Internacional de Direito Alternativo. Florianópolis. 1993. Disponível em: <http://www.servulo.com.br/pdf/possessoria.pdf>. Acessado em setembro de 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2001.

FONSECA, Antônio. **Juros Compensatórios ou Juros de Dano:** discussão das súmulas 618, 416, 345 e 164 do STF. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2005.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: Doutrina e Prática. São Paulo: Atlas, 2006.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. Goiânia: AB, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

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

NUNES, Elthon Baier. **Dos critérios da indenização e da aplicabilidade dos juros moratórios e compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária**. Jusnavegandi, Teresina, PI, ano 8, n. 395, 6 ago. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5548>>. Acessado em agosto de 2013.

PRADO, Luiz Guilherme M. **A justa indenização na desapropriação do imóvel rural**. São Paulo: RT, 2007.

ROCHA, Olavi Acyr de Lima. **A Desapropriação no Direito Agrário**. São Paulo: Atlas, 1992.

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

SILVA JUNIOR. Euler de Almeida. **Justiça, Direito, desapropriação agrária, processo judicial e indenização**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2001.

SOBRINO, Manoel de Oliveira Franco. **Desapropriação**. São Paulo: Saraiva, 1996.