

## **Entre a propriedade privada e o interesse público: uma análise jurídico-constitucional da desapropriação de imóveis rurais e dos efeitos da ferrovia norte-sul nos municípios abrangidos em Goiás**

Between private property and the public interest: a legal-constitutional analysis of the expropriation of rural properties and the effects of the north-south railway on the municipalities covered in Goiás

Lucas de Oliveira Mello

Marcus Vinicius Silva Coelho<sup>1</sup>

Marina Teodoro<sup>2</sup>

### **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo analisar os impactos da desapropriação de imóveis rurais para a construção da Ferrovia Norte-Sul nos municípios de Goiás, focando nas transformações socioeconômicas e territoriais causadas por esse grande projeto de infraestrutura. A pesquisa busca compreender as consequências da desapropriação para o desenvolvimento econômico local, a arrecadação tributária e as mudanças no perfil territorial das cidades afetadas. Além disso, aborda a aplicação do princípio da função social da propriedade, que justifica a intervenção do Estado em prol do interesse coletivo, respeitando os direitos dos proprietários afetados. A pesquisa será realizada por meio de uma abordagem qualitativa, com base em fontes bibliográficas, legislativas e estudos de impacto, além de análise de documentos públicos relacionados ao processo de desapropriação. Ao final, o trabalho propõe reflexões sobre a eficácia das políticas de desapropriação no Brasil

---

<sup>1</sup><https://orcid.org/0009-0003-5217-5769>

<sup>2</sup><https://orcid.org/0009-0004-4001-2900>

e sugere possíveis melhorias para garantir a justiça social e o equilíbrio entre os interesses privados e públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** função social da propriedade; desapropriação; Constituição de 1988; jurisprudência; justiça social.

### **Abstract**

This study aims to analyze the impacts of the expropriation of rural properties for the construction of the North-South Railway in the municipalities of Goiás, focusing on the socioeconomic and territorial transformations caused by this major infrastructure project. The research seeks to understand the consequences of expropriation for local economic development, tax revenue, and changes in the territorial profile of the affected cities. Additionally, it discusses the application of the principle of the social function of property, which justifies the state's intervention in favor of the collective interest while respecting the rights of affected property owners. The research will be conducted using a qualitative approach, based on bibliographic, legislative, and impact studies, as well as analysis of public documents related to the expropriation process. In conclusion, the work proposes reflections on the effectiveness of expropriation policies in Brazil and suggests possible improvements to ensure social justice and balance between private and public interests.

**KEYWORDS:** social function of property; expropriation; 1988 Constitution; jurisprudence; social justice.

### **INTRODUÇÃO**

A desapropriação de imóveis rurais é uma medida prevista pela Constituição Federal de 1988, sendo frequentemente utilizada pelo Estado para a execução de grandes projetos de infraestrutura, como a construção de ferrovias. No caso específico da Ferrovia Norte-Sul, que visa expandir a malha ferroviária no Brasil, diversos estados foram impactados, incluindo Goiás, onde 39 municípios sofreram efeitos diretos do empreendimento. Como resultado, muitas propriedades rurais situadas ao longo do percurso foram afetadas, gerando um questionamento sobre a relação entre a propriedade privada e o interesse público. Esse cenário envolve diversas questões jurídicas constitucionais que regulamentam essa prática.

O objetivo deste trabalho é examinar os impactos da desapropriação fundiária no contexto da Ferrovia Norte-Sul, com ênfase nos municípios de Goiás. A pesquisa investigará como essas desapropriações influenciam o desenvolvimento econômico local, a ampliação da arrecadação tributária e as mudanças na configuração territorial das cidades afetadas. Também será discutida a aplicação do princípio da

função social da propriedade, que justifica a atuação do Estado para promover o bem-estar coletivo, e as consequências jurídicas desse processo.

## **CAPÍTULO 1 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE PROPRIEDADE E A EMERGÊNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL NO DIREITO BRASILEIRO**

A função social da propriedade é um conceito jurídico que vem se consolidando no direito constitucional brasileiro como um princípio fundamental de ordem econômica. Esse princípio reflete a ideia de que a propriedade não é um direito absoluto, mas deve ser exercido em harmonia com o bem-estar coletivo, atendendo às necessidades sociais e ao desenvolvimento sustentável da sociedade.

Esse conceito evoluiu ao longo das constituições brasileiras, refletindo a mudança de paradigmas sobre o papel da propriedade no Estado democrático de direito, com especial destaque para a Constituição Federal de 1988, que consolidou a função social como um princípio base da ordem econômica do país.

Na Constituição de 1824, que é a primeira do Brasil, não há qualquer referência explícita à função social da propriedade, uma vez que se tratava de uma constituição imperial que visava proteger a propriedade privada da elite agrária. O direito do proprietário à sua propriedade privada era garantido, com a seguinte redação no Artigo 179, inciso XXII: “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude...”. Este direito, no entanto, não estava vinculado a nenhum dever social ou coletivo, e sim à garantia de indenização caso o Estado necessitasse do bem privado. Não há, portanto, qualquer vinculação do direito à propriedade com um dever social ou coletivo, e sim, que, se o estado requerer a propriedade para o bem público, o proprietário será previamente indenizado

A Constituição de 1891, embora tenha garantido a proteção do direito à propriedade, também não fez referência explícita à função social da propriedade. Nesse período, a economia brasileira era cafeeira, e havia discursos de Estado mínimo nas figuras liberais da época. A propriedade foi mencionada no Artigo 72, inciso 17, que estabelece: “ O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (BRASIL, 1891, Art. 72, § 17). Isso significa que, embora o direito à propriedade fosse exclusivo e assegurado ao proprietário, o Estado poderia

desapropriar bens privados em casos específicos, desde que garantida a devida e justa indenização.

A Constituição Federal de 1891, trouxe avanços significativos, como a introdução do caráter republicano e democrático, com o reconhecimento da separação dos poderes e a limitação da intervenção estatal na economia, porém, não avançou no sentido de estabelecer a propriedade como um bem condicionado ao interesse coletivo. A propriedade continuou sendo tratada como um direito privado, inalienável e absoluto, sem qualquer vínculo explícito com sua função social. Assim, o texto constitucional preservou a ideia de que a propriedade era um direito exclusivo do proprietário, sem estabelecer deveres que garantem seu uso em benefício da sociedade.

A Constituição de 1934 representou um marco importante ao passar a tratar de questões sociais, como os direitos dos trabalhadores, mas ainda não consagrou de forma clara o conceito de função social da propriedade. Embora tenha introduzido a ideia de que a propriedade deveria ser sujeita a limites, ela ainda não fazia a conexão direta com a função social, tampouco estabelecia um vínculo explícito com o bem-estar coletivo. A Constituição assegurou o direito de propriedade, mas condicionou seu exercício ao interesse social, reconhecendo a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, desde que respeitados os termos legais e garantindo uma indenização justa ao proprietário. A partir daí, o Estado brasileiro começou a perceber a necessidade de regulamentar a utilização da propriedade, principalmente no que se referia à terra e aos bens rurais, mas sem adotar uma posição firme sobre sua função social.

Foi somente com a Constituição Federal de 1988, também conhecida como a Constituição cidadã, que a função social da propriedade se tornou um princípio fundamental expresso de forma clara. O artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988 dispõe: “A propriedade atenderá a sua função social”, dessa forma, marcando uma ruptura com os modelos anteriores e consagrando a propriedade como um direito condicionado ao atendimento de interesses coletivos. Além disso, a Constituição Federal de 1988 dedica capítulos específicos à função social da propriedade rural e urbana, estabelecendo a função social da terra e a regulamentação do uso da propriedade urbana para o interesse coletivo (art. 182 e 184).

A Constituição Federal de 1988 consolidou a ideia de que a propriedade privada não deve ser entendida apenas como um espaço de exercício da vontade individual, mas como um instrumento jurídico orientado para a realização de fins públicos. Em especial, destaca-se sua função voltada à promoção da dignidade humana e à redução das desigualdades sociais, princípios estes expressamente consagrados na ordem econômica constitucional (BRASIL, 1988, art. 170, III e VII). José Afonso da Silva (2005) reforça essa ideia ao afirmar que:

A propriedade, embora seja um direito garantido pela Constituição, está sujeita a condições e limitações que visam o bem-estar coletivo, refletindo os valores de justiça social e equidade, especialmente no que se refere à distribuição da terra e ao atendimento de necessidades sociais" (SILVA, 2005, p. 170)

A doutrina reforça essa leitura ao afirmar que sobre toda propriedade particular recai uma hipoteca social, isto é, um encargo permanente que condiciona o domínio ao atendimento do bem-estar coletivo e à observância de parâmetros de justiça social, ambientais e trabalhistas (Silva, 2005, p. 283-284). Nessa linha, a função social não suspende ou extrai o direito de propriedade, mas redefine seu conteúdo, subordinando-o aos valores constitucionais de justiça distributiva e de equilíbrio entre interesses privados e coletivos, de modo que o uso do bem não possa contrariar o interesse público (Bandeira de Mello, 2014, p. 815-817).

Então fica claro que, a trajetória constitucional brasileira mostra uma passagem gradual de uma concepção absolutista (BRASIL, 1824), para uma concepção vinculada ao interesse coletivo. Nas Constituições de 1824 e 1891, a propriedade era assegurada em toda sua plenitude, onde a intervenção estatal era permitida mediante indenização, mas não era imposto ao proprietário qualquer dever coletivo (BRASIL, 1824; BRASIL. 1891). Somente em 1934, surge a ideia de interesse social e coletivo. A Constituição de 1934 acrescentou ao ordenamento jurídico brasileiro a desapropriação por utilidade pública mediante justa indenização (BRASIL, 1934, Art. 113), marcando assim, o início da superação do caráter individual da propriedade.

A Constituição Federal de 1988 consolida essa virada quando afirma expressamente que “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988, Art. 5º, XXIII). A partir daí, a propriedade deixa de ser apenas um poder individual e passa a ser um instituto jurídico condicionado ao atendimento de finalidades sociais, tanto no espaço urbano quanto no rural (BRASIL, 1988, Arts. 182 e 184).

## **1.2 DA PROPRIEDADE INDIVIDUAL À PROPRIEDADE COM FUNÇÃO SOCIAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONSTITUCIONAIS**

A evolução do conceito de propriedade no direito brasileiro é um reflexo das transformações sociais, políticas e econômicas no decorrer do tempo. Inicialmente, a propriedade era entendida como um direito absoluto, exclusivo do proprietário. Com o tempo, porém, o direito à propriedade foi vinculado pela necessidade de cumprir uma função social, o que culminou na mudança de padrão jurídico, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, que consagrou a propriedade com a sua função social como um princípio fundamental, pois está situado no Título II, onde trata Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

A transformação do conceito de propriedade individual para a propriedade com função social é uma das questões mais debatidas na teoria do direito, especialmente no contexto jurídico brasileiro. Juristas como Hely Lopes Meirelles, por exemplo, escreve em seu livro “Direito Administrativo Brasileiro (2005)”, uma reflexão clara da função social no ordenamento jurídico brasileiro:

[...] a propriedade deixa de ser vislumbrada sob a ótica eminentemente privatista e passa a ser informada, em seu conteúdo, pela propriedade-função social. O princípio informador deste constitucionalismo traz a marca da Justiça social. Universaliza-se o constitucionalismo social e socializam-se os instrumentos de produção (MEIRELLES, 2005, p. 577).

A Constituição de 1934 representou um marco no campo jurídico brasileiro ao começar a inserir limitações à propriedade, especialmente no que diz respeito à função social da terra e da propriedade urbana, destaca que essa Constituição foi a primeira a dizer que a propriedade não seria um direito absoluto, mas passaria a ser

regulamentada de acordo com a utilidade pública e o interesse social. Essa mudança disposta no Artigo 114, começou a esboçar a ideia de que a propriedade deveria atender aos interesses da coletividade, embora de maneira ainda tímida e não formalmente estruturada.

Art. 114. E' garantido o direito de propriedade, com o conteúdo e os limites que a lei determinar. § 1o A propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo. § 2o A propriedade poderá ser expropriada, por utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização paga em dinheiro, ou por outra forma estabelecida em lei especial aprovada por maioria absoluta dos membros da Assembleia (BRASIL, 1934).

O jurista brasileiro especialista em direito constitucional José Afonso da Silva, em seu livro "Curso de Direito Constitucional Positivo", afirma que "sobre toda propriedade particular pesa uma hipoteca social" (Silva, 2005, p. 283). E essa hipoteca social, conforme exposta pelo autor, trata-se de que a propriedade deve ser usada de maneira que atenda ao bem-estar coletivo, e não apenas aos interesses individuais do proprietário, representando uma restrição legal qualificadora de justiça social. Esse conceito revela de forma clara que a propriedade não é um direito absoluto, mas sim condicionado à sua função social.

O autor enfatiza ainda que a introdução da função social da propriedade trouxe um fator que não é bem recebido pelos proprietários, sendo algo que lhes é estranho (Silva, 2005). Isso ocorre porque é difícil para o proprietário compreender que, embora o imóvel seja seu, a função social da propriedade pode sobrepor-se ao seu direito privado. Dessa maneira, o autor ainda discorre que, "Mas é certo que o princípio da função social não autoriza a suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada" (Silva, 2005, p. 284). É nesse contexto que a função social se apresenta como um elemento qualificante da situação jurídica da propriedade, alterando a forma como ela é interpretada e utilizada no ordenamento jurídico, pois a mesma se manifesta na própria configuração estrutural do direito à propriedade (Silva, 2005).

A função social da propriedade, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, impõe ao proprietário a necessidade de utilizar seu imóvel de maneira que atenda ao bem estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988, Art. 186, III), especialmente no contexto rural. Caso o imóvel rural não atenda aos critérios estabelecidos pelo art. 186 da CF/88. Esse dispositivo reflete a intenção do legislador de assegurar que a propriedade rural cumpra uma função social voltada à produtividade e à utilidade pública, promovendo o desenvolvimento sustentável do país.

Art. 186. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (BRASIL, 1988, Art.184).

Segundo o Jurista e Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a propriedade rural que não cumpre sua função social está sujeita à desapropriação, visando um uso mais eficiente e voltado para o bem comum, pois está ligada diretamente ao princípio da ordem econômica (Bandeira de Mello, 2014, p. 815), conforme disposto no Art. 170, inciso VII: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios” (BRASIL, 1988, Art. 170).

E sabiamente, Celso Antônio Bandeira de Mello, ainda discorre e esclarece sobre o que é ordem econômica em sua visão, sendo o conjunto de princípios e normas que estruturam a economia de um país, sendo fundamental para o bom funcionamento da sociedade e o equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos (Bandeira de Mello, 2014, p. 817).

O autor também esclarece que, o Estado impõe limitações administrativas, mais em hipótese alguma pode excluir as atuações positivas, uma vez que, o Art. 5º, XXIII, determina que o imóvel deve cumprir uma função social, mais é de escolha do proprietário o que ele vai fazer em seu imóvel (Bandeira de Mello, 2014). Sendo

assim, o proprietário não perde a autonomia de sua propriedade, de forma alguma, e é importante destacar isso, pois quando fala-se de obrigações administrativas, refere-se ao conjunto de responsabilidade e deveres que o Estado e os particulares têm de cumprir, dessa forma, não caracteriza falta de autonomia em um bem privado.

Então, conforme disposto anteriormente, o direito à propriedade, segue como um direito fundamental e como tal, vê-se apoiado no texto constitucional de maneira expressa no Art. 5º, XXII. No mesmo raciocínio doutrinário que Celso Bandeira de Mello segue, temos o professor e também jurista José dos Santos Carvalho Filho, que diz que “o mandamento indica que o legislador não pode erradicar esse direito do ordenamento jurídico positivo. Pode, sim, definir-lhe os contornos e fixar-lhe limitações, mas nunca deixará o direito de figurar como objeto da tutela jurídica” (Carvalho Filho, 2012, p. 768) .

Na visão deste último autor, o conceito individual da propriedade já foi abandonado, predominando nos tempos de hoje que a propriedade no todo, deve ser um meio para alcançar o bem-estar social, (Carvalho Filho, 2019). Em suas próprias palavras:

A função social pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos. Na verdade, a função social visa a recolocar a propriedade na sua trilha normal (Carvalho Filho, 2019, p. 1121).

A interpretação doutrinária da Constituição Federal de 1988, estabelece uma relação entre direito e dever jurídico, em que o direito de propriedade é garantido ao proprietário enquanto este atender à função social. Dessa forma, o dispositivo constitucional não apenas assegura a proteção da propriedade ajustada à sua função social, mas também impõe ao Estado o dever de respeitá-la quando utilizada conforme essa finalidade. De outro modo, quando a propriedade se afasta dessa função, o Estado adquire legitimidade para intervir, cabendo ao proprietário o dever de manter o bem conforme as exigências constitucionais (Carvalho Filho. 2019. p. 1121).

A doutrina constitucional que é discutida hoje, especialmente a partir da Constituição de 1988, reconheceu que a propriedade não é um direito absoluto, mas deve atender à função social, sendo condicionada ao interesse coletivo e à justiça social (BRASIL, 1988, Art. 5º, XXIII; Art. 170). Juristas como José Afonso da Silva e Celso Antônio Bandeira de Mello, enfatizam que a propriedade deve ser exercida com responsabilidade social, fazendo parte da ordem econômica e sendo usadas para à redução das desigualdades, permitindo a intervenção estatal quando não cumpre sua função social (Silva, 2005; Bandeira de Mello, 2014).

### **1.3 A DESAPROPRIAÇÃO NO CONTEXTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

A desapropriação fundiária é um dos principais instrumentos jurídicos à disposição do Estado para garantir o cumprimento da função social da propriedade. Tratando-se de uma forma de intervenção estatal na propriedade privada, onde o poder público, mediante prévia e justa indenização, retira o bem do particular, transferindo-o para o domínio público, com o objetivo de atender a finalidades de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social (Silva, 2005).

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, a desapropriação não deve ser vista como um ato sem base legal do Estado, mas como uma medida de justiça social, voltada à efetivação dos princípios constitucionais que regulam a propriedade e a ordem econômica (Bandeira de Mello, 2014, p. 886). O autor então conceitua a desapropriação como:

Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que a desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado (Bandeira de Mello, 2014, p. 886).

A desapropriação fundiária pode ser compreendida como um mecanismo que busca equilibrar os impactos decorrentes da intervenção estatal sobre o bem privado. Esse mecanismo, funciona como uma medida compensatória dentro do

próprio instituto desapropriatório, amenizando as consequências da perda da propriedade. “À luz do direito Positivo brasileiro, desapropriação se define 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 ou 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 seu valor real “ (Bandeira de Mello, 2014, p. 887).

No âmbito jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou, na ADI 3865, um ponto que reforça diretamente a lógica constitucional da função social da propriedade rural. Ao julgar a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.629/1993, o Tribunal afirmou expressamente que “o cumprimento da função social é requisito para que um imóvel produtivo não possa ser desapropriado para fins de reforma agrária” (ADI 3865, 2008).

Esse entendimento é de fundamental importância, pois, conforme a decisão, não basta que a terra seja economicamente explorada: propriedades consideradas produtivas podem ser desapropriadas se descumprirem parâmetros constitucionais como a preservação ambiental, o respeito às relações de trabalho e a promoção do bem-estar dos trabalhadores rurais, previstos no art. 186 da Constituição (BRASIL, 1988).

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988, Art. 186, I, II, III e IV)

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3865/2008, reforça que a função social da propriedade não se limita à sua utilização econômica, mas abrange um conjunto de requisitos que a torna plenamente compatível com os princípios constitucionais de justiça social e sustentabilidade. Essa posição do Supremo Tribunal Federal confirma que a produtividade isolada não constitui escudo absoluto contra a intervenção estatal, reafirmando a superioridade do interesse social e ambiental sobre o interesse meramente patrimonial do proprietário (ADI 3865, 2008).

No entanto, na prática, muitos proprietários atingidos pela desapropriação não compreendem plenamente as razões que justificam tal medida, especialmente a prevalência do interesse coletivo sobre o direito individual. Essa falta de entendimento acerca do caráter social da propriedade e da legitimidade da atuação estatal é, em grande parte, o fator que impulsiona a judicialização dos processos desapropriatórios, revelando a necessidade de maior esclarecimento e diálogo entre o poder público e os cidadãos afetados.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2014), a indenização devida ao expropriado deve ser justa e prévia, refletindo o valor real do imóvel com base nos preços praticados na região e incluindo todas as benfeitorias existentes, sejam elas produtivas ou não. O autor ressalta que essa indenização deve considerar fatores como a localização e a dimensão do imóvel, sua aptidão agrícola, o tempo e a ocupação das posses, bem como o estado de conservação e a funcionalidade das benfeitorias.

É importante destacar, que há dois tipos de indenizações provenientes da desapropriação fundiária no ordenamento jurídico brasileiro. Em um deles a indenização é prévia, justa e em dinheiro, previsto no Art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, e é o regime indenizatório corrente mais usado. O outro é o que realiza o pagamento em títulos especiais da dívida pública, que podem ser resgatáveis anualmente de forma parcelada e sucessivas.

Efetivamente a desapropriação fundiária enfrenta desafios significativos, especialmente em relação ao pagamento de indenizações justas e adequadas. A indenização por títulos da dívida pública, embora prevista pela legislação, pode ser vista como uma medida paliativa, uma vez que o valor pago nem sempre reflete o valor real do imóvel. Além disso, a política de compensação financeira nem sempre

é eficaz, uma vez que o processo de desapropriação gera dificuldades econômicas para os proprietários, que podem ter sua fonte de renda prejudicada sem a garantia de uma compensação justa e adequada (Bandeira de Mello, 2014, p. 890).

As benfeitorias necessárias e úteis no âmbito da desapropriação fundiária, referem-se a melhorias realizadas no imóvel que devem ser indenizadas pelo Estado ao desapropriado. As benfeitorias necessárias são aquelas essenciais para manter o imóvel em condições de uso ou para evitar sua deterioração, como cercas, estradas ou sistemas de drenagem.

As benfeitorias úteis são aquelas que são usadas para conservação do imóvel e agregam valor a ele, como a instalação de sistemas de irrigação ou a construção de casas, celeiros e currais. Ambas as categorias de benfeitorias devem ser pagas em dinheiro, conforme o princípio da justa indenização, previsto pela Constituição Federal no Art. 5º, XXIV, assegurando ao proprietário o ressarcimento adequado pelas melhorias realizadas (Bandeira de Mello, 2014, p. 890).

A desapropriação fundiária, segundo a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, possui 3 fundamentos norteadores, o fundamento político, o fundamento jurídico e o fundamento infraconstitucional, e o próprio explica sobre os três:

O primeiro dos fundamentos é a lei básica sobre desapropriação, cogitando, entretanto, especialmente a desapropriação por necessidade e utilidade pública. O segundo trata da desapropriação por interesse social; e o terceiro dispõe sobre a imissão de posse *initio litis* em imóveis residenciais urbanos habitados pelo proprietário ou por promissário comprador que tenha compromisso registrado (Bandeira de Mello, 2014. p. 895).

O Decreto-Lei nº 3365, de 21 de junho de 1941, regula a desapropriação por utilidade pública e interesse público em todo território nacional, descrevendo situações que são consideradas utilidade pública, como a segurança nacional, defesa do Estado, a salubridade pública, o aproveitamento de recursos naturais e execução de obras urbanísticas, como criação de distritos industriais e a melhoria de vias públicas (BRASIL, 1941, Art. 5º). Conforme destacado por Celso Antônio

Bandeira de Mello, a flexibilidade nas formas de utilização dos bens desapropriados é essencial para o cumprimento das finalidades sociais, fazendo com que a função social seja um dos pilares da desapropriação. (Bandeira de Mello, 2014)

A desapropriação é considerada uma forma de aquisição originária da propriedade porque, uma vez declarada ao Poder Público e havendo o pagamento da indenização devida previamente, a titularidade do bem passa diretamente ao Estado, sem que ele herde, suceda ou dependa de título anterior do particular. Dessa forma, a nova propriedade não se origina da antiga. A aquisição originária se constitui em favor do Poder Público por força do ato expropriatório e da justa indenização, desfazendo o vínculo jurídico com o antigo dono e estabelecendo um novo domínio plenamente autônomo (Bandeira de Mello, 2014).

A desapropriação surge como um mecanismo jurídico que concretiza a prevalência do interesse público quando a propriedade não cumpre sua função social. A desapropriação trata-se de um procedimento pelo qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, retira de maneira forçada o bem do particular, mediante indenização prévia e justa (Bandeira de Mello, 2014, p. 886-887; BRASIL, 1988, art. 5º, XXIV). Do ponto de vista teórico, a desapropriação é entendida como um sacrifício de direito imposto ao desapropriado, mas que se legitima em razão do atendimento de finalidades coletivas relevantes (Bandeira de Mello, 2014, p. 886). A indenização deve refletir o valor real do bem, considerando localização, aptidão econômica e benfeitorias necessárias e úteis, que também são objeto de compensação financeira (Bandeira de Mello, 2014, p. 890).

## **Capítulo 2 – DESAPROPRIAÇÃO**

A desapropriação configura-se como uma prerrogativa do Poder Público pela qual o Estado, fundamentado em razões de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, promove a transferência compulsória de bens pertencentes a particulares para o domínio público. Trata-se de forma legítima de intervenção estatal na propriedade privada, cuja validade está condicionada, como regra geral, ao pagamento de indenização prévia e justa ao proprietário afetado.

Em sentido genérico “latíssimo sensu”, a desapropriação é o procedimento complexo de direito público, pelo qual o Estado, fundamentado na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, obriga o titular do bem, móvel

ou imóvel, a desfazer-se por transferência deste bem, mediante recebimento de justa indenização. (1991, p. 11)

Para Carlos Alberto Dabus Maluf, a desapropriação constitui prerrogativa própria do Estado, decorrente de sua natureza soberana, que lhe permite impor restrições ao direito de propriedade dos particulares, sempre que presente fundamento de interesse público (MALUF, 1999, p. 1).

Em complemento a essa conceituação, Celso Antônio Bandeira de Mello amplia a definição ao afirmar que a desapropriação consiste no procedimento por meio do qual o Poder Público, amparado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, retira compulsoriamente determinado bem do particular, mediante prévia e justa indenização, para atender à finalidade pública legitimadora da intervenção estatal.

À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define 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, [...] (2006, p. 734)

Nota-se que Bandeira de Mello enfatiza não apenas o caráter justo da indenização, mas também a sua natureza prévia e paga em dinheiro, distinção que nem sempre é adotada de forma expressa por outros autores da doutrina administrativista.

Observa-se que à indenização decorrente da desapropriação foram atribuídos, pelo ordenamento jurídico, os requisitos de justiça e de anterioridade, conforme expressamente previsto no art. 32, caput, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, ao dispor que “o pagamento do preço será prévio e em dinheiro” (grifou-se).

Todavia, embora exista previsão legal determinando o pagamento prévio da indenização nos casos de desapropriação por utilidade pública, tal exigência mostra-se controversa na prática administrativa. Isso porque, em diversas situações, o adimplemento do valor indenizatório ocorre por meio do regime de precatórios, o que afasta o caráter de anterioridade exigido pela norma constitucional e infraconstitucional (EGER, 2012).

Diante desse cenário, vislumbra-se a possível ocorrência de afronta ao texto constitucional, uma vez que a Constituição da República, em seu art. 5º, ao tratar do direito de propriedade e da desapropriação, estabelece expressamente a

necessidade de indenização prévia, justa e em dinheiro, como condição para a legitimidade da intervenção estatal.

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e **prévia indenização em dinheiro**, ressalvados os casos previstos nesta Constituição. (BRASIL, 2012)

Ademais, Joubert Farley Eger, procurador da Fazenda Nacional, assevera que:

Paralelo a isso, o constituinte originário balizou a prévia e justa indenização através de pecúnia, dinheiro, o que por certo desnatura até mesmo a forma de pagamentos por precatórios, de acordo com o art. 100 da CF. Se assim se afirmou, **não menos errado seria considerar que pagamentos feitos por precatórios ensejariam a inconstitucionalidade do ato de quitação por evidente afronta ao disposto no art. 5, XXIV, da CF.** (Artigo científico disponível em: <[http://www.unidavi.edu.br/PESQUISA/revista/material\\_publico/6ed/joubert.pdf](http://www.unidavi.edu.br/PESQUISA/revista/material_publico/6ed/joubert.pdf)>.

Dessa forma, evidencia-se o conflito existente entre a previsão constitucional e a prática administrativa, uma vez que a Constituição determina o pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro, ao passo que, na realidade, em determinadas situações, o pagamento acaba sendo realizado por meio do regime de precatórios. Tal discrepância suscita questionamentos acerca da compatibilidade desse procedimento com o texto constitucional, podendo configurar violação ao princípio da prévia indenização exigido pelo art. 5º, XXIV, da Constituição Federal.

No que se refere especificamente à desapropriação por utilidade pública, o Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, estabelece as normas gerais que disciplinam o procedimento expropriatório, dispondo sobre a declaração de utilidade pública, a imissão na posse, a fixação do valor indenizatório e as demais etapas necessárias à formalização da transferência compulsória do bem ao Poder Público.

- Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:
  - a) a segurança nacional;
  - b) a defesa do Estado; c) o socorro público em caso

de calamidade; d) a salubridade pública; [...] (BRASIL, 2012)

Como se observa, o rol de hipóteses consideradas de utilidade pública é amplo e abrange diversas situações previstas na legislação. Todavia, conforme leciona Kiyoshi Harada, assumem especial relevância os quatro primeiros incisos do dispositivo legal, por se relacionarem diretamente com circunstâncias de maior urgência e necessidade coletiva. O autor destaca, ainda, que a desapropriação por utilidade pública se caracteriza quando o Poder Público se depara com um problema urgente e inadiável, cuja solução exige a imediata intervenção estatal sobre a propriedade privada (HARADA, 2002).

Nesse contexto, evidencia-se que o Estado detém o poder jurídico de desapropriar, impondo ao particular a obrigação de se desfazer de seu bem, de forma compulsória, sempre que presente o interesse público legitimador da medida. Tal prerrogativa encontra fundamento na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem “o fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis” (MELLO, 2006, p. 818). O autor acrescenta, ainda, que essa prerrogativa estatal “corresponde à ideia do domínio eminente de que dispõe o Estado sobre todos os bens existentes em seu território” (MELLO, 2006, p. 818).

Observa-se que esse fundamento não constitui inovação do ordenamento jurídico contemporâneo, mas remonta aos primórdios da organização estatal, conforme se pode verificar a seguir:

A faculdade de ocupar a propriedade privada para execução de obras destinadas a vantagens públicas decorre de um princípio tão antigo quanto à própria sociedade: que o interesse público deve prevalecer sobre o privado. A comunhão social não seria possível sem a obrigação do indivíduo de sacrificar seu interesse privado em benefício do bem comum. Como os deveres entre os homens são correlativos e a comunhão social é uma condição de aperfeiçoamento do indivíduo, assim, o direito individual termina onde começa o da sociedade.

(PISANELLI, 1964 apud CAVALCANTI apud SALLES, 2009, p. 75)

Ao se analisar o entendimento doutrinário acerca da desapropriação, constatam-se distintas posições interpretativas. Embora a doutrina majoritária e a jurisprudência reconheçam a supremacia do interesse público sobre o interesse particular quando houver incompatibilidade entre ambos, Salles adota perspectiva diversa, sustentando que não se trata propriamente de um conflito entre interesses público e privado. Para o autor, o ponto central reside na verificação da conveniência da apropriação do bem particular em favor da coletividade, tendo em vista que o fundamento da desapropriação está alicerçado na utilidade pública, na necessidade pública ou no interesse social.

Assim, pode-se afirmar que a desapropriação consiste, em síntese, na transferência compulsória de bem pertencente ao particular para o domínio público, promovida pelo Poder Público com base em finalidade legítima de interesse coletivo. Em razão da perda patrimonial imposta ao proprietário, o ordenamento jurídico assegura, como contrapartida, o pagamento de indenização justa, prévia e em dinheiro, como forma de recompor o patrimônio do desapropriado e garantir a observância dos preceitos constitucionais.

## **2.1 PRESSUPOSTOS DA DESAPROPRIAÇÃO**

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece três pressupostos fundamentais que legitimam a atuação do Estado na retirada compulsória de bens pertencentes a particulares, quais sejam: o interesse social, a necessidade pública e a utilidade pública. Tais fundamentos constituem a base jurídica que autoriza a desapropriação, desde que observados os requisitos legais e constitucionais pertinentes.

Nesse sentido, Seabra Fagundes, citado por José Carlos de Moraes Salles, apresenta conceituação específica para cada um desses pressupostos da desapropriação, nos seguintes termos:

A necessidade pública surge quando a Administração defronta situações de emergência, que, para serem resolvidas satisfatoriamente, exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio e uso imediato.

A utilidade pública se apresenta quando a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível.

O interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade, ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. [...] O que convém assinalar, desde logo, é que os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade ou mesmo a certos beneficiários que a lei credencia para recebê-los e utilizá-los convenientemente. (2009, p. 81)

Determina a Constituição Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição [...] (BRASIL, 2012)

Dessa forma, verifica-se que os três pressupostos anteriormente mencionados, utilidade pública, necessidade pública e interesse social, constituem requisitos essenciais que devem ser observados pelo Poder Público antes da efetivação da desapropriação, legitimando a intervenção estatal sobre a propriedade privada.

Ao examinar especificamente o fundamento da desapropriação por interesse social, constata-se que, conforme leciona Maluf, “o interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição da propriedade para melhor aproveitamento ou maior produtividade em benefício da comunidade” (MALUF, 1999, p. 4). Trata-se, portanto, de modalidade voltada à promoção de justiça social e ao adequado aproveitamento econômico e coletivo da propriedade.

Cumprido destacar, contudo, que a desapropriação por interesse social não se limita exclusivamente às propriedades rurais, embora seja amplamente aplicada

neste âmbito, especialmente para fins de reforma agrária. A Lei nº 4.132, de 1962, disciplina a desapropriação por interesse social, estabelecendo as hipóteses em que essa modalidade poderá ser utilizada, conforme se verifica a seguir:

Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal. (BRASIL, 2012)

Verifica-se, portanto, que essa modalidade de desapropriação tem por finalidade promover a justa distribuição da propriedade, especialmente no contexto da reforma agrária, bem como assegurar o atendimento ao bem-estar social. Em outras palavras, a expropriação por interesse social pressupõe que o imóvel não esteja cumprindo sua função social, requisito essencial para a legitimação da intervenção estatal.

Para que se configure a desapropriação destinada à reforma agrária, é indispensável a constatação do descumprimento da função social da propriedade rural, nos termos da Constituição Federal. Tal medida incide, via de regra, sobre imóveis rurais de grande extensão considerados improdutivos ou explorados em desacordo com os parâmetros constitucionais. Ressalte-se, ainda, que a competência para decretar essa modalidade de desapropriação é exclusiva da União, conforme estabelece o texto constitucional (CORREIA, 2006).

Nesse contexto, não se pode olvidar o papel desempenhado pela reforma urbana na concretização do princípio da função social da propriedade, especialmente no âmbito das cidades. Sobre o tema, Edésio Fernandes leciona nos seguintes termos:

O significado da “*função social da cidade*” – se, na prática, o direito de construir já estava certo modo subordinado ao interesse público, por meio dos parâmetros urbanísticos definidos pela legislação (sem discutir aqui como o *interesse público* era conduzido), a Constituição traz o conceito de função social da *propriedade urbana*, avançando no caminho da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Isto porque ela traz, em primeiro lugar, a figura

da terra ociosa ou subutilizada e a possibilidade da intervenção pública como objetivos de garantir o cumprimento de sua função social. (2001, p.154) (Grifos do autor)

Ubirajara Guimarães seguindo o pensamento, aduz:

A propriedade urbana estará cumprindo sua função social quando atender às diretrizes expressas no plano diretor. Caso não atenda este requisito, se confere poderes ao Estado para promover a função social compulsoriamente, mediante a intervenção na propriedade do particular. (2010, disponível em: <<http://www.ubirajaraquimaraes.adv.br>>)

Dessa forma, a Constituição Federal assegura ao particular o direito de usar, gozar e dispor de sua propriedade urbana; todavia, condiciona o exercício desse direito ao atendimento das exigências sociais previstas no ordenamento jurídico. Assim, o direito de propriedade não se apresenta como absoluto, mas como prerrogativa submetida aos parâmetros constitucionais, conferindo ao Poder Público instrumentos legítimos para intervir quando necessário à realização de fins coletivos.

Por outro lado, ao se analisar o segundo pressuposto desapropriatório, a necessidade pública, verifica-se que, embora parte da doutrina sustente sua proximidade conceitual com a utilidade pública, não se trata de institutos idênticos. Há distinções relevantes entre ambos, especialmente quanto ao grau de urgência e imprescindibilidade da intervenção estatal, conforme esclarece Harada ao tratar do tema.

Às vezes, sobrevém a necessidade pública de desapropriar como consequência da desapropriação por utilidade pública, como é comum acontecer, por exemplo, na abertura de longas avenidas, que impõem, muitas vezes, a execução de taludes em vários de seus trechos. Os prédios que ficam localizados no topo desses taludes devem ser desapropriados para a segurança de seus moradores e dos transeuntes da nova avenida. Emerge aí a premente necessidade de preservar a segurança e a integridade física dos moradores e dos transeuntes, hipótese em que a desapropriação pode atingir apenas as benfeitorias. Já a utilidade pública aparece quando a incorporação da propriedade privada ao domínio estatal atende ao interesse coletivo que, encampado pelo poder político, converte-se em interesse público a ser satisfeito pelo regime da defesa pública. (2002, p. 37)

Harada ainda esclarece essa distinção ao afirmar que “na realidade, necessidade pública e utilidade pública são espécies de que é gênero o interesse público” (HARADA, 2002, p. 37), evidenciando que, embora possuam características próprias, ambas se inserem no mesmo fundamento maior de proteção ao interesse coletivo.

Dessa forma, conclui-se que, apesar de existirem diferenças conceituais relevantes entre a desapropriação por necessidade pública e a utilidade pública, especialmente no que se refere ao grau de urgência da intervenção estatal, ambas convergem quanto à finalidade última de atender ao interesse público. Nesse ponto, os institutos tornam-se lineares, pois legitimam a atuação do Estado sempre que o bem particular se mostre indispensável ou conveniente à realização de objetivos coletivos.

Nesse sentido, Maria Sylvania Zanella Di Pietro acrescenta a seguinte lição:

As hipóteses de **utilidade pública** estão mencionadas no art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41, o qual, na letra *p*, menciona “os demais casos previstos por leis especiais”; o disposto nesta alínea é que tem servido de fundamento para a tese de que as hipóteses de desapropriação são apenas **taxativamente** previstas na **lei**, não havendo possibilidade de o Poder Executivo criar outras, ainda que, a seu ver, se insiram no conceito doutrinário de utilidade pública. (2010, p. 169)

Verifica-se, portanto, que a atuação estatal no âmbito da desapropriação não se dá de forma arbitrária, sendo imprescindível a existência de fundamento legal que legitime a intervenção sobre a propriedade privada. O Estado somente pode efetivar a expropriação quando amparado por previsão normativa expressa, que autorize e delimite sua atuação.

Nesse sentido, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho assevera que a ordem jurídica e política não afasta, na prática administrativa, especialmente na seara expropriatória, os limites impostos pelas normas que consagram a supremacia estatal. Assim, não existem prerrogativas sem respaldo legal, nem formas de atuação administrativa desvinculadas dos mandamentos constitucionais (FRANCO SOBRINHO, 1996).

O autor acrescenta que as hipóteses de desapropriação, quando analisadas sob perspectiva objetiva, evidenciam as próprias limitações do poder administrativo, na medida em que delimitam as situações fáticas e jurídicas em que a supremacia

do interesse público pode ser exercida, bem como as prerrogativas conferidas ao Estado dentro da estrutura do ordenamento jurídico vigente.

Trata-se, pois, de uma supremacia estatal condicionada, na qual o Estado dispõe de prerrogativas constitucionais para promover a desapropriação de bens particulares, mas está vinculado à estrita observância dos pressupostos legais que a autorizam. Além disso, impõe-se a necessidade de fundamentação adequada do ato expropriatório, com base nos critérios previamente estabelecidos pela legislação e pela Constituição, sob pena de violação aos princípios que regem a Administração Pública.

## **2.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

A Constituição Federal assegura, em seu art. 5º, inciso XXIII, que “a propriedade atenderá a sua função social”, estabelecendo, assim, que o direito de propriedade somente se legitima quando exercido em conformidade com os interesses da coletividade. Nesse sentido, a propriedade cumpre sua função social quando utilizada de modo a atender às necessidades da comunidade e a promover o bem-estar social.

Conforme leciona Luiz Guilherme Muller Prado, “o exercício de um direito individual deixa de ser permitido quando se revela contrário à moral social e, mais especificamente, quando, embora útil ao titular do direito, mostra-se prejudicial às demais pessoas” (PRADO, 2007, p. 16). Tal entendimento reforça a ideia de que o direito de propriedade não pode ser exercido de forma egoística ou dissociada dos valores sociais.

O autor sustenta, ainda, que a propriedade deve atender a múltiplas finalidades de interesse coletivo, destacando-se, entre elas, a promoção da segurança, da saúde, da economia popular, bem como a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico. Dessa forma, o instituto da propriedade assume caráter funcional, subordinando-se a parâmetros sociais, econômicos e ambientais definidos pelo ordenamento jurídico.

A função social da propriedade é um princípio que está vinculado a um projeto de sociedade mais igualitária, isso se deve em razão de submeter o acesso e o uso da propriedade ao interesse coletivo; portanto a propriedade urbana cumpre a sua função social quando destinada para satisfazer as necessidades dos habitantes da cidade. Os parâmetros para a satisfação destas necessidades são os

componentes do direito às cidades sustentáveis, como o direito à moradia digna, o acesso à terra urbana, à saúde, educação, ao meio ambiente, ao transporte e aos serviços públicos, à infra-estrutura urbana, ao saneamento ambiental, ao trabalho, ao lazer e a cultura. (Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2011)

O princípio constitucional da função social da propriedade tem por finalidade assegurar que o exercício do direito de propriedade esteja em consonância com os interesses coletivos. Assim, o Estado impõe limites ao direito do particular, determinando que, no uso e fruição de seu bem, sejam observadas as exigências sociais estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

Para ilustrar essa limitação, pode-se imaginar a hipótese de um proprietário que detenha extensa área rural, explorando apenas parte de seu imóvel, mantendo o restante sem qualquer destinação produtiva ou social. Suponha-se que determinada família venha a ocupar a porção até então improdutiva, estabelecendo moradia e desenvolvendo atividade agrícola para sua subsistência. Nessa situação, sob a ótica da função social, a terra passa a cumprir finalidade social por meio da ocupação produtiva, podendo o Estado intervir para garantir a permanência da família, limitando o exercício pleno do direito do proprietário sobre aquela área específica.

Rogério Gesta Leal sustenta que os direitos individuais atribuídos a cada cidadão devem coexistir com os interesses superiores do Estado, previstos constitucionalmente, os quais, em tese, coincidem com os interesses coletivos. Para o autor, os direitos particulares podem e devem ser exercidos paralelamente aos interesses gerais, desde que não entrem em conflito com estes; contudo, sendo inevitável o conflito, impõe-se a prevalência do interesse coletivo como forma de preservar a harmonia e a ordem social democrática (LEAL, 1998).

Nesse contexto, embora o direito de propriedade seja expressamente garantido pela Constituição Federal, tal garantia está condicionada ao cumprimento de sua função social. Caso o proprietário deixe de atender às finalidades intrínsecas ao instituto, como o aproveitamento adequado, a observância das normas ambientais e trabalhistas e a promoção do bem-estar social, poderá sofrer restrições e, em situações extremas, até mesmo a perda da propriedade, em razão da supremacia do interesse público.

Compete ao Estado, portanto, fiscalizar e assegurar que a propriedade desempenhe sua função social, exercendo as prerrogativas que lhe são

constitucionalmente atribuídas para a concretização desse princípio. Nesse sentido, Rogério Gesta Leal também assevera que:

Observamos, desta forma, que o direito particular à propriedade e à cidade, quando assegurado ao indivíduo, o é por uma concessão da sociedade – não necessariamente contratual ou natural – na qual ele vive, e só poderá subsistir, por conseguinte, enquanto essa mesma sociedade o tem por justo, razoável e digno de sua proteção, perdendo muito de sua força e de seu valor se a sociedade que o concede ou organiza sente necessidade de colocar acima dele o interesse geral, garantindo sua própria estabilidade. (LEAL, 1998, p. 118)

E nesse sentido, assevera também Ivo Dantas:

Em síntese: ao mesmo tempo em que assegura ao indivíduo, como direito seu, a propriedade, a Constituição exige que esta tenha em si uma função social, isto é, o seu uso estará condicionado ao bem-estar da sociedade. (1999, p. 72)

Revela-se, portanto, de extrema relevância que cada indivíduo observe e cumpra os preceitos estabelecidos pelo texto constitucional no que se refere à função social da propriedade, considerando a necessidade de promover uma distribuição mais equilibrada e socialmente justa dos bens imóveis.

Nesse sentido, conclui o autor anteriormente citado:

Tal reflexão nos autoriza a concluir que a propriedade privada, inclusive e principalmente a urbana, é garantida desde que atenda à sua função social, como um dos princípios gerais da ordem econômica, deve ela estar vinculada a suas

finalidades, o que significa que deve assegurar a todos existência digna, conforme os ditames de uma justiça social efetivamente isonômica. (1999, p. 120)

Diante do exposto, conclui-se que, enquanto a propriedade estiver sendo utilizada em conformidade com sua finalidade constitucional e atendendo à sua função social, é legítimo que permaneça sob a titularidade de seu proprietário. Contudo, caso se desvie dos objetivos para os quais foi juridicamente concebida, deixando de cumprir sua destinação social, poderá o Estado intervir e, observados os requisitos legais, promover a sua desapropriação, como instrumento de concretização da justiça social e da prevalência do interesse coletivo.

#### **2.4. DESAPROPRIAÇÃO COM E SEM INDENIZAÇÃO**

Como regra geral, o ordenamento jurídico brasileiro assegura ao particular a compensação pela perda da propriedade por meio do pagamento de indenização em dinheiro, isto é, em moeda corrente, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, inciso XXIV (BRASIL, 2012).

Dessa forma, constata-se que a indenização constitui requisito indispensável em todos os casos de desapropriação, sendo essa diretriz reafirmada também no art. 183, § 3º, da Constituição Federal, ao dispor que “as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro” (BRASIL, 2012).

Todavia, o próprio texto constitucional prevê hipóteses excepcionais a essa regra geral. Ao tratar das situações ressalvadas, a Constituição faz referência expressa ao disposto no art. 243, que estabelece:

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao 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.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias. (BRASIL, 2012)

Assim sendo, aduz que a única hipótese constitucional em que o expropriado não fará jus à indenização em moeda corrente ocorre quando se tratar de glebas de terras utilizadas para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, nos termos do art. 243 da Constituição Federal.

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que o termo “glebas” deve ser interpretado como a propriedade em sua integralidade, e não apenas a fração do imóvel onde se constatou o cultivo ilícito. Assim, comprovada a utilização da terra para plantio ilegal, a desapropriação recairá sobre a totalidade do imóvel, e não apenas sobre a parte diretamente utilizada para a atividade ilícita.

Conforme anteriormente mencionado, a Lei nº 8.257, de 1991, regulamenta o procedimento aplicável a essa modalidade específica de expropriação, dispondo sobre as providências e consequências jurídicas decorrentes da destinação ilícita do imóvel.

Art. 2º Para efeito desta lei, plantas psicotrópicas são aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscrita, plantas estas elencadas no rol emitido pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde. Parágrafo único. A autorização para a cultura de plantas psicotrópicas será concedida pelo órgão competente do Ministério da Saúde, **atendendo exclusivamente a finalidades terapêuticas e científicas.** [...] Art. 4º As glebas referidas nesta lei, sujeitas à expropriação, são

aquelas possuídas a qualquer título. (BRASIL, 2012)

Observa-se que, nos termos da legislação específica, é indispensável a prévia autorização do Estado para o cultivo de plantas psicotrópicas, sendo tal prática admitida apenas para fins exclusivamente terapêuticos e/ou científicos, sob rigoroso controle estatal.

Não obstante, conforme destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro, essa modalidade de intervenção estatal configura-se, na realidade, como verdadeiro confisco, na medida em que o Estado se apropria de bens pertencentes a particulares sem o pagamento de qualquer indenização, caracterizando-se, assim, como uma sanção imposta ao proprietário em razão da prática ilícita (DI PIETRO, 2010).

Dessa forma, é possível concluir que essa hipótese excepcional de desapropriação sem indenização possui natureza eminentemente punitiva, afastando-se do fundamento clássico da desapropriação voltada à promoção do bem-estar social e à realização de finalidades públicas legítimas, aproximando-se, em verdade, de uma penalidade aplicada em decorrência do descumprimento da ordem jurídica.

### **CAPÍTULO 3 – Desapropriação de imóveis rurais para a Ferrovia Norte-Sul e a atuação do Poder Judiciário**

A desapropriação de imóveis rurais para a implantação de grandes obras de infraestrutura, como a Ferrovia Norte-Sul, tem sido objeto de recorrente apreciação pelos tribunais brasileiros, em razão dos conflitos gerados entre o direito fundamental à propriedade e a supremacia do interesse público. No contexto da expansão da malha ferroviária nacional, especialmente no estado de Goiás, a atuação do Poder Público suscita debates relevantes acerca da legalidade do procedimento expropriatório, da observância do devido processo legal e, sobretudo, da fixação de indenização justa, prévia e adequada aos proprietários atingidos.

A jurisprudência pátria, em especial a do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, tem desempenhado papel fundamental na consolidação dos parâmetros jurídicos aplicáveis às desapropriações destinadas à

construção da Ferrovia Norte-Sul. Os tribunais superiores vêm afirmando, de forma reiterada, a legitimidade da desapropriação fundada na utilidade pública para fins de infraestrutura ferroviária, ao mesmo tempo em que impõem limites à atuação estatal, exigindo respeito aos princípios constitucionais da função social da propriedade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da justa indenização.

Nesse sentido, o presente capítulo tem por objetivo analisar o entendimento jurisprudencial formado nos casos de desapropriação de imóveis rurais para a construção da Ferrovia Norte-Sul, com ênfase nas decisões que tratam da declaração de utilidade pública, da imissão provisória na posse, dos critérios de avaliação do imóvel rural, das benfeitorias indenizáveis e dos impactos decorrentes da fragmentação da propriedade. Busca-se, assim, compreender como o Poder Judiciário vem equilibrando o interesse público na execução da obra ferroviária com a proteção dos direitos dos proprietários rurais afetados, contribuindo para a segurança jurídica e para a efetivação dos preceitos constitucionais aplicáveis à matéria.

A desapropriação de imóveis rurais para a implantação de grandes obras de infraestrutura constitui tema recorrente na atuação do Poder Judiciário brasileiro, especialmente quando envolve projetos de elevado impacto territorial, econômico e social, como a Ferrovia Norte-Sul. Embora a Constituição Federal legitime a intervenção estatal na propriedade privada em nome da utilidade pública, da necessidade pública ou do interesse social, a concretização desse poder expropriatório frequentemente gera conflitos que extrapolam o plano administrativo, culminando na judicialização das controvérsias.

No contexto da Ferrovia Norte-Sul, a desapropriação assume contornos ainda mais sensíveis, uma vez que atinge extensas áreas rurais, muitas delas produtivas, localizadas em municípios cuja base econômica depende diretamente da atividade agropecuária. Nessas situações, o Poder Judiciário é chamado a atuar como instância de equilíbrio entre a supremacia do interesse público, representada pela necessidade de execução da obra ferroviária, e a proteção dos direitos fundamentais dos proprietários rurais, especialmente o direito à propriedade e à justa indenização.

A jurisprudência tem desempenhado papel fundamental na definição dos limites e parâmetros da atuação estatal nos processos expropriatórios ligados à Ferrovia Norte-Sul. Os tribunais, em especial o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, responsável pelo julgamento da maior parte das demandas envolvendo a

VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., vêm consolidando entendimentos relevantes acerca da legalidade da desapropriação, da caracterização da utilidade pública da obra, da forma de avaliação dos imóveis rurais e da composição da indenização devida aos expropriados.

Nesse cenário, destacam-se debates recorrentes acerca da prevalência do laudo pericial judicial sobre a avaliação administrativa, da contemporaneidade do valor indenizatório, da indenização da área remanescente quando há desvalorização do imóvel, bem como da incidência de juros compensatórios e moratórios. Além disso, a jurisprudência tem enfrentado questões processuais relevantes, como a imissão provisória na posse, o regime de pagamento por precatórios e a necessidade de observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na execução da desapropriação.

Assim, a análise do entendimento jurisprudencial revela-se essencial para compreender como o direito constitucional da propriedade e o princípio da função social vêm sendo interpretados e aplicados na prática, especialmente diante da execução de obras estruturantes como a Ferrovia Norte-Sul. O presente capítulo, portanto, tem por objetivo examinar a orientação consolidada pelos tribunais brasileiros nos casos de desapropriação de imóveis rurais destinados à construção da referida ferrovia, demonstrando de que forma o Poder Judiciário busca harmonizar o interesse público no desenvolvimento da infraestrutura nacional com a garantia da justa indenização e da segurança jurídica dos proprietários afetados.

Fundamentando a parte teórica alhures apresentada, a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região oferece importante parâmetro interpretativo acerca da desapropriação de imóveis rurais para a construção da Ferrovia Norte-Sul. Nesse sentido, merece destaque o julgamento da Apelação Cível XXXXX-2012.4.01.3500, que envolveu a desapropriação de imóveis rurais situados nos municípios de Trindade e Palmeiras de Goiás, promovida pela VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., com fundamento no Decreto-Lei nº 3.365/1941.

No referido acórdão, o Tribunal reafirmou, de forma expressa, a legitimidade da desapropriação por utilidade pública destinada à implantação da Ferrovia Norte-Sul, reconhecendo tratar-se de obra de infraestrutura estratégica, apta a justificar a intervenção estatal sobre a propriedade privada. Contudo, ao mesmo tempo em que validou o ato expropriatório, o TRF-1 impôs rigorosos limites à

atuação do Poder Público, especialmente no que se refere à garantia da justa indenização, conforme determina o art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal.

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. DECRETO-LEI 3.365/1941. FERROVIA NORTE-SUL. IMÓVEIS RURAIS DENOMINADOS “FAZENDA BARRO BRANCO”. MUNICÍPIO DE TRINDADE/GO. FAZENDA CÓRREGO DAS PEDRAS. MUNICÍPIO DE PALMEIRAS DE GOIÁS/GO. INDENIZAÇÃO QUE SE BASEOU NO LAUDO DO PERITO OFICIAL. JUSTA INDENIZAÇÃO. VALOR FIXADO COM BASE EM LAUDO QUE REFLETE O PREÇO DE MERCADO DO IMÓVEL. INDENIZAÇÃO DA ÁREA REMANESCENTE. POSSIBILIDADE. JUROS COMPENSATÓRIOS. ART. 15-A, CAPUT, DO DECRETO-LEI 3.365/41 E ADI XXXXX/DF. PROPRIEDADE PRUDUTIVA. GUT: 100%. JUROS DE MORA. OBSERVÂNCIA DO ART. 15-B DO DECRETO-LEI 3.365/41. CUMULAÇÃO DOS JUROS DE MORA COM OS JUROS DE MORA. IMPOSSIBILIDADE. CORREÇÃO MONETÁRIA. REGIME DE PAGAMENTO. PRECATÓRIO/RPV. APELAÇÃO DA VALEC E REMESSA OFICIAL TIDA POR INTERPOSTA PROVIDAS EM PARTE. 1. Merece prestígio a sentença que, em ação de desapropriação por utilidade pública, fixa a indenização com base no laudo judicial devidamente fundamentado e tradutor do preço de mercado do imóvel, elaborado por profissional de confiança do juiz, e equidistante do interesse das partes. 2. Os valores encontrados na perícia oficial refletem convenientemente a realidade imobiliária da região do imóvel expropriado, atendendo à exigência constitucional da justa indenização, prevista no art. 5º,

XXIV, da Constituição Federal e no art. 12 da Lei 8.629/93. 3. A indenização deve ser justa, sem acarretar locupletamento indevido de nenhuma das partes, e o perito judicial é profissional equidistante do interesse dos litigantes, na busca de uma avaliação imparcial. Adotar o Laudo que subsidiou a oferta inicial da expropriante, sem a demonstração de ocorrência de erro ou vício maculando o laudo do vistor oficial, é violar o princípio da justa indenização. 4. Inexistindo erros técnicos ou avaliação comprovadamente equivocada, a perícia oficial deve ser prestigiada. Isso porque, ao ser realizada de forma isenta e imparcial, normalmente é a que melhor reflete a justa indenização. 5. A orientação jurisprudencial do colendo Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que, para uma justa indenização, deve ser considerada a avaliação na data da perícia oficial, por se mostrar mais consentânea com o valor de mercado do imóvel. Precedentes: AgRg no AgRg no REsp XXXXX/MT, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 09/10/2015; REsp XXXXX/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/04/2019. 6. Pacífico, ainda, é o entendimento da Corte infraconstitucional de que o valor da indenização deve ser contemporâneo à avaliação do imóvel, tendo como parâmetro o laudo adotado pelo juiz para a fixação do justo preço, sendo irrelevante a data da imissão na posse ou mesmo da avaliação administrativa, exceto nos casos em que há longo período de tramitação do processo e/ou valorização exagerada do bem, de forma a acarretar um evidente desequilíbrio no pagamento do que realmente é devido. Precedentes: REsp XXXXX/SC, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/10/2020, DJe 11/12/2020; AgInt

no AREsp XXXXX/GO, Relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/05/2022, DJe 27/05/2022; AgInt no REsp XXXXX/PR, Relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/02/2021, DJe 02/03/2021). 7. A jurisprudência deste Tribunal, em casos que tais, é firme no sentido de ser indenizável a desvalorização da parte remanescente do imóvel, de forma que tendo demonstrado o perito judicial que a construção de ferrovia em parte dos imóveis desvalorizou a área remanescente, deve ser indenizada a parte expropriada, em observância ao princípio da justa indenização. 8. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do mérito da ADI XXXXX/DF, Relator Ministro Roberto Barroso, Pleno, julgada em 17/05/2018, com publicação em 16/04/2018, firmou tese de que “(i) É constitucional o percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração pela imissão provisória na posse de bem objeto de desapropriação; (ii) A base de cálculo dos juros compensatórios em desapropriações corresponde à diferença entre 80% do preço ofertado pelo ente público e o valor fixado na sentença; (iii) São constitucionais as normas que condicionam a incidência de juros compensatórios à produtividade da propriedade; (iv) É constitucional a estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios em desapropriações, sendo, contudo, vedada a fixação de um valor nominal máximo de honorários.” 9. A perda de renda e análise da produtividade passou a ser critério que se deve observar no julgamento da matéria, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, ou seja, os juros compensatórios decorrentes de desapropriação só são devidos caso haja comprovação da perda de

renda sofrida pelo proprietário, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI XXXXX/DF. 10. No caso, considerando que se trata de imóvel produtivo, com GUT 100%, são devidos juros compensatórios no percentual de 6% (seis por cento) ao ano, desde a imissão na posse, sobre a diferença entre 80% (oitenta por cento) do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do mérito da ADI XXXXX/DF. 11. Os juros de mora devem observar o que dispõe o art. 15-B do Decreto-lei nº 3.365/41, de forma que serão devidos no percentual de 6% (seis por cento) ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição. 12. No atual quadro normativo, não cabe a cumulação de juros moratórios e juros compensatórios, eis que tratam de encargos que incidem em períodos diferentes; enquanto os juros compensatórios têm incidência até a data da expedição do precatório, os moratórios somente incidirão se o precatório expedido não for pago no prazo constitucional ( AgRg no REsp XXXXX/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 22/04/2019). 13. A correção monetária deve incidir sobre o valor da indenização, a contar da data do laudo oficial adotado, até a data do efetivo pagamento, nos termos da Súmula 67 do STJ e Súmula 561 do STF, segundo os índices estabelecidos no Manual de Cálculos da Justiça Federal, atendendo os parâmetros estabelecidos no julgamento do RE XXXXX/SE (Tema 810 da repercussão geral) e do REsp. 1.495.146-MG (Tema 905). Na conta de liquidação, o valor apurado na perícia deve ser corrigido monetariamente, seguindo-se a dedução do

valor da oferta, corrigida monetariamente, segundo os critérios estabelecidos no Manual de Cálculos da Justiça Federal. 14. No tocante ao enquadramento da expropriante ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento de que se aplica o regime constitucional de precatórios às sociedades de economia mista e às empresas públicas prestadoras de serviço público de natureza não concorrencial, aplicável à VALEC. 15. Apelação da VALEC e remessa oficial tida por interposta parcialmente providas (itens 10, 12 e 14). (TRF-1 - AC: XXXXX20124013500, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CÉSAR JATAHY, Data de Julgamento: 08/11/2022, Vice Presidência, Data de Publicação: PJe 11/11/2022 PAG PJe 11/11/2022 PAG)

Um dos principais pontos enfrentados pelo Tribunal diz respeito à fixação do valor indenizatório. A Corte firmou entendimento no sentido de que a indenização deve ser baseada, prioritariamente, no laudo pericial judicial, elaborado por perito de confiança do juízo e equidistante dos interesses das partes. O acórdão destacou que a avaliação administrativa apresentada pela expropriante não pode prevalecer automaticamente sobre a perícia judicial, salvo se demonstrado erro técnico ou vício grave no laudo oficial. Tal posicionamento reforça a centralidade da prova pericial como instrumento de efetivação do princípio da justa indenização, evitando tanto o enriquecimento indevido do expropriado quanto a subavaliação do bem pelo Estado.

Outro aspecto relevante da decisão refere-se à contemporaneidade da avaliação do imóvel. O Tribunal consignou que o valor da indenização deve refletir o preço de mercado do bem à época da perícia judicial, e não na data da imissão provisória na posse ou da avaliação administrativa inicial. Esse entendimento alinha-se à orientação consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual a justa indenização exige a consideração do valor atual do imóvel, especialmente em processos que se prolongam no tempo, sob pena de violação ao equilíbrio econômico da indenização.

O acórdão também enfrentou a questão da desvalorização da área remanescente do imóvel rural, situação recorrente nas desapropriações destinadas à construção de ferrovias. Reconheceu-se que a passagem da Ferrovia Norte-Sul pelo interior da propriedade pode gerar fragmentação da área, dificuldades de acesso, redução da produtividade e perda de funcionalidade econômica. Diante disso, o TRF-1 assentou que, comprovada por perícia a desvalorização da área remanescente, é devida indenização complementar ao expropriado, em observância ao princípio constitucional da justa indenização. Tal entendimento amplia a proteção jurídica do proprietário, reconhecendo que os prejuízos da desapropriação não se restringem apenas à faixa diretamente expropriada.

No tocante aos juros compensatórios, o Tribunal aplicou o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2332, fixando o percentual de 6% ao ano, incidente desde a imissão na posse, sobre a diferença entre 80% do valor ofertado pela expropriante e o valor final fixado na sentença. Ressaltou-se, contudo, que a incidência desses juros está condicionada à comprovação da produtividade do imóvel e da efetiva perda de renda sofrida pelo expropriado, critérios que passaram a ser exigidos de forma expressa pela jurisprudência constitucional.

Quanto aos juros moratórios, o acórdão reafirmou que sua incidência deve observar o disposto no art. 15-B do Decreto-Lei nº 3.365/1941, sendo devidos apenas a partir do atraso no pagamento do precatório, nos termos do art. 100 da Constituição Federal. Destacou-se, ainda, a impossibilidade de cumulação entre juros compensatórios e moratórios, uma vez que se tratam de encargos com naturezas distintas e incidência em momentos diferentes do procedimento expropriatório.

A decisão também tratou da correção monetária, estabelecendo que esta deve incidir desde a data do laudo pericial judicial até o efetivo pagamento da indenização, em consonância com as Súmulas 67 do STJ e 561 do STF, bem como com os parâmetros fixados nos Temas 810 do STF e 905 do STJ. Tal orientação visa preservar o valor real da indenização, assegurando que o expropriado não suporte os efeitos inflacionários decorrentes da demora no pagamento.

Por fim, o Tribunal reconheceu que a VALEC, por se tratar de empresa pública prestadora de serviço público de natureza não concorrencial, submete-se ao regime constitucional de precatórios para o pagamento das indenizações

decorrentes da desapropriação. Esse ponto evidencia uma das principais tensões existentes na prática expropriatória, pois, embora a Constituição exija indenização prévia, justa e em dinheiro, a judicialização do valor indenizatório conduz, inevitavelmente, ao pagamento mediante precatório, realidade que tem sido admitida pela jurisprudência como compatível com o texto constitucional.

### **3.2 O entendimento jurisprudencial no caso das Fazendas Barro Branco e Córrego das Pedras**

Ademais, merece destaque o julgamento da Apelação Cível XXXXX-2012.4.01.3503, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, envolvendo área do imóvel rural denominado “Fazenda Mafuá”, situada no Município de Santa Helena de Goiás/GO.

A decisão reafirma, inicialmente, a legitimidade da desapropriação por utilidade pública com fundamento no Decreto-Lei nº 3.365/1941, no contexto da implantação da Ferrovia Norte-Sul, reconhecendo tratar-se de obra de infraestrutura estratégica apta a justificar a intervenção estatal. Contudo, assim como no precedente anteriormente analisado, o foco do debate judicial concentrou-se na composição da justa indenização e nos consectários legais incidentes sobre o valor fixado.

No tocante à indenização da terra nua, o Tribunal prestigiou o laudo pericial judicial como parâmetro central para a fixação do valor, reafirmando que a perícia oficial, quando devidamente fundamentada e isenta, traduz com maior fidelidade o preço de mercado do imóvel. A Corte reiterou que o juiz é o destinatário da prova e que, inexistindo vícios técnicos ou inconsistências demonstradas, deve prevalecer a avaliação realizada pelo perito judicial, em observância ao princípio da justa indenização previsto no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal. Tal entendimento reforça a importância da perícia como instrumento técnico de equilíbrio entre as partes, afastando a possibilidade de adoção automática do laudo administrativo apresentado pela expropriante.

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR  
UTILIDADE PÚBLICA. DECRETO-LEI 3.365/1941.  
FERROVIA NORTE-SUL. ÁREA DO IMÓVEL RURAL

DENOMINADO “FAZENDA MAFUÁ” (3.2853 HECTARES). MUNICÍPIO DE SANTA HELENA DE GOIÁS/GO. INDENIZAÇÃO DA TERRA NUA FIXADA COM BASE NO LAUDO DO PERITO OFICIAL E INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS COM APOIO NO LAUDO ADMINISTRATIVO. JUSTA INDENIZAÇÃO. VALOR FIXADO COM BASE EM LAUDOS QUE REFLETEM O PREÇO DE MERCADO DO IMÓVEL. JUROS COMPENSATÓRIOS. ART. 15-A, CAPUT, DO DECRETO-LEI 3.365/41 E ADI XXXXX/DF. NÃO DEMONSTRADA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA E PERDA DE RENDA. AFASTAMENTO. JUROS DE MORA. OBSERVÂNCIA DO ART. 15-B DO DECRETO-LEI 3.365/41. AUSÊNCIA DE ALEGAÇÕES FINAIS. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. APELAÇÃO DA VALEC PARCIALMENTE PROVIDA. 1. O Juiz é o destinatário da prova e como tal lhe é facultado, caso entenda pela sua desnecessidade, dar por encerrada a fase probatória e preferir, desde logo, a sentença, sem que isso constitua violação ao devido processo legal ou em cerceamento de defesa pela não abertura de prazo para apresentação das alegações finais, mormente quando não demonstrado pela parte a ocorrência de prejuízo. 2. Merece prestígio a sentença que, em ação de desapropriação por utilidade pública, fixa a indenização com base no laudo judicial devidamente fundamentado e tradutor do preço de mercado do imóvel, elaborado por profissional de confiança do juiz, e equidistante do interesse das partes. 3. Os valores encontrados na perícia oficial refletem convenientemente a realidade imobiliária da região do imóvel expropriado, atendendo à exigência

constitucional da justa indenização, prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal e no art. 12 da Lei 8.629/93. 4. A indenização deve ser justa, sem acarretar locupletamento indevido de nenhuma das partes, e o perito judicial é profissional equidistante do interesse dos litigantes, na busca de uma avaliação imparcial. Adotar o Laudo que subsidiou a oferta inicial da expropriante, relativamente à terra nua, sem a demonstração de ocorrência de erro ou vício maculando o laudo do visto oficial, é violar o princípio da justa indenização. 5. Inexistindo erros técnicos ou avaliação comprovadamente equivocada, a perícia oficial deve ser prestigiada. Isso porque, ao ser realizada de forma isenta e imparcial, normalmente, é a que melhor reflete a justa indenização. 6. A orientação jurisprudencial do colendo Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que, para uma justa indenização, deve ser considerada a avaliação na data da perícia oficial, por se mostrar mais consentânea com o valor de mercado do imóvel. Precedentes: AgRg no AgRg no REsp XXXXX/MT, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 09/10/2015; REsp XXXXX/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/04/2019. 7. Pacífico, ainda, é o entendimento da Corte infraconstitucional de que o valor da indenização deve ser contemporâneo à avaliação do imóvel, tendo como parâmetro o laudo adotado pelo juiz para a fixação do justo preço, sendo irrelevante a data da imissão na posse ou mesmo da avaliação administrativa, exceto nos casos em que há longo período de tramitação do processo e/ou valorização exagerada do bem, de forma a acarretar um evidente desequilíbrio no pagamento do que realmente é devido. Precedentes: REsp XXXXX/SC,

Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/10/2020, DJe 11/12/2020; AgInt no AREsp XXXXX/GO, Relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/05/2022, DJe 27/05/2022; AgInt no REsp XXXXX/PR, Relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/02/2021, DJe 02/03/2021). 8. A jurisprudência deste Tribunal, em casos que tais, é firme no sentido de ser indenizável a desvalorização da parte remanescente do imóvel, de forma que tendo demonstrado o perito judicial que a construção de ferrovia em parte dos imóveis desvalorizou a área remanescente, deve ser indenizada a parte expropriada, em observância ao princípio da justa indenização. 9. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do mérito da ADI XXXXX/DF, Relator Ministro Roberto Barroso, Pleno, julgada em 17/05/2018, com publicação em 16/04/2018, firmou tese de que “(i) É constitucional o percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração pela imissão provisória na posse de bem objeto de desapropriação; (ii) A base de cálculo dos juros compensatórios em desapropriações corresponde à diferença entre 80% do preço ofertado pelo ente público e o valor fixado na sentença; (iii) São constitucionais as normas que condicionam a incidência de juros compensatórios à produtividade da propriedade; (iv) É constitucional a estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios em desapropriações, sendo, contudo, vedada a fixação de um valor nominal máximo de honorários.” 10. A perda de renda e análise da produtividade passou a ser critério que se deve observar no julgamento da matéria, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, ou seja, os

juros compensatórios decorrentes de desapropriação só são devidos caso haja comprovação da perda de renda sofrida pelo proprietário, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI XXXXX/DF. 11. No caso, considerando que não há nos autos prova de que a área afetada era utilizada para exploração econômica e de perda de renda sofrida pela parte expropriada, não são devidos juros compensatórios. 12. Os juros de mora devem observar o que dispõe o art. 15-B do Decreto-lei nº 3.365/41, de forma que serão devidos no percentual de 6% (seis por cento) ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição. 13. No tocante ao enquadramento da apelante no regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento de que se aplica o regime constitucional de precatórios às sociedades de economia mista e às empresas públicas prestadoras de serviço público de natureza não concorrencial, aplicável à VALEC. 14. Apelação da VALEC provida em parte (item 13) e, de ofício, considerando o decidido na ADIN XXXXX/DF, afasta-se os juros compensatórios e, no tocante aos juros de mora, determina-se a observância da aplicação da regra do art. 15-B do Decreto-Lei 3.365/41. (TRF-1 - AC: XXXXX20124013503, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CÉSAR JATAHY, Data de Julgamento: 01/12/2022, Vice Presidência, Data de Publicação: PJe 01/12/2022 PAG PJe 01/12/2022 PAG)

Insta salientar que, no caso concreto, a indenização das benfeitorias teve como suporte o laudo administrativo, evidenciando que o Tribunal não adota postura rígida quanto à origem do documento técnico, mas sim quanto à sua adequação e correspondência com a realidade fática e mercadológica. Assim, o critério

determinante não é a natureza administrativa ou judicial do laudo, mas sua capacidade de refletir o valor efetivo do bem e de suas melhorias, evitando tanto o enriquecimento sem causa do expropriado quanto a subavaliação promovida pelo Poder Público.

O acórdão também reafirma a orientação consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a indenização deve ser contemporânea à data da perícia judicial. O Tribunal enfatiza que a justa indenização exige a atualização do valor ao momento da avaliação técnica adotada pelo juízo, sendo irrelevante, como regra, a data da imissão na posse ou da avaliação administrativa inicial, salvo hipóteses excepcionais de tramitação excessivamente longa ou valorização atípica do bem. Essa diretriz assegura maior correspondência entre o valor fixado e o mercado imobiliário real da região afetada pela obra ferroviária.

No que se refere à desvalorização da área remanescente, o entendimento permanece alinhado com a jurisprudência anteriormente analisada. O TRF-1 reconhece que, comprovada por perícia a perda de valor da área remanescente em razão da passagem da ferrovia, é devida indenização complementar. Tal posicionamento evidencia sensibilidade da Corte quanto aos impactos estruturais provocados pela fragmentação do imóvel rural, reconhecendo que os efeitos da desapropriação não se limitam à parcela diretamente expropriada.

Todavia, diferentemente do caso anterior, o ponto de maior destaque nesta decisão reside na análise dos juros compensatórios. Com base no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2332, o Tribunal reafirma que os juros compensatórios, fixados no percentual de 6% ao ano, somente são devidos quando demonstrada a efetiva exploração econômica da área e a consequente perda de renda pelo expropriado. No caso concreto, não houve comprovação de que a área afetada era utilizada produtivamente ou que a imissão na posse gerou prejuízo econômico, razão pela qual os juros compensatórios foram afastados.

Esse ponto revela importante evolução na jurisprudência, pois consolida a exigência de prova efetiva do prejuízo econômico, afastando a incidência automática dos juros compensatórios. A Corte passa a vincular o direito aos juros à demonstração concreta de perda patrimonial, alinhando-se à orientação constitucional de que tais encargos possuem natureza compensatória e não meramente punitiva.

Quanto aos juros de mora, o acórdão determinou a observância do art. 15-B do Decreto-Lei nº 3.365/1941, fixando a incidência a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ter sido realizado, nos termos do art. 100 da Constituição Federal. Além disso, reafirmou-se a submissão da VALEC ao regime de precatórios, por se tratar de empresa pública prestadora de serviço público de natureza não concorrencial, entendimento já consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A decisão também enfrentou a alegação de nulidade processual por ausência de prazo para alegações finais, afastando-a sob o fundamento de que o juiz, como destinatário da prova, pode encerrar a fase probatória quando entender suficientes os elementos constantes dos autos, desde que não demonstrado prejuízo à parte. Esse aspecto demonstra que, além das questões materiais ligadas à indenização, o Tribunal tem sido chamado a examinar controvérsias processuais relevantes nos casos envolvendo desapropriações para a Ferrovia Norte-Sul.

A análise dessa decisão evidencia que o Judiciário tem adotado postura técnica e criteriosa na fixação dos parâmetros indenizatórios, ora reconhecendo direitos adicionais, como a indenização da área remanescente, ora restringindo encargos quando ausente comprovação de prejuízo econômico. O conjunto dessas decisões revela uma construção jurisprudencial voltada à harmonização entre a execução de obra pública de grande relevância nacional e a preservação das garantias constitucionais do proprietário rural, inserindo-se no contexto mais amplo da aplicação concreta do princípio da função social da propriedade e da justa indenização.

### **3.3 O entendimento jurisprudencial no caso da Fazenda Mafuá**

Diante do percurso teórico e jurisprudencial desenvolvido ao longo deste capítulo, observa-se que a desapropriação de imóveis rurais para a construção da Ferrovia Norte-Sul, embora constitucionalmente legitimada pelo fundamento da utilidade pública, revela-se um campo de intensa tensão entre a supremacia do interesse coletivo e a proteção do direito fundamental de propriedade. A análise evidencia que o Poder Judiciário, especialmente no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, tem exercido papel decisivo na delimitação dos contornos

jurídicos do instituto expropriatório, atuando como instância de controle da legalidade e de garantia dos direitos dos proprietários atingidos.

Verifica-se que a jurisprudência tem consolidado, como vetor interpretativo central, a necessidade de efetivação concreta da justa indenização, entendida não apenas como requisito formal do procedimento, mas como elemento material indispensável à legitimidade da intervenção estatal. Nesse sentido, a prevalência do laudo pericial judicial sobre a avaliação administrativa aparece como orientação recorrente, reconhecendo-se que o perito oficial, por estar equidistante dos interesses das partes e vinculado a critérios técnicos, é o instrumento mais adequado para traduzir o valor de mercado do imóvel e evitar distorções indenizatórias. A lógica decisória observada nos julgados analisados reforça que a justa indenização não pode se submeter a critérios unilaterais da expropriante, sob pena de vulneração ao art. 5º, XXIV, da Constituição Federal.

Outro ponto relevante assentado pela jurisprudência refere-se à contemporaneidade do valor indenizatório, uma vez que os tribunais vêm afirmando que o justo preço deve refletir a realidade do mercado no momento da perícia adotada pelo juízo, e não necessariamente a data da imissão na posse ou da avaliação inicial promovida administrativamente. Esse entendimento se apresenta como mecanismo de proteção patrimonial do expropriado, sobretudo diante da demora processual comum em ações de desapropriação envolvendo grandes obras, evitando que a indenização se torne defasada e insuficiente.

Além disso, constatou-se que o Judiciário tem reconhecido a possibilidade de indenização por desvalorização da área remanescente, quando comprovada por perícia a perda de funcionalidade econômica do imóvel em razão da fragmentação causada pela passagem da ferrovia. Esse aspecto demonstra evolução na compreensão dos efeitos da desapropriação, considerando-se que o impacto patrimonial não se limita à faixa efetivamente expropriada, podendo alcançar a estrutura produtiva e econômica do imóvel como um todo, afetando acessos, continuidade territorial, produtividade e uso racional da terra.

No campo dos consectários legais, a análise jurisprudencial evidencia tendência de aplicação mais restritiva dos juros compensatórios, especialmente após a consolidação do entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2332. A jurisprudência passou a vincular a incidência de juros compensatórios à comprovação de efetiva produtividade do imóvel e perda de renda

sofrida pelo expropriado, afastando sua fixação automática. Tal diretriz confere maior racionalidade ao sistema indenizatório, pois preserva a natureza compensatória do instituto, impedindo que ele se converta em mecanismo de acréscimo patrimonial desvinculado de dano efetivo.

Quanto aos juros moratórios e à correção monetária, nota-se a preocupação dos tribunais em harmonizar o sistema de atualização do débito indenizatório com os parâmetros legais do Decreto-Lei nº 3.365/1941, com as diretrizes constitucionais do regime de pagamento e com a necessidade de preservação do valor real da indenização até o efetivo adimplemento. Nesse ponto, evidencia-se o esforço jurisprudencial de compatibilizar a exigência constitucional de justa indenização com a realidade institucional do pagamento por precatório, reconhecendo-se que a judicialização do quantum indenizatório frequentemente conduz à submissão do pagamento ao art. 100 da Constituição Federal.

Assim, conclui-se que o entendimento jurisprudencial construído nos casos de desapropriação vinculados à Ferrovia Norte-Sul revela um modelo decisório orientado pela busca de equilíbrio: de um lado, admite-se a legitimidade da intervenção estatal para viabilizar obra de infraestrutura estratégica; de outro, impõe-se ao Poder Público o dever de observar rigorosamente as garantias constitucionais do proprietário, especialmente a justa indenização, a proporcionalidade e a segurança jurídica. O Judiciário, nesse cenário, não nega a supremacia do interesse público, mas condiciona sua concretização ao respeito aos limites constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito, preservando a propriedade privada enquanto direito fundamental e reafirmando que o desenvolvimento nacional não pode ocorrer à custa da supressão indevida das garantias patrimoniais dos cidadãos atingidos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo da desapropriação de imóveis rurais no contexto da construção da Ferrovia Norte-Sul revelou uma complexa interseção entre os direitos de propriedade, a função social da propriedade e o interesse público. Ao longo da pesquisa, foi possível observar que a desapropriação é um instrumento legítimo do Estado, utilizado para atender à utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Contudo, o processo de

desapropriação deve ser conduzido de maneira a garantir o respeito aos direitos dos proprietários, assegurando uma indenização justa, prévia e adequada.

A análise dos impactos da Ferrovia Norte-Sul sobre os municípios de Goiás, com foco nos imóveis rurais, revelou que, embora o Estado tenha a prerrogativa de promover a desapropriação para a implementação de obras de grande escala, a aplicação dos princípios constitucionais e a observância da função social da propriedade se mostram fundamentais para a garantia da justiça social e a mitigação dos impactos negativos sobre os proprietários afetados.

Em relação à jurisprudência, verificou-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) desempenham papel crucial na interpretação e aplicação da Constituição, especialmente no que tange ao equilíbrio entre os interesses privados e públicos. A decisão judicial sobre a Ferrovia Norte-Sul destaca a importância do laudo pericial judicial como parâmetro para a fixação da justa indenização, reconhecendo que a compensação pela perda da propriedade deve ser proporcional à sua valorização no mercado e à perda efetiva de renda do expropriado.

Além disso, observou-se a necessidade de constante vigilância sobre as práticas de indenização, principalmente quando o pagamento é realizado por precatórios, o que pode afetar o valor real da compensação devido aos efeitos da inflação e da demora na quitação dos valores. Dessa forma, é fundamental que o Poder Judiciário continue a zelar pela aplicação dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da justa indenização, garantindo que a desapropriação não se torne uma ferramenta de injustiça para os proprietários.

Por fim, este trabalho evidencia que a desapropriação não deve ser vista apenas como um procedimento técnico e administrativo, mas como uma medida que envolve dimensões sociais, econômicas e jurídicas profundas. A busca pelo equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses coletivos é essencial para a construção de um país mais justo e equitativo, e a efetiva aplicação da função social da propriedade é um dos pilares para alcançar esse objetivo.

Por fim, este trabalho evidencia que a desapropriação não deve ser vista apenas como um procedimento técnico e administrativo, mas como uma medida que envolve dimensões sociais, econômicas e jurídicas profundas. A busca pelo equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses coletivos é essencial para a

construção de um país mais justo e equitativo, e a efetiva aplicação da função social da propriedade é um dos pilares para alcançar esse objetivo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, DF, 1824.

BRASIL. [Constituição (1891)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, DF, 1891.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, DF, 1934.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 31<sup>a</sup> ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dércio Balestero Aleixo e José Emmenuel Burle Filho. São Paulo, SP.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32<sup>a</sup> ed. Atualizada até a emenda Constitucional 84, de 02/12/2014. São Paulo, SP.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3865. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 21 fev. 2008.

BRASIL. Lei nº 3.365, de 21 de março de 1941. Regulamento dos casos de utilidade pública e a desapropriação por interesse público. Diário Oficial da União, Brasília, 1941.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. Teoria e prática da desapropriação. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 21 jun. 1941.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 set. 1962.

BRASIL. Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991. Regulamenta o art. 243 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 nov. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2332/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 17 maio 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº XXXXX/MT. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em 09 out. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº XXXXX/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 25 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível nº XXXXX-2012.4.01.3500. Relator: Desembargador Federal César Jatahy. Julgado em 08 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível nº XXXXX-2012.4.01.3503. Relator: Desembargador Federal César Jatahy. Julgado em 01 dez. 2022.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Tratado de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, s.d.

CORREIA, Marcus Vinícius Furtado Coêlho. Desapropriação para fins de reforma agrária. São Paulo: Malheiros, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

EGER, Joubert Farley. Exceções à indenização prévia e justa na desapropriação. Revista da UNIDAVI, Itajaí, 2012.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Desapropriação. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Função social da propriedade e direito à cidade. Brasília, 2011.

GUIMARÃES, Ubirajara. Função social da propriedade urbana. São Paulo, 2010.

HARADA, Kiyoshi. Desapropriação: doutrina e prática. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. A função social da propriedade e da cidade no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

PISANELLI, Giuseppe. Direito Administrativo. Milão: Giuffrè, 1964.

PRADO, Luiz Guilherme Muller. A justa indenização na desapropriação do imóvel rural. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SALLES, José Carlos de Moraes. A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.