



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 985486 - GO(2016/0246154-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
AGRAVADO : AGROPECUARIA ESTREITO DA PONTE DE PEDRA LTDA - ME
ADVOGADOS : CARLOS EDUARDO TRUITE MENDES - SP244374
GUILHERME DE MEIRA COELHO - SP313533
THIAGO ARCOVERDE HOHL - SP182697
VICTOR COSAC CHODRAUI - SP303828
AGRAVADO : IRACI PINTO FIUZA - ESPÓLIO
AGRAVADO : SANDRA DE OLIVEIRA FIUZA - INVENTARIANTE
AGRAVADO : IVANDA VENANCIA SOUSA GOMES
AGRAVADO : CRISTIANE SOUSA GOMES
AGRAVADO : JOSE CARLOS ROZENO DA SILVA
AGRAVADO : PAULO FERREIRA GONCALVES
AGRAVADO : MARCELO GUIMARAES CUNHA
AGRAVADO : MOACIR AGUINALDO FURINI DA SILVA
AGRAVADO : ZILDA FURINI DA SILVA
AGRAVADO : CLAUDIA REGINA FURINI DA SILVA MESQUITA
AGRAVADO : GELSON LUIZ FURINI DA SILVA MESQUITA
AGRAVADO : WANILVA MARIA FERREIRA DE ALMEIDA CARVALHO
AGRAVADO : ALENCAR FAGUNDES ANDRADE
AGRAVADO : ALAOR PINTO FIUZA
AGRAVADO : PAULO AUGUSTO FAGUNDES DE ANDRADE
AGRAVADO : UELTO FERREIRA GONCALVES
AGRAVADO : WELLINGTON SOUSA GOMES
ADVOGADOS : MARIA TEREZA CAETANO LIMA CHAVES E OUTRO(S) - GO020620
WELLINGTON SOUSA GOMES - GO063554
AGRAVADO : CLAUDIO ANTONIO SIQUEIRA
ADVOGADO : WALKER ALVES DE SOUSA - GO034262

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL PRODUTIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE COM REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CONVERSÃO EM DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.

APLICAÇÃO DO ART. 35 DO DECRETO-LEI 3.365/1941. RESOLUÇÃO EM PERDAS E DANOS. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Agravo em recurso especial interposto contra decisão que inadmitiu recurso especial do INCRA, fundado no art. 105, III, *a*, da CF, em ação ordinária proposta por proprietária rural visando (i) declaração de produtividade de imóvel rural, (ii) invalidação de decreto expropriatório para fins de reforma agrária, (iii) reintegração na posse e (iv) cancelamento da averbação da ação de desapropriação nas matrículas imobiliárias.

2. A sentença de primeira instância reconheceu a produtividade do imóvel, declarou inválido o decreto expropriatório que o qualificara como improdutivo e, em razão da irreversibilidade fática ante implantação de assentamento pelo INCRA e imissão provisória na posse desde 1997, afastou a restituição do bem e converteu a pretensão em desapropriação indireta, condenando à indenização em dinheiro pela área efetivamente desapropriada.

3. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região reformou parcialmente a sentença para afastar a conversão em desapropriação indireta, reconhecer a inexistência de irreversibilidade da situação fática, deferir a reintegração de posse em favor da autora, cancelar os atos expropriatórios e majorar honorários, mantendo o reconhecimento da produtividade do imóvel e a impossibilidade de sua desapropriação para fins de reforma agrária.

4. Inexiste violação ao art. 535 do CPC/1973 quando o Tribunal de origem aprecia, de forma fundamentada, as questões tidas como relevantes para o deslinde da controvérsia, não sendo exigível o exame pormenorizado de todos os argumentos das partes; decisão contrária à pretensão do recorrente não se confunde com negativa de prestação jurisdicional.

5. A alegada ofensa ao art. 18 da LC 76/1993 não pode ser conhecida em recurso especial, por ausência de prequestionamento, uma vez que o acórdão recorrido solucionou a controvérsia à luz de dispositivos constitucionais (arts. 3º, 5º, 184, 185 e 186 da CF) e não enfrentou o referido artigo de lei complementar, atraindo a incidência da Súmula 282/STF, aplicada por analogia.

6. O regime constitucional da desapropriação para reforma agrária (arts. 184 a 186 da CF, Lei 8.629/1993 e LC 76/1993) estabelece que apenas imóvel rural improdutivo pode ser expropriado, sendo a propriedade produtiva insuscetível de desapropriação (art. 185, II, da CF), de modo que a declaração administrativa indevida de improdutividade enseja vício material do decreto expropriatório, passível de controle jurisdicional em ação autônoma, sem que a ação de desapropriação faça coisa julgada ampla sobre o domínio ou sobre a produtividade. Tema 858 do Supremo Tribunal Federal e precedentes.

7. Uma vez declarada judicialmente a produtividade do imóvel e a invalidade do decreto presidencial, a consequência natural é a recomposição do *status quo ante*, com reintegração de posse ao proprietário e cancelamento das averbações, sempre que a restituição específica se mostrar faticamente possível, em respeito ao direito fundamental de propriedade e à legalidade administrativa.

8. O art. 35 do Decreto-Lei 3.365/1941, em harmonia com o art. 21 da LC 76/1993, consagra regra segundo a qual, uma vez incorporado o bem expropriado ao patrimônio público ou afetado de modo irreversível à finalidade pública, eventual

procedência de ação autônoma fundada em nulidade do processo expropriatório resolve-se em perdas e danos, como decorrência *ex lege*, sendo desnecessário pedido expresse de conversão.

9. No regime constitucional da reforma agrária, a indenização em Títulos da Dívida Agrária (art. 184, caput e § 1º, da CF) é consequência da sanção imposta ao proprietário que descumpre a função social; reconhecida a produtividade do imóvel e a invalidade do ato administrativo expropriatório, desaparece o pressuposto para aplicação do regime especial de TDA's, devendo a apropriação estatal sem base expropriatória válida submeter-se ao regime comum de justa e prévia indenização em dinheiro, o que é compatível com o sistema de precatórios.

10. À luz das premissas fáticas fixadas pelo Tribunal de origem — produtividade do imóvel, imissão provisória do INCRA na posse em 07/05/1997, projeto de assentamento concretizado e famílias assentadas —, mostra-se incorreta a solução que determinou a reintegração de posse, devendo ser restabelecida a sentença que converteu a pretensão reintegratória em desapropriação indireta, com condenação do ente expropriante ao pagamento de indenização integral, observados os precedentes qualificados do STF e do STJ em matéria de desapropriação.

11. Recurso especial a que se dá parcial provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso especial do INCRA, para reformar o acórdão recorrido e reestabelecer a sentença de fls. 692/720, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília, 19 de maio de 2026.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0246154-7

PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 985.486 / GO

Números Origem: 00059942519974013500 199735000060730 59942519974013500

PAUTA: 25/06/2019

JULGADO: 25/06/2019

RelatorExmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
AGRAVADO	: AGROPECUARIA ESTREITO DA PONTE DE PEDRA LTDA - ME
ADVOGADO	: DJALMA PEREIRA DE REZENDE E OUTRO(S) - GO016948A
AGRAVADO	: IRACI PINTO FIUZA - ESPÓLIO
AGRAVADO	: SANDRA DE OLIVEIRA FIUZA - INVENTARIANTE
AGRAVADO	: IVANDA VENANCIA SOUSA GOMES
AGRAVADO	: CRISTIANE SOUSA GOMES
AGRAVADO	: JOSE CARLOS ROZENO DA SILVA
AGRAVADO	: PAULO FERREIRA GONCALVES
AGRAVADO	: MARCELO GUIMARAES CUNHA
AGRAVADO	: MOACIR AGUINALDO FURINI DA SILVA
AGRAVADO	: ZILDA FURINI DA SILVA
AGRAVADO	: CLAUDIA REGINA FURINI DA SILVA MESQUITA
AGRAVADO	: GELSON LUIZ FURINI DA SILVA MESQUITA
AGRAVADO	: WANILVA MARIA FERREIRA DE ALMEIDA CARVALHO
AGRAVADO	: ALENCAR FAGUNDES ANDRADE
AGRAVADO	: ALAOR PINTO FIUZA
AGRAVADO	: PAULO AUGUSTO FAGUNDES DE ANDRADE
AGRAVADO	: UELTO FERREIRA GONCALVES
AGRAVADO	: WELLINGTON SOUSA GOMES
AGRAVADO	: CLAUDIO ANTONIO SIQUEIRA
ADVOGADA	: MARIA TEREZA CAETANO LIMA CHAVES E OUTRO(S) - GO020620

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação por Interesse Social para
Reforma Agrária

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Retirado de pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.

C542425551:1165021344@ 2016/0246154-7 - AREsp 985486



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 985486 - GO(2016/0246154-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
AGRAVADO : AGROPECUARIA ESTREITO DA PONTE DE PEDRA LTDA - ME
ADVOGADOS : CARLOS EDUARDO TRUITE MENDES - SP244374
GUILHERME DE MEIRA COELHO - SP313533
THIAGO ARCOVERDE HOHL - SP182697
VICTOR COSAC CHODRAUI - SP303828
AGRAVADO : IRACI PINTO FIUZA - ESPÓLIO
AGRAVADO : SANDRA DE OLIVEIRA FIUZA - INVENTARIANTE
AGRAVADO : IVANDA VENANCIA SOUSA GOMES
AGRAVADO : CRISTIANE SOUSA GOMES
AGRAVADO : JOSE CARLOS ROZENÓ DA SILVA
AGRAVADO : PAULO FERREIRA GONCALVES
AGRAVADO : MARCELO GUIMARAES CUNHA
AGRAVADO : MOACIR AGUINALDO FURINI DA SILVA
AGRAVADO : ZILDA FURINI DA SILVA
AGRAVADO : CLAUDIA REGINA FURINI DA SILVA MESQUITA
AGRAVADO : GELSON LUIZ FURINI DA SILVA MESQUITA
AGRAVADO : WANILVA MARIA FERREIRA DE ALMEIDA CARVALHO
AGRAVADO : ALENCAR FAGUNDES ANDRADE
AGRAVADO : ALAOR PINTO FIUZA
AGRAVADO : PAULO AUGUSTO FAGUNDES DE ANDRADE
AGRAVADO : UELTO FERREIRA GONCALVES
AGRAVADO : WELLINGTON SOUSA GOMES
ADVOGADOS : MARIA TEREZA CAETANO LIMA CHAVES E OUTRO(S) - GO020620
WELLINGTON SOUSA GOMES - GO063554
AGRAVADO : CLAUDIO ANTONIO SIQUEIRA
ADVOGADO : WALKER ALVES DE SOUSA - GO034262

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL PRODUTIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE COM REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CONVERSÃO EM DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.

APLICAÇÃO DO ART. 35 DO DECRETO-LEI 3.365/1941. RESOLUÇÃO EM PERDAS E DANOS. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Agravo em recurso especial interposto contra decisão que inadmitiu recurso especial do INCRA, fundado no art. 105, III, a, da CF, em ação ordinária proposta por proprietária rural visando (i) declaração de produtividade de imóvel rural, (ii) invalidação de decreto expropriatório para fins de reforma agrária, (iii) reintegração na posse e (iv) cancelamento da averbação da ação de desapropriação nas matrículas imobiliárias.

2. A sentença de primeira instância reconheceu a produtividade do imóvel, declarou inválido o decreto expropriatório que o qualificara como improdutivo e, em razão da irreversibilidade fática ante implantação de assentamento pelo INCRA e imissão provisória na posse desde 1997, afastou a restituição do bem e converteu a pretensão em desapropriação indireta, condenando à indenização em dinheiro pela área efetivamente desapropriada.

3. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região reformou parcialmente a sentença para afastar a conversão em desapropriação indireta, reconhecer a inexistência de irreversibilidade da situação fática, deferir a reintegração de posse em favor da autora, cancelar os atos expropriatórios e majorar honorários, mantendo o reconhecimento da produtividade do imóvel e a impossibilidade de sua desapropriação para fins de reforma agrária.

4. Inexiste violação ao art. 535 do CPC/1973 quando o Tribunal de origem aprecia, de forma fundamentada, as questões tidas como relevantes para o deslinde da controvérsia, não sendo exigível o exame pormenorizado de todos os argumentos das partes; decisão contrária à pretensão do recorrente não se confunde com negativa de prestação jurisdicional.

5. A alegada ofensa ao art. 18 da LC 76/1993 não pode ser conhecida em recurso especial, por ausência de prequestionamento, uma vez que o acórdão recorrido solucionou a controvérsia à luz de dispositivos constitucionais (arts. 3º, 5º, 184, 185 e 186 da CF) e não enfrentou o referido artigo de lei complementar, atraindo a incidência da Súmula 282/STF, aplicada por analogia.

6. O regime constitucional da desapropriação para reforma agrária (arts. 184 a 186 da CF, Lei 8.629/1993 e LC 76/1993) estabelece que apenas imóvel rural improdutivo pode ser expropriado, sendo a propriedade produtiva insuscetível de desapropriação (art. 185, II, da CF), de modo que a declaração administrativa indevida de improdutividade enseja vício material do decreto expropriatório, passível de controle jurisdicional em ação autônoma, sem que a ação de desapropriação faça coisa julgada ampla sobre o domínio ou sobre a produtividade. Tema 858 do Supremo Tribunal Federal e precedentes.

7. Uma vez declarada judicialmente a produtividade do imóvel e a invalidade do decreto presidencial, a consequência natural é a recomposição do *status quo ante*,

com reintegração de posse ao proprietário e cancelamento das averbações, sempre que a restituição específica se mostrar faticamente possível, em respeito ao direito fundamental de propriedade e à legalidade administrativa.

8. O art. 35 do Decreto-Lei 3.365/1941, em harmonia com o art. 21 da LC 76/1993, consagra regra segundo a qual, uma vez incorporado o bem expropriado ao patrimônio público ou afetado de modo irreversível à finalidade pública, eventual procedência de ação autônoma fundada em nulidade do processo expropriatório resolve-se em perdas e danos, como decorrência *ex lege*, sendo desnecessário pedido expresse de conversão.

9. No regime constitucional da reforma agrária, a indenização em Títulos da Dívida Agrária (art. 184, caput e § 1º, da CF) é consequência da sanção imposta ao proprietário que descumpra a função social; reconhecida a produtividade do imóvel e a invalidade do ato administrativo expropriatório, desaparece o pressuposto para aplicação do regime especial de TDA's, devendo a apropriação estatal sem base expropriatória válida submeter-se ao regime comum de justa e prévia indenização em dinheiro, o que é compatível com o sistema de precatórios.

10. À luz das premissas fáticas fixadas pelo Tribunal de origem — produtividade do imóvel, imissão provisória do INCRA na posse em 07/05/1997, projeto de assentamento concretizado e famílias assentadas —, mostra-se incorreta a solução que determinou a reintegração de posse, devendo ser restabelecida a sentença que converteu a pretensão reintegratória em desapropriação indireta, com condenação do ente expropriante ao pagamento de indenização integral, observados os precedentes qualificados do STF e do STJ em matéria de desapropriação.

11. Recurso especial a que se dá parcial provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto da decisão que inadmitiu o recurso especial no qual o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) se insurgira, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal (CF), contra o acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região assim ementado (fls. 1.179/1.181):

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA. IMÓVEL COMPROVADAMENTE PRODUTIVO. INSUSCEPTIBILIDADE À DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. CONVERSÃO EM AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE. IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO FÁTICA. NÃO OCORRÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ART. 20, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MAJORAÇÃO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.

1. Afigura-se não dever ser mantida a v. sentença apelada quando concluiu, in casu, que (...) ante a impossibilidade de se devolver o

bem ao seu proprietário, a ação de reintegração deve ser convertida em ação de indenização por perdas e danos, decorrente da desapropriação indireta (fl. 624).

2. O laudo pericial, de ampla higidez metodológica, dá conta que a Fazenda Estreito da Ponte de Pedras é absolutamente produtiva, tendo em vista que o imóvel possui graus de utilização da terra e de eficiência na sua exploração superiores ao mínimo legal. Por conseguinte, amparada na conclusão do perito judicial, é de se concluir que o imóvel em questão é uma grande propriedade rural produtiva, não se mostrando juridicamente possível, no âmbito do tratamento que a Constituição Federal vigente deu à propriedade produtiva, cogitar de sua desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

3. No caso ora em exame, tem-se que nem mesmo a situação excepcional da posse consumada está demonstrada nos autos, não se podendo ignorar inclusive que o MM. Juiz Federal a quo, nos autos da ação expropriatória, considerando que a parte expropriada ingressara com a presente ação ordinária para ver declarada a produtividade do imóvel em questão, proferiu o decisum de fls. 1.517/1.518 (autos em apenso), na qual determinou, desde 2001, (...) ao INCRA que não promova mais nenhum assentamento no imóvel expropriado, além de sustar atos/operações/atividades, nos assentamentos já efetivados (...) (fl. 1.518 dos autos em apenso), devendo ser ressaltado que essa decisão foi confirmada por este Tribunal Regional Federal por ocasião do julgamento do Agravo de Instrumento nº 2001.01.00.047204-2 interposto pelo INCRA.

4. Não há que se cogitar na apontada irreversibilidade, devendo ser ressaltado, ainda, que os valores depositados pelo INCRA permanecem integralmente depositados e deles poderá a autarquia expropriante se valer para fixar as famílias em outro imóvel improdutivo. Acrescente-se, além do mais, que o INCRA e os assentados eram sabedores da sua condição precária de permanência no imóvel em questão.

5. Merece, assim, ser provido o recurso de apelação da expropriada para, na forma do postulado, à fl. 759, deferir o pedido de reintegração da ora apelante na posse do imóvel, (...) cancelando-se a averbação do ajuizamento da Ação de Desapropriação, levada a efeito nas respectivas matrículas imobiliárias, junto aos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas de Rio Verde/GO e Paraúna/GO (fl. 759).

6. Considerando o tempo despendido na causa (17 anos), a complexidade do trabalho realizado pelos patronos, a natureza e a importância da causa, verifica-se que os honorários advocatícios, nos termos como fixado na v. Sentença apelada encontra-se aquém do valor devido. Valor dos honorários advocatícios reformulado no voto da relatora.

7. Sentença parcialmente reformada.

8. Apelação da expropriada parcialmente provida.

9. Apelação de Alaor Pinto Fiúza e Outros prejudicada.

10. Apelação do INCRA e remessa oficial desprovidas.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 1.275/1.282).

Em recurso especial (fls. 1.286/1.294), a parte recorrente alega, inicialmente, violação ao art. 535 do CPC, sob o argumento de que opôs embargos de declaração com o objetivo de suprir omissões relevantes — especialmente quanto ao art. 18 da LC 76/93, à existência de ação de desapropriação em curso e ao seu caráter preferencial e prejudicial —, os quais foram rejeitados sem o devido enfrentamento, configurando negativa de prestação jurisdicional e inviabilizando o prequestionamento.

No mérito, alega violação ao art. 18 da LC 76/93, defendendo que a ação de desapropriação possui caráter preferencial e prejudicial em relação a quaisquer outras demandas sobre o imóvel, de modo que a discussão acerca da produtividade deveria ocorrer no âmbito da própria ação expropriatória, que admite cognição ampla, e não em ação declaratória autônoma.

Sustenta, ainda, ofensa ao art. 35 do Decreto-Lei 3.365/41, afirmando que, uma vez imitado na posse e implementado projeto de assentamento com a fixação de famílias, resta caracterizada a irreversibilidade da situação fática, sendo inviável a restituição do imóvel ao particular, devendo eventual procedência da pretensão resolver-se em perdas e danos, independentemente de pedido expresse.

Aduz que o acórdão recorrido, embora reconheça elementos indicativos da consolidação da política pública, determinou indevidamente a devolução do bem, em afronta à legislação aplicável.

Contrarrazões apresentadas às fls. 1331/1336 e 1302/1330.

O recurso não foi admitido, razão pela qual foi interposto o recurso de agravo (fls. 1.339/1.341 e 1.345/1.353).

Às fls. 1460/1473, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho negou provimento ao agravo em recurso especial do INCRA em razão da incidência das Súmulas 284/STF, 211/STJ e 7/STJ.

Opostos embargos de declaração pelo INCRA (fls. 1.477/1.482), o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho reconsiderou a decisão anterior e deliberou por encaminhar o recurso especial do INCRA para apreciação e julgamento pela Primeira Turma do STJ, em decisão assim ementada (fls. 2.786/2.789):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. ACÓRDÃO REGIONAL QUE ACOLHEU A PROVA PERICIAL QUE ATESTOU CATEGORICAMENTE A PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL EXPROPRIANDO COM A DETERMINAÇÃO DE RESTITUIÇÃO AOS

EXPROPRIADOS. RECURSO INTEGRADOR CONTRA DECISÃO QUE NEGOU PROVIMENTO AO ARESP. ARGUMENTAÇÃO RELEVANTE QUANTO AO MALFERIMENTO DO ART. 35 DO DL 3.365/41. ACLARATÓRIOS DO INCRA CONHECIDOS E PROVIDOS. DECISÃO EMBARGADA RECONSIDERADA PARA PROPORCIONAR O JULGAMENTO COLEGIADO DO APELO RARO DO INCRA, A SER REALIZADO, OPORTUNAMENTE, PELA EGRÉGIA PRIMEIRA TURMA DESTE STJ, QUE, COMO SEMPRE, MELHOR DIRÁ.

Parecer do Ministério Público Federal pelo desprovimento do agravo em recurso especial do INCRA (fls. 2.892/2.901).

Das fls. 2.917/2.918 às fls. 3.089/3.090 foram deferidas sucessivas suspensões do processo para viabilizar tentativas de acordo, contudo, sem êxito até a presente data.

Por derradeiro, às fls. 3.100/3.102 e 3.103/3.104, vieram manifestações das partes sobre a inexistência atual de tratativas de acordo, razão pela qual vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

VOTO

Na origem, cuida-se de ação ordinária para declarar a produtividade de imóvel rural e obter a reintegração na posse com cancelamento da averbação da ação de desapropriação.

O Juízo de primeira instância julgou parcialmente procedente o pedido para reconhecer a produtividade do imóvel rural, declarando, por conseguinte, a invalidade do decreto expropriatório que o qualificou como improdutivo para fins de reforma agrária. Contudo, diante da irreversibilidade da situação fática (implantação de assentamento pelo INCRA), afastou a necessidade de devolução do bem e determinou a conversão da pretensão em desapropriação indireta, com a condenação da autarquia ao pagamento de indenização em dinheiro correspondente à área efetivamente desapropriada (fls. 692/720).

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região reformou parcialmente a sentença para afastar a conversão em desapropriação indireta, ao reconhecer a inexistência de irreversibilidade da situação fática, e, conseqüentemente, deferir o pedido de reintegração da parte autora na posse do imóvel, com o cancelamento dos atos expropriatórios, além de majorar os honorários advocatícios, mantendo, no mais, o reconhecimento da produtividade do bem e a impossibilidade de sua desapropriação para fins de reforma agrária.

Em recurso especial, o INCRA sustenta, em síntese:

- (i) violação ao art. 535 do CPC/1973 - negativa de prestação jurisdicional;
- (ii) afronta ao art. 18 da LC 76/93 - primazia e prejudicialidade da ação de desapropriação sobre a declaratória de produtividade;
- (iii) violação ao art. 35 do Decreto-Lei 3.365/41 - a irreversibilidade da situação inviabiliza a restituição do bem, devendo eventual procedência ser convertida em perdas e danos.

Da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária:

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária constitui modalidade expropriatória de índole originalmente constitucional, cuja disciplina matricial decorre dos arts. 184 a 186 da Constituição Federal (CF), em diálogo necessário com as garantias fundamentais da propriedade e da função social insculpidas no art. 5º, incisos XXII e XXIII.

Trata-se de instrumento de intervenção qualificada do Estado sobre o domínio privado, vocacionado à redistribuição fundiária mediante a retirada coativa de imóveis rurais que, por descumprirem a função social que lhes é inerente, deixam de merecer a proteção plena conferida ao direito de propriedade.

A Constituição, ao deslocar para a União a competência expropriatória nessa matéria e ao condicioná-la ao critério material da improdutividade, reconfigurou o regime jurídico da propriedade rural, subordinando-a, de modo objetivo, ao cumprimento de finalidades econômicas, sociais, ambientais e trabalhistas (art. 186 da CF).

Os arts. 184 e 185 da Constituição Federal dispõem o seguinte:

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

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São **insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária**:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - **a propriedade produtiva**.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Desse contexto extrai-se, desde logo, o núcleo do regime: sujeito ativo específico, fundamento material vinculado ao descumprimento da função social e forma peculiar de pagamento, estruturada com títulos da dívida agrária, ressalvadas as benfeitorias úteis e necessárias, que, por expressa determinação constitucional, são indenizadas em dinheiro. Complementarmente, o art. 185 traduz o limite negativo da expropriação, ao excluir do seu âmbito a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, bem como a propriedade produtiva, cuja imunidade à desapropriação é garantia constitucional direta do proprietário rural que cumpre a função econômica do imóvel.

A função social da propriedade rural, por sua vez, é densificada no art. 186 da Constituição, que a condiciona ao atendimento simultâneo, e conforme critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, de requisitos atinentes ao aproveitamento racional e adequado, à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente, à observância das disposições que regulam as relações de trabalho e à exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Essa conformação normativa, regulamentada pela Lei 8.629/1993, institui a função social como elemento interno do próprio direito de propriedade rural, e não como limitação externa, de modo que o seu descumprimento opera verdadeira perda da tutela constitucional plena, autorizando a intervenção expropriatória.

Dentro desse desenho constitucional, a produtividade do imóvel rural opera como pressuposto material negativo da desapropriação para fins de reforma agrária, conhecida como uma espécie de desapropriação-sanção: apenas o imóvel rural improdutivo, assim considerado à luz dos parâmetros legais de graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, pode ser objeto da expropriação prevista no art. 184 da CF.

O art. 185, inciso II, da Constituição, ao declarar insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária "a propriedade produtiva", estabelece verdadeira imunidade constitucional que retira do Poder Público a competência para

expropriar o imóvel produtivo, de modo que o decreto expropriatório que se apoie em qualificação indevida do bem como improdutivo incide em vício substancial, sindicável pelo Poder Judiciário.

Nessa dimensão, o controle judicial não se confunde com reexame discricionário do juízo administrativo, mas constitui exame de legalidade e de pressupostos constitucionais do ato, plenamente compatível com a inafastabilidade da jurisdição.

O Supremo Tribunal Federal, em julgados relativos ao procedimento expropriatório agrário, tem reiterado que a qualificação do imóvel como produtivo ou improdutivo, embora se assente em elementos técnicos colhidos pela autarquia agrária, comporta controle jurisdicional quanto aos pressupostos objetivos de incidência da desapropriação, sendo legítimo o manejo de ação autônoma para impugnar o decreto expropriatório eivado de vício material. Na mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que a aferição técnica dos índices de produtividade e a observância do devido procedimento administrativo constituem requisitos de validade do ato expropriatório, cuja ausência autoriza a invalidação, judicial do decreto que declarou o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária.

Nesse sentido:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DE ATOS ADMINISTRATIVOS ABUSIVOS E ILEGAIS. CONTROVÉRSIA DECIDIDA COM BASE NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF . CARÁTER PROTETIVO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. **É firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o exame de legalidade e abusividade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não implica violação ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes.** 2. Para dissentir da solução conferida pelo Tribunal de origem, faz-se necessário nova apreciação dos fatos e do material probatório constantes dos atos, bem como da legislação infraconstitucional aplicada à espécie. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios (art. 25, Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.

(RE 654747 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 28-06-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 08-08-2016 PUBLIC 09-08-2016 - sem destaque no original)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO. PRELIMINAR AFASTADA. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. AÇÃO CAUTELAR. PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA CUMULADA COM PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CABIMENTO.

1. Até mesmo as questões de ordem pública, passíveis de conhecimento ex officio, em qualquer tempo e grau de jurisdição ordinária, não podem ser analisadas no âmbito do recurso especial se ausente o requisito do prequestionamento.

2. Excepciona-se a regra se o recurso especial ensejar conhecimento por outros fundamentos, ante o efeito translativo dos recursos, que tem aplicação, mesmo que de forma temperada, na instância especial.

Precedentes da Turma.

3. Os arts. 1º, § 1º, da Lei 8.437/92 e 1º da Lei 9.494/97 vedam a concessão de medidas cautelares ou antecipatórias que objetivem a impugnação de ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

4. Esses regramentos não se aplicam se não se postulou o desfazimento ou a declaração de nulidade do decreto presidencial que qualifica de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel expropriado, mas, exclusivamente, a suspensão do procedimento administrativo prévio à desapropriação, enquanto não julgada a ação principal, na qual a pretensão está alicerçada em prova pericial que conclua ser produtivo o imóvel.

5. Preliminar de incompetência rejeitada.

6. Não se presta o recurso especial para examinar suposta violação de dispositivos da Constituição.

7. A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária assenta-se em decreto presidencial que, como todo ato administrativo, goza de presunção de legitimidade e executoriedade.

Assim, não é dado ao réu contrapor-se à força executiva do decreto e ao "interesse social" nele declarado nos autos da própria ação, até porque o processo se desenvolve sob o rito especial sumário, nos termos da LC 76/93.

8. Em razão do princípio da inafastabilidade do controle dos atos jurídicos pelo Judiciário, pode o expropriado discutir a improdutividade do imóvel, fundamento que embasa o decreto presidencial, em ação própria, declaratória ou desconstitutiva.

9. Nada impede que essa ação seja precedida de medida cautelar para suspender o processo administrativo prévio à desapropriação, desde que preenchidos seus pressupostos específicos e efetivamente demonstrada a plausibilidade do direito e a urgência do provimento.

10. Se a prova da produtividade do imóvel ficasse restrita à fase judicial da desapropriação, estaria o réu irremediavelmente lesado, já que a conclusão da perícia se daria somente após a imissão provisória do expropriante na posse, suportando o expropriado todos os prejuízos decorrentes da perda antecipada da propriedade.

11. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

(REsp n. 789.062/MG, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 28/11/2006, DJ de 11/12/2006, p. 343 - sem destaque no original.)

Cuida-se, portanto, de hipótese em que a jurisdição atua como garantia substancial do proprietário rural cuja propriedade, sendo produtiva, está constitucionalmente imune à desapropriação-sanção.

Não obstante a densa especialidade constitucional do regime, a desapropriação para reforma agrária não constitui instituto autônomo e hermeticamente isolado. Ao contrário, nela convivem normas específicas, veiculadas, sobretudo, pela Lei Complementar 76/1993 e pela Lei 8.629/1993, com o regime geral das desapropriações, estruturado pelo Decreto-Lei 3.365/1941 e, em menor medida, pela Lei 4.132/1962, que incidem subsidiariamente no que não contrariarem a disciplina especial.

A peculiaridade do rito, a competência da Justiça Federal, a forma de pagamento em títulos da dívida agrária, o prazo bienal de execução do decreto previsto no art. 3º da LC 76/1993 e a disciplina da imissão provisória na posse constituem notas próprias do regime agrário; fora desses aspectos, permanecem aplicáveis os princípios gerais das desapropriações, entre os quais a exigência de justa indenização, a vinculação ao interesse público e o controle jurisdicional da legalidade do ato.

Essa convivência entre regime especial e regime geral repercute diretamente sobre o alcance objetivo da ação expropriatória e sobre a extensão da coisa julgada nela formada.

A ação de desapropriação tem objeto juridicamente limitado, circunscrito ao exame da regularidade do procedimento expropriatório e à fixação do justo preço, não se prestando ao deslinde de controvérsias dominiais amplas entre o expropriado e terceiros, nem à apreciação exauriente de todas as relações jurídicas que gravitam em torno do bem.

Daí porque o art. 20 do Decreto-Lei 3.365/1941 estabelece que a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço, relegando qualquer outra questão à via ordinária. Nessa mesma linha, tratando-se de desapropriação para reforma agrária, prevê o art. 9º da LC 76/93 que a contestação não poderá versar sobre questões relacionadas ao interesse social declarado, vejamos:

Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.

Já o art. 18 da LC 76/1993 estabelece que as ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, ostentam caráter preferencial e prejudicial. A preferência traduz-se na tramitação

prioritária do feito expropriatório, enquanto a prejudicialidade impõe a reunião das demandas conexas ao juízo da expropriação, visando evitar decisões contraditórias e preservar a unidade de jurisdição sobre o bem afetado ao interesse social.

Esse desenho conduz à conclusão de que a sentença de desapropriação não produz coisa julgada material ampla sobre o domínio, mas apenas coisa julgada material nos estritos limites da ação expropriatória, preservando-se ao interessado a possibilidade de discussão, em ação autônoma, das questões que exorbitam daquele objeto.

Ao apreciar o assunto, o Supremo Tribunal Federal confirmou que as ações de desapropriação não fazem coisa julgada sobre o domínio do bem imóvel e permitiu o manejo de ação civil pública para questionar a dominialidade do bem expropriado (Tema 858/STF), vejamos:

EMENTA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE COISA JULGADA ACERCA DA DOMINIALIDADE. INDENIZAÇÃO A SER PAGA APENAS MEDIANTE PROVA DA PROPRIEDADE. USO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA DISCUTIR O DOMÍNIO. POSSIBILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS FIXADOS NA SENTENÇA DA AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. RECEBIMENTO SOMENTE NA HIPÓTESE DO DEVIDO PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO. 1. Possibilidade de propositura de ação civil pública, pelo Ministério Público, para discutir a titularidade de imóvel objeto de ação de desapropriação, em que já formada coisa julgada. 2. **Inexistência de coisa julgada sobre o domínio na ação de desapropriação**, de modo que tal princípio constitucional não é desrespeitado, em face do ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público, com o propósito de reconhecer a propriedade da União sobre terras localizadas em faixa de fronteira. Inaplicabilidade do prazo bienal para ajuizamento de ação rescisória. 3. Os honorários advocatícios fixados na sentença da ação de desapropriação somente serão devidos caso seja efetivamente paga a indenização aos demandados. Por se tratar de verba acessória, os honorários sucumbenciais estão associados ao efetivo êxito da parte. 6. Recurso Extraordinário a que se nega provimento. Tema 858, fixada a seguinte tese de repercussão geral: "I - O trânsito em julgado de sentença condenatória proferida em sede de ação desapropriatória não obsta a propositura de Ação Civil Pública em defesa do patrimônio público, para discutir a dominialidade do bem expropriado, ainda que já se tenha expirado o prazo para a Ação Rescisória; II - Em sede de Ação de Desapropriação, os honorários sucumbenciais só serão devidos caso haja devido pagamento da indenização aos expropriados".

(RE 1010819, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 28-09-2021 PUBLIC 29-09-2021 - sem destaque no original)

Cito trecho específico do voto condutor:

[...] cumpre destacar, também, que as teses a serem firmadas neste precedente paradigma deverão ficar restritas ao contexto das Ações de Desapropriação, tendo em vista que se trata de procedimento de rito sumário, no qual não se discute a questão prejudicial referente à dominialidade do bem expropriado.

[...]

Por oportuno, indico, também, a doutrina de CARLOS ALBERTO DABUS MALUF, pela impossibilidade de discussão de matérias de alta indagação no âmbito das Ações de Desapropriação, o que inclui o debate a respeito da dominialidade dos bens expropriados. Ressalta o autor que “É comum vermos discussões sobre a prova de domínio por ocasião do levantamento do preço. Nessas hipóteses os juízes devem remeter as partes às vias ordinárias”. (Teoria e Prática da Desapropriação. 3ª ed – São Paulo: Saraiva, 2015. p. 109).

Daí decorre, no plano prático, que a propositura de ação ordinária voltada a obter o reconhecimento da produtividade do imóvel rural, com pedido de invalidação do decreto expropriatório e de recomposição possessória, não encontra óbice na eventual existência ou trâmite da ação de desapropriação. A via autônoma desempenha faculdade inerente à tutela jurisdicional, permitindo o exame vertical dos pressupostos constitucionais e legais da expropriação, em especial da condição essencial de improdutividade, cuja ausência esvazia a legitimidade material do ato.

No que concerne ao regime indenizatório, a Constituição Federal reservou à desapropriação para reforma agrária disciplina singular e de caráter restritivo, em aparente mitigação da regra geral da prévia e justa indenização em dinheiro. Nos termos do art. 184, caput, e § 1º, a indenização da propriedade expropriada é paga 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, sendo as benfeitorias úteis e necessárias indenizadas em dinheiro.

Esse regime especial tem como pressuposto a validade do ato expropriatório fundado no descumprimento da função social, funcionando como consequência constitucional da sanção imposta ao proprietário que não cumpre o seu dever de produtividade e de adequado aproveitamento da terra.

Fora dessa hipótese constitucionalmente delimitada, a pretensão indenizatória volta a submeter-se ao regime comum das desapropriações, orientado pela prévia e justa indenização em dinheiro. É precisamente nesse ponto que o tratamento jurídico se torna mais delicado quando, por decisão judicial, reconhece-se a invalidade da desapropriação para reforma agrária em razão da ausência de seu pressuposto material, qual seja, a improdutividade do bem.

A invalidação do decreto expropriatório, em tais hipóteses, produz, como consequência lógica, o dever de restaurar o *status quo ante*, com a reintegração do

proprietário na posse do imóvel e o cancelamento das averbações pertinentes. Essa é, aliás, a solução mais aderente ao núcleo do direito fundamental de propriedade e ao princípio da legalidade administrativa, sempre que a recomposição específica ainda se mostrar faticamente possível.

Há casos, entretanto, em que a imissão na posse e a execução da política de reforma agrária se consolida antes do desfecho do processo de conhecimento que questiona a juridicidade do ato estatal, com a implantação de assentamento pelo INCRA ou titulação de famílias assentadas e significativa transformação da realidade fundiária no bem objeto da expropriação.

Em tais situações, a reintegração do antigo proprietário pode tornar-se materialmente inviável ou socialmente inaceitável, diante da presença de centenas de famílias já estabelecidas, da desfiguração da unidade originária e das repercussões decorrentes do cumprimento de função social pública sobreposta à área. É nessa moldura que se torna juridicamente relevante a figura da desapropriação indireta, construção de longa data, hoje consolidada na jurisprudência brasileira, destinada a conduzir a atuação estatal sem título válido ao regime compensatório próprio das desapropriações.

A desapropriação indireta consiste no apossamento administrativo de bem privado sem a observância do devido procedimento expropriatório, ou com base em procedimento viciado, do qual resulta a incorporação fática do bem ao patrimônio público ou a sua afetação irreversível a uma finalidade pública, restando ao particular pretensão ressarcitória correspondente ao valor de mercado do imóvel.

A jurisprudência brasileira reconhece que, configurada a situação de afetação consumada e insuscetível de reversão, a tutela possessória específica cede lugar à tutela indenizatória, sob pena de prestigiar-se solução teoricamente perfeita, porém concretamente ineficaz, em detrimento do próprio titular do direito violado. Trata-se de projeção da tutela específica do direito de propriedade adaptada às consequências da intervenção estatal irregular.

Nessa direção:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE. JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA. PARTICULAR EXPROPRIADO. REINTEGRAÇÃO. POSSIBILIDADE. COISA JULGADA. PRESERVAÇÃO.

1. Não há negativa de prestação jurisdicional por suposta violação do art. 1.022, II, do CPC, quando o Tribunal enfrenta diretamente a controvérsia dos autos, embora em sentido diverso do pretendido pela parte, como no caso.

2. Caso em que se extrai do acórdão da origem o seguinte contexto fático: o **INCRA promoveu ação de desapropriação em favor de particular e, favorecido por decisão provisória, imitiu-se na posse do bem e ali assentou famílias, sendo que futuramente o pedido daquela ação (de desapropriação) foi julgado improcedente, tendo transitado em julgado com a determinação de reintegração do expropriado naquele bem.**

3. A controvérsia jurídica consiste em saber se, julgado improcedente o pedido de desapropriação, com ordem de reintegração do particular, deverá prevalecer o comando da coisa julgada material, ou se a solução da lide deverá ser, necessariamente, a conversão em perdas e danos.

4. A exegese a ser dada aos dispositivos que regem a conversão em perdas e danos (art. 499, caput, do CPC [em caráter geral] e art. 35 do Decreto-Lei n. 3.365/1941 [específico em relação à desapropriação]) deve ser operada à luz do art. 5º, XXXVI, da CF ("a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada"), de modo a conferir-lhe (à norma constitucional) a máxima aplicação e efetivação, especialmente em função da incidência do princípio da força normativa da Constituição.

5. A parte recorrida (desapropriada) não pode experimentar, em logrando êxito na lide, consequências jurídicas mais desfavoráveis em relação às que eventualmente toleraria diante de uma eventual derrota no processo. Ou melhor: caso, na espécie, a conversão em perdas e danos fosse a única saída para o expropriado, estar-se-ia, por via transversa, apenas retardando o recebimento dos valores tidos como justos pelo imóvel, pois, se fosse vencido no processo de desapropriação, teria evitado essa nova discussão (em exame), e possivelmente já teria recebido os valores.

6. A expressão "qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos", do art. 35 do Decreto-Lei n. 3.365/1941, diz respeito às ações autônomas que buscam anular a desapropriação já consumada, e não aos casos em que no bojo da própria desapropriação o pedido é julgado improcedente.

7. A dificuldade operacional de cumprimento da reintegração não pode servir de obstáculo ao atendimento da coisa julgada, notadamente porque a imissão na posse do ente público se deu em caráter precário e provisório, de modo que era minimamente previsível a possibilidade de retorno ao status quo ante, cenário para o qual deveria o INCRA estar preparado.

8. Agravo conhecido. Recurso especial não provido.

(AREsp n. 1.958.713/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/6/2024, DJe de 25/6/2024 - sem destaque no original.)

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. INVIABILIDADE. BEM AFETADO AO SERVIÇO PÚBLICO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CONVERSÃO.

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem resolve a controvérsia de maneira sólida e fundamentada, apenas não adotando a tese do recorrente.

2. Trata-se de ação reintegratória ajuizada contra a Comlurb/RJ com a finalidade de recuperar a posse de imóveis contratualmente cedidos ao ente da administração indireta por tempo determinado.

3. A instância ordinária atestou que os imóveis estão afetados ao serviço público - servindo de aterro sanitário -, sendo, portanto, inviável a pretensão reintegratória.

4. Com a ocupação e a destinação do bem ao serviço público fica caracterizada a desapropriação indireta, remanescendo ao autor a buscar da indenização por danos, que no caso envolve responsabilidade de cunho contratual e extracontratual.

5. A jurisprudência desta Eg. Corte e do STF, com fundamento nos princípios da economia e celeridade além da tutela das obrigações de fazer, não fazer e entregar coisa certa distinta de dinheiro, consagrou a orientação de que é possível que a ação reintegratória seja convertida em ação de indenização por desapropriação indireta.

6. Na espécie, havendo pedido, é possível que a ação reintegratória seja convertida em ação de indenização em respeito aos princípios da celeridade e economia processuais.

7. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp n. 1.060.924/RJ, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 3/11/2009, DJe de 11/11/2009 - sem destaque no original.)

"Concluindo o julgamento de mandado de segurança em que se discutia sobre a legalidade da desapropriação, para fins de reforma agrária, de imóvel rural invadido pelos chamados "sem-terra", e cuja produtividade, antes da invasão, fora atestada pelo próprio INCRA, o Tribunal decidiu, por maioria de votos, conceder o writ. Prevaleceu o entendimento de que, sendo o imóvel produtivo enquanto explorado por seus proprietários, o fato de haver deixado de sê-lo após a referida invasão, não autoriza a desapropriação-sanção prevista no art. 184 da CF. Por outro lado, **havendo interesse da União em manter assentadas no imóvel as famílias que lá se encontram - como ficou evidenciado pelas providências administrativas e judiciais já adotadas pelo INCRA -, esta deverá promover desapropriação por interesse social, indenizando os proprietários mediante pagamento em dinheiro, ou expor-se, do contrário, à denominada ação de desapropriação indireta**".

(STF - MS 22193 / SP, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Redator(a) do acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Julgamento: 21/03/1996 - sem destaque no original)

Aplicada essa lógica ao plano da desapropriação para reforma agrária, duas conclusões impõem-se. A primeira é a de que a invalidação judicial do decreto expropriatório, por ausência de pressuposto material, não conduz automaticamente a uma pretensão ressarcitória: enquanto for faticamente possível a restituição do bem ao proprietário, é essa a solução que melhor realiza o conteúdo do direito de propriedade, devendo o Judiciário determinar a reintegração de posse e o cancelamento dos atos expropriatórios. A segunda é a de que, quando demonstrada a irreversibilidade da situação fática, notadamente pela incorporação do bem à Fazenda Pública ou a consolidação da situação fática concretizadora da finalidade pública, abre-se espaço para a conversão da pretensão em indenização, solução que se justifica pelo princípio

da vedação do retrocesso social, pela proteção da confiança legítima e pela necessidade de compatibilização entre a tutela do direito de propriedade do autor e os direitos fundamentais.

Nessa hipótese, contudo, a submissão da pretensão ao figurino da desapropriação indireta traz consigo importante consequência no plano do regime de pagamento. É que o regime constitucional de indenização em títulos da dívida agrária, previsto no art. 184 da Constituição, somente se aplica às desapropriações para reforma agrária regulares e validamente constituídas, isto é, àquelas que observaram os pressupostos materiais e formais exigidos pela ordem constitucional.

Uma vez reconhecida a invalidade do ato expropriatório - porque ausente o pressuposto da improdutividade e constatada a irreversibilidade da ocupação, desaparece o fundamento constitucional para a aplicação do regime especial de TDA's, pois a privação do bem deixa de se legitimar como sanção ao descumprimento da função social.

Resta, então, a apropriação estatal sem base expropriatória constitucional válida, que se rege pelo regime comum das desapropriações e impõe, por imperativo do art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, indenização prévia e justa em dinheiro, que segundo o Supremo Tribunal Federal, é compatível com o regime constitucional dos precatórios.

A propósito:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. PAGAMENTO DEVIDO PELA FAZENDA PÚBLICA. REGIME DOS PRECATÓRIOS.** TEMA 865 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL JULGADA PELO STF. AGRAVO IMPROVIDO.

I. Caso em exame

1. **Pagamento de indenização por desapropriação por utilidade pública.**

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se o pagamento da indenização por desapropriação deve ser efetuado mediante precatório, nos termos do art. 100 da CF.

III. Razões de decidir

3. **Todo pagamento devido pela Fazenda Pública em razão de decisão judicial deve observar o regime de precatório ou de requisição de pequeno valor, conforme o valor da condenação, nos termos do art. 100 da Constituição Federal. Precedentes.**

IV. Dispositivo e tese

4. No julgamento do Tema 865 da sistemática da Repercussão Geral (RE 922.144/MG, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso), o Supremo Tribunal Federal fixou tese no sentido de que, no caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá

o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - RE 1505178 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 17-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-02-2025 PUBLIC 21-02-2025 - sem destaque no original)

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. RECONSIDERAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. PAGAMENTO POR PRECATÓRIOS.**

I. CASO EM EXAME

1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás pelo qual, em ação ordinária de indenização por desapropriação indireta, determinou-se o pagamento da indenização diretamente, sem submissão ao regime de precatórios.

2. O acórdão recorrido afastou a aplicação do art. 100 da Constituição, considerando a desapropriação indireta como exceção à regra de pagamento por precatórios, em razão da necessidade de justa e prévia indenização em dinheiro.

3. A recorrente sustenta ofensa ao art. 100 da CRFB e ao Tema RG nº 865, alegando que o pagamento deve ser feito por meio de precatórios.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em definir se o pagamento da indenização por desapropriação indireta deve ser realizado diretamente ou por meio de precatórios, nos termos do art. 100 da CRFB, considerando o Tema RG nº 865.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. O acórdão recorrido divergiu da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema RG nº 865, no qual se estabelece a compatibilidade entre a garantia da justa e prévia indenização em dinheiro e o regime de precatórios, mesmo em casos de desapropriação.

6. **O STF entende que, em regra, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em razão de decisão judicial, devem observar o regime de precatórios ou de requisição de pequeno valor, conforme o valor da condenação.** A exceção ocorre apenas quando o ente expropriante não estiver em dia com o pagamento de precatórios, hipótese não demonstrada nos autos.

IV. DISPOSITIVO

7. Recurso extraordinário provido para determinar que o pagamento da indenização ocorra por meio de precatórios, nos termos do art. 100 da CRFB em conformidade com o Tema RG nº 865.

(STF - Processo RE 1532358 Rcon, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, dec. monocrática, julgado em 02-05-2025 - sem destaque no original).

Esse tratamento diferenciado encontra justificção sistemática no fato de que o regime especial de pagamento em títulos da dívida agrária é, ele próprio, consequência constitucional da sanção imposta ao proprietário que descumpre a função social. Retirado o pressuposto da sanção porque reconhecida a produtividade do imóvel e, portanto, inválido o decreto expropriatório, desaparece a causa que

autorizaria o afastamento da regra geral de indenização em dinheiro, de modo que o particular cujo imóvel foi irreversivelmente incorporado ao projeto de reforma agrária, sem observância dos pressupostos constitucionais, passa a ser credor de **indenização plena, integral e em espécie, atualizada e acrescida dos consectários legais**, na forma da jurisprudência qualificada.

Portanto, a solução mais consentânea com o sistema constitucional é, por isso, aquela que reserva o regime especial de indenização em TDA's às hipóteses em que a desapropriação-sanção se constituiu validamente e, nos demais casos, remete a obrigação indenizatória ao regime comum, pecuniário e integral.

Fixadas, pois, as premissas normativas para apreciação da pretensão recursal do INCRA, impõe-se, no exame subsequente das razões recursais, verificar se, à luz do quadro fático delineado pelas instâncias ordinárias — notadamente quanto à produtividade do imóvel, à validade do decreto expropriatório e à efetiva consolidação, ou não, do assentamento —, há espaço para a preservação da reintegração de posse deferida pelo Tribunal de origem, ou se, ao revés, a situação fática se consolidou a ponto de reclamar a reconfiguração da tutela em pretensão indenizatória de natureza comum, com os consectários decorrentes.

Da alegação de violação ao art. 535 do CPC/73:

A parte opôs embargos de declaração na origem alegando as seguintes omissões no acórdão recorrido: (i) o caráter preferencial e prejudicial da ação de desapropriação; (ii) a existência de ação de desapropriação em curso; e (iii) a data da imissão do INCRA na posse do imóvel como parâmetro para a fixação da indenização.

Vejamos (fl. 1.203):

"Nesse contexto, verifica-se que a decisão foi omissa no que toca aos dispositivos legais aplicáveis à espécie, notadamente no que se refere à prevalência da ação expropriatória e à legitimidade da atuação do INCRA em face da imissão na posse deferida na ação expropriatória (o INCRA estaria atuando no exercício regular do seu direito).

[...]

Também se verifica omissão no acórdão guerreado no que toca à disposição contida no art. 18 da LC nº 76/93, que assim dispõe:

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

§ 1º Qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

§ 2º O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

[...]"

Recentemente, a Primeira Turma do STJ manifestou-se de forma categórica e sem condicionamentos, favoravelmente à adoção da data da imissão do INCRA na posse do imóvel como parâmetro para a fixação da indenização por desapropriação para fins de reforma agrária."

Nos embargos de declaração, o Tribunal rejeitou a alegação de omissão, consignando que o voto examinou as questões necessárias ao deslinde da controvérsia, vejamos (fl. 1.278):

Na oposição dos embargos de declaração, mesmo para fins de prequestionamento, deve ser observada a finalidade precípua do referido recurso, qual seja a de sanar eventuais obscuridades, contradições ou omissões do julgado, quando da apreciação das matérias objeto do recurso, e nos casos de manifesto erro material do julgado.

Da análise dos autos, verifica-se que não restou demonstrada, no caso em comento, data venia, a ocorrência de nenhuma das hipóteses de cabimento dos embargos de declaração, devendo ser ressaltado que os embargos declaratórios não se apresentam como o instrumento processual adequado, para, na atual fase do processo, rediscutir os fundamentos do julgado.

Faz-se necessário ainda mencionar que o voto proferido pela eminente Relatora examinou as questões que, na sua ótica, se apresentavam como necessárias para o deslinde da matéria em discussão, em face do que não se pode cogitar na ocorrência, na hipótese, de omissão a macular o acima mencionado acórdão embargado.

Ao analisar o acórdão recorrido, verifico que o Tribunal de origem enfrentou expressamente as características da ação expropriatória e afirmou que a intervenção estatal na propriedade não é direito absoluto do Estado e pode ser aferido no caso concreto, como também analisou a impossibilidade de conversão em desapropriação indireta por inexistência de irreversibilidade fática, destacando decisão anterior que vedou novos assentamentos e investimentos na área (fls. 1.140/1.170).

Vê-se que inexiste a alegada violação do art. 535 do Código de Processo Civil de 1973, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, conforme se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade.

Ademais, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, "*o art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas*" (Tema 339/STF).

É importante ressaltar que um julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

Nesse sentido, cito os seguintes julgados deste Tribunal:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. "ESCÂNDALO DOS PRECATÓRIOS". EMISSÃO DE LETRAS FINANCEIRAS DO TESOIRO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (LFTSC) SUPOSTAMENTE PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS, MAS COM DESTINAÇÃO DIVERSA PARA O DINHEIRO CAPTADO. CONTRATO DE INTERMEDIÇÃO CELEBRADO PELO BANCO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (BESC), SUCEDIDO PELO BANCO DO BRASIL S/A, COM O BANCO VETOR S/A, SUCEDIDO POR VETOR NEGÓCIOS E PARTICIPAÇÕES S/A. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DE ANULAÇÃO DO CONTRATO E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO POR FERNANDO FERREIRA DE MELLO JÚNIOR. ALEGAÇÕES DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 125, I, 165, 301, §§ 1º A 3º, 330, 332, 420, PARÁGRAFO ÚNICO, 427, 458, II, TODOS DO CPC/73, BEM COMO AO ART. 7º, "CAPUT", E V, DA LEI 4.717/65, AO ART. 12 DA LEI 8.429/92 E AO ART. 1º DO CÓDIGO CIVIL. RECURSO CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO.

[...]

8. É pacífico o entendimento de que não há ofensa ao art. 535 do CPC/73 quando o acórdão recorrido tenha se manifestado de maneira fundamentada e adequada a respeito das questões relevantes suscitadas pelas partes, não havendo vício no julgado tão somente pelo fato de a solução conferida à controvérsia ser destoante daquela desejada pelo recorrente. Precedentes.

[...]

12. Recursos especiais de Fernando Ferreira de Mello Júnior e Banco do Brasil S/A conhecidos em parte, e, nessa extensão, aos quais se nega provimento. Recurso especial de Vetor Negócios e Participações S/A a que se nega provimento.

(REsp n. 1.601.868/SC, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 13/8/2024, DJe de 29/8/2024 - sem destaque no original.)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. COMPENSAÇÃO. ICMS. MERCADORIAS DADAS EM BONIFICAÇÃO. ART. 535 DO CPC/73. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. EFICÁCIA DECLARATÓRIA DA SENTENÇA MANDAMENTAL. SÚMULA 7/STJ AFASTADA. ART. 166 DO CTN. INAPLICABILIDADE. CORREÇÃO MONETÁRIA DE CRÉDITOS ESCRITURAIS. RESISTÊNCIA ILEGÍTIMA DO FISCO. CABIMENTO. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. Inicialmente, em relação ao art. 535 do CPC/73, a decisão monocrática merece ser mantida, uma vez que **o acórdão recorrido não incorreu em qualquer vício, posto que o voto condutor do julgado apreciou, fundamentadamente, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa**

da pretendida pela parte recorrente. Vale ressaltar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 408.492/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/10/2013; AgRg no AREsp 406.332/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/11/2013; AgRg no REsp 1.360.762/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/09/2013.

[...]

VIII. Agravo interno parcialmente provido.

(AgInt no REsp n. 1.669.283/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 18/12/2023, DJe de 20/12/2023 - sem destaque no original.)

PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. JUROS COMPENSATÓRIOS. IMÓVEL IMPRODUTIVO. IRRELEVÂNCIA. PERCENTUAL. MC NA ADIN 2.332/2001. EFICÁCIA DA MP N.º 1.577/97 ATÉ A DECISÃO QUE SUSPENDEU OS EFEITOS DA EXPRESSÃO CONSTANTE DO ART. 15-A, DO DECRETO-LEI N.º 3.365/41. HONORÁRIOS. LIMITE. DECRETO-LEI N.º 3.365/41. ART. 27, § 1º. MP n.º 1.577/97. FIXAÇÃO EM OBSERVAÇÃO AOS LIMITES DO MENCIONADO DISPOSITIVO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA.

[...]

16. In casu, as conclusões da Corte de origem no sentido de que laudo pericial refletiu a justa indenização "O perito utilizou do método comparativo direto, tendo trazido aos autos diversos elementos para a obtenção do valor que sugere, aplicando regularmente os tratamentos estatísticos indicados pelas normas aplicáveis, em especial a NBR-8799 da ABNT. Nestas hipóteses, a jurisprudência tem adotado os valores obtidos pelo vistor oficial, por entender que os trabalhos do perito gozam da presunção de legitimidade, em razão de encontrar-se equidistante dos interesses das partes. (...) Sob estes parâmetros, não vislumbro razões para a prevalência do laudo administrativo, como defendido no recurso da autarquia, haja vista que o recurso em pauta não apresenta qualquer razão para o afastamento do critério antes destacado e adoto o valor unitário de R\$ 127,26 (cento e vinte e sete reais e vinte e seis centavos) por hectare, para a área efetivamente ocupada - 12.774, 6979 (doze mil, setecentos e setenta e quatro hectares, setenta e nove ares e setenta e nove centiares)" resultaram do exame de todo o conjunto probatório carreado nos presentes autos. Consectariamente, infirmar referida conclusão implicaria sindicatar matéria fática, interdita ao E. STJ em face do enunciado sumular n.º 07 desta Corte.

17. Inexiste ofensa ao art. 535 do CPC, quando o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC.

INOCORRÊNCIA. PRAZO PARA RESGATE DO TDA. TERMO A QUO. INDENIZAÇÃO EM SEPARADO DA COBERTURA VEGETAL.

1. Inexiste ofensa ao art. 535 do CPC, quando o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

2. A controvérsia acerca do termo a quo para o resgate do TDA não foi objeto de recurso de apelação, razão pelo qual restou preclusa a matéria.

3. Recurso especial da expropriada improvido.

4. Recurso especial do INCRA parcialmente provido, tão somente para fixar os juros compensatórios nos termos acima delineados.

(REsp n. 859.820/MT, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 4/9/2007, DJ de 17/12/2007, p. 128 - sem destaque no original.)

Da alegação de afronta ao art. 18 da LC 76/93:

Em seu recurso, a parte recorrente apontou como violado o art. 18 da LC 76/93, alegando que *"a produtividade do imóvel rural deveria ter sido discutida no bojo da ação de desapropriação, e não no bojo da ação declaratória de produtividade"* (fl. 1.291).

Diz o art. 18 da LC 76/93:

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

§ 1º Qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

§ 2º O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

O acórdão recorrido, entretanto, não decidiu a questão à luz do dispositivo indicado pela parte recorrente e, portanto, não tratou da tese judicial a ele vinculada. A demanda foi solucionada com fundamento nos arts. 3º, 5º, 184, 185 e 186 da Constituição Federal, tendo o Tribunal Regional Federal da 1ª Região concluído que ficou *"apurado que se cuida de propriedade produtiva, nos termos do art. 185, II da Constituição Federal, tal imóvel é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária"* (fls. 1.161/1.165).

Essa circunstância revela a ausência de prequestionamento, a impedir o conhecimento do recurso especial nos exatos termos da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal (STF), aplicada por analogia.

Da alegação de violação ao art. 35 do Decreto-Lei 3.365/41:

Nesse ponto, a pretensão do INCRA merece prosperar. Vejamos.

Estabelece o art. 35 do Decreto-Lei (DL) 3.365/41:

Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

O art. 21 da LC 76/93, *mutatis mutandis*, replica a ideia do art. 35 do DL 3.365/41 ao estabelecer que:

Art. 21. Os imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante, não poderão ser objeto de ação reivindicatória.

A expressão "incorporados à Fazenda Pública", contida no art. 35 do DL 3.365/41, e seu correspondente agrário "registrados em nome do expropriante", do art. 21 da LC 76/93, traduzem uma situação jurídica que vai além da mera transcrição formal do título no registro imobiliário.

Em primeiro lugar, a incorporação se materializa com a finalização da transferência da propriedade, pois se dá quando o bem deixa o patrimônio particular e ingressa no patrimônio público. Trata-se, portanto, de marco que sela, sob o prisma dominial, a passagem da titularidade, tornando o expropriante proprietário pleno do imóvel, com todas as consequências daí decorrentes. Em segundo lugar, a incorporação produz efeito de irreversibilidade, ou seja, a partir do momento em que o bem se integra ao patrimônio público, fica vedada a sua reivindicação pelo antigo proprietário, ainda que se reconheça, posteriormente, vício ou nulidade no procedimento expropriatório.

A esses dois aspectos soma-se um terceiro, de fundo teleológico, que é precisamente o que justifica a opção do legislador pela intangibilidade do bem expropriado, qual seja **a consolidação da destinação pública que passa a recair sobre o imóvel**. Ao ingressar na posse, administração e ingerência da Fazenda Pública, o bem deixa de servir a um interesse meramente particular e passa a atender a uma finalidade coletiva. E é exatamente quando há uma consolidação da afetação ao interesse público que torna juridicamente intolerável o retorno do bem ao domínio privado, que descabe a invocação de vícios no processo expropriatório e a reivindicação do bem, pois a regra da intangibilidade não protege apenas o Estado contra a instabilidade de seu patrimônio, mas protege, sobretudo, a finalidade pública que o bem passou a servir e os terceiros que dele dependem.

Segundo a doutrina administrativista especializada no tema, vejamos (sem destaque no original):

No particular, a sentença terá natureza híbrida; será declaratória no que se refere à ocorrência do fato jurídico desapropriação indireta; será constitutiva no concernente à transferência do domínio do proprietário para o patrimônio público; e será condenatória no atinente às perdas e danos deferidos em favor do expropriado.

É por conta do efeito declaratório-constitutivo da sentença que ela se afigura apto instrumento ao registro da transladação do domínio do cartório de registro imobiliário, procedendo, formal e definitivamente, a transferência da propriedade do bem do expropriado ao patrimônio estatal.

Anoto que **a disposição do art. 35 do Dec.-lei 3.365/1941 só corrobora a ideia de que o momento mais importante para a fixação e percepção da justa indenização pelo proprietário é o da perda da posse (de verdade perda fática da propriedade) e não o da consumação do processo expropriatório.**

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. v. 3. Biblioteca digital ProView Thomson Reuters. p. RB-10.39).

A jurisprudência do STJ é firme ao encampar esse terceiro aspecto da consolidação da destinação pública como apto a atrair a incidência do art. 35 do DL 3.365/41, vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC/1973. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. **DESAPROPRIAÇÃO** POR UTILIDADE PÚBLICA. DECRETO MUNICIPAL. DESVIO DE FINALIDADE PÚBLICA. TREDESTINAÇÃO. RECONHECIMENTO. DECLARAÇÃO JUDICIAL ANTERIOR. EFICÁCIA PRECLUSIVA. COISA JULGADA MATERIAL. ART. 474 DO CPC. INTELIGÊNCIA. INDENIZAÇÃO POR PERDAS E DANOS. BIS IN IDEM. CONFIGURAÇÃO.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Inexiste violação do art. 535 do CPC/1973 quando o Tribunal de origem enfrenta os vícios alegados nos embargos de declaração e emite pronunciamento fundamentado, ainda que contrário à pretensão da recorrente.

3. Reconhecido o desvio de finalidade dos decretos expropriatórios nos autos de outra ação anulatória (Decretos municipais n. 179/2001 e 546/2001), por decisão transitada em julgado, que envolveu os mesmos réus, a eficácia preclusiva da coisa julgada impede que a questão seja novamente discutida nos presentes autos, a despeito de figurar outro autor no polo ativo da demanda, à luz do disposto no art. 474 do CPC/1973, sob pena de infringir os princípios da isonomia e da segurança jurídica.

4. **Diante da incorporação do imóvel ao patrimônio público, a Corte estadual entendeu que o bem não mais poderia ser objeto de reivindicação pelo expropriado (retrocessão), ainda que não tenha sido empregado na finalidade que ensejou a sua desapropriação, e resolveu a lide em perdas e danos, nos termos do art. 35 do Decreto-**

Lei n. 3.365/1941, ficando o quantum devido para apuração em liquidação de sentença.

5. É certo que a irreversibilidade da incorporação do imóvel ao patrimônio público - no caso, consolidada pelo decurso de vários anos desde a instalação da unidade de ensino, que se encontra em pleno funcionamento - enseja, sem dúvida, a transferência compulsória do domínio do bem ao Poder Público, não podendo mais ele ser objeto de reivindicação, "ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação" (ex vi do art. 35 do DL n. 3.365/1941).

6. Tal situação, contudo, não exime o ente público de pagar ao expropriado a indenização por perdas e danos, mas o quantum debeat ser aferido nos autos do processo expropriatório, mediante o devido contraditório, no qual será expedida a carta de sentença para a averbação do imóvel em nome do expropriante.

7. A ação declaratória de nulidade, por certo, não se mostra adequada para a apuração do valor devido a título de indenização, visto que a legislação de regência estabelece rito procedimental específico para tal finalidade, disciplinado no Decreto-Lei n. 3.365/1941.

8. Considerando que o processo expropriatório encontra-se em fase de cumprimento de sentença, na qual se estabeleceram todos os parâmetros para a aferição da justa indenização do expropriado, a condenação do Município pelos mesmos fatos, na presente ação, constitui bis in idem e causa indevido enriquecimento ilícito da parte autora, além de violar o instituto da coisa julgada.

9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido em parte.

(REsp n. 1.234.476/PR, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 25/6/2019, DJe de 6/8/2019 - sem destaque no original.)

Daí por que, uma vez consolidada a destinação pública, a conversão em perdas e danos se opera *ex lege* e de forma automática, dispensando pedido expresso da parte, como já reconheceu o Superior Tribunal de Justiça (REsp n. 1.972.156/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 3/9/2024, DJe de 17/9/2024).

Tal como afirmei anteriormente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite a aplicação da *ratio* desses dispositivos legais (resolução em perdas e danos) às desapropriações em geral, vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DA ORIGEM. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. TEORIA DA ACTIO NATA. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. VÍCIO NA DESAPROPRIAÇÃO. IMÓVEL INCORPORADO. PERDAS E DANOS. CONVERSÃO AUTOMÁTICA. POSSIBILIDADE.

1. Não existe a violação ao art. 1.022, II, do CPC, quando a Corte local examina os pontos controvertidos, ainda que de maneira contrária ao interesse da parte.

2. No caso, o Tribunal de origem examinou os dois pontos tidos por omissos no presente apelo especial, pois expressamente: a) entendeu, em resumo, que "tendo em conta a previsão legal expressa de conversão de

ação reivindicatória em perdas e danos, não subsistem dúvidas quanto à possibilidade processual da conversão", razão pela qual a providência poderia ser adotada de ofício; e b) afastou a ocorrência de prescrição.

3. A orientação jurisprudencial do STJ é no sentido de que o termo inicial do prazo prescricional não ocorre necessariamente com a lesão ao direito, mas apenas quando o seu titular obtém pleno conhecimento do dano e de sua extensão. Precedentes.

4. A norma do art. 35 Decreto-Lei n. 3.365/1941 rege que "os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos".

5. Como se extrai do comando normativo em discussão, sendo devida, em ação própria, a reivindicação de bem expropriado já incorporado à Fazenda, a solução da lide, necessariamente, resolver-se-á em perdas e danos, como decorrência da aplicação direta da lei.

6. A consequência jurídica (resolução em perdas e danos) para essas hipóteses é automática e ex lege, tornando desnecessário qualquer pedido nesse sentido, porque este (o pedido) é implícito à própria natureza da ação autônoma reivindicatória de bem expropriado.

7. A alegação da recorrente de que "quando arrematado o bem, ele já era de propriedade pública da União, ainda que não registrado, descabendo, portanto, qualquer indenização, visto que o autor detinha vários meios de ter - em diligência média - tido ciência de tal fato [...]" pressupõe o reexame de matéria fática, inviável nesta instância especial(Súmula 7/STJ).

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

(REsp n. 1.972.156/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 3/9/2024, DJe de 17/9/2024 - sem destaque no original.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CASO CONCRETO. IMPOSSIBILIDADE. INVASÃO DO IMÓVEL POR MILHARES DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA. OMISSÃO DO ESTADO EM FORNECER FORÇA POLICIAL PARA O CUMPRIMENTO DO MANDADO JUDICIAL. APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO E OCUPAÇÃO CONSOLIDADA. AÇÃO REINTEGRATÓRIA. CONVERSÃO EM INDENIZATÓRIA. POSTERIOR EXAME COMO DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E SOCIAL SOBRE O PARTICULAR. INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO E DO MUNICÍPIO. JULGAMENTO EXTRA PETITA E REFORMATIO IN PEJUS. NÃO OCORRÊNCIA. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. JUSTO PREÇO. PARÂMETROS PARA A AVALIAÇÃO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. CÁLCULO DO VALOR. LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. Hipótese em que a parte autora, a despeito de ter conseguido ordem judicial de reintegração de posse desde 1991, encontra-se privada de suas terras até hoje, ou seja, há mais de 2 (duas) décadas, sem que tenha sido adotada

qualquer medida concreta para obstar a constante invasão do seu imóvel, seja por ausência de força policial para o cumprimento do mandado reintegratório, seja em decorrência dos inúmeros incidentes processuais ocorridos nos autos ou em face da constante ocupação coletiva ocorrida na área, por milhares de famílias de baixa renda.

3. Constatada, no caso concreto, a impossibilidade de devolução da posse à proprietária, o Juiz de primeiro grau converteu, de ofício, a ação reintegratória em indenizatória (desapropriação indireta), determinando a emenda da inicial, a fim de promover a citação do Estado e do Município para apresentar contestação e, em consequência, incluí-los no polo passivo da demanda.

4. O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido da possibilidade de conversão da ação possessória em indenizatória, em respeito aos princípios da celeridade e economia processuais, a fim de assegurar ao particular a obtenção de resultado prático correspondente à restituição do bem, quando situação fática consolidada no curso da ação exigir a devida proteção jurisdicional, com fulcro nos arts. 461, § 1º, do CPC/1973 .

5. A conversão operada na espécie não configura julgamento ultra petita ou extra petita, ainda que não haja pedido explícito nesse sentido, diante da impossibilidade de devolução da posse à autora, sendo descabido o ajuizamento de outra ação quando uma parte do imóvel já foi afetada ao domínio público, mediante apossamento administrativo, sendo a outra restante ocupada de forma precária por inúmeras famílias de baixa renda com a intervenção do Município e do Estado, que implantaram toda a infraestrutura básica no local, tornando-se a área bairros urbanos.

6. Não há se falar em violação ao princípio da congruência, devendo ser aplicada à espécie a teoria da substanciação, segundo a qual apenas os fatos vinculam o julgador, que poderá atribuir-lhes a qualificação jurídica que entender adequada ao acolhimento ou à rejeição do pedido, como fulcro nos brocardos *iura novit curia* e *mihi factum dabo tibi ius* e no art. 462 do CPC/1973 .

7. Caso em que, ao tempo do julgamento do primeiro grau, a lide foi analisada à luz do disposto no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do CC/2002, que trata da desapropriação judicial, chamada também por alguns doutrinadores de desapropriação por posse-trabalho ou de desapropriação judicial indireta, cujo instituto autoriza o magistrado, sem intervenção prévia de outros Poderes, a declarar a perda do imóvel reivindicado pelo particular em favor de considerável número de pessoas que, na posse ininterrupta de extensa área, por mais de cinco anos, houverem realizado obras e serviços de interesse social e econômico relevante.

8. Os conceitos abertos existentes no art. 1.228 do CC/2002 propiciam ao magistrado uma margem considerável de discricionariedade ao analisar os requisitos para a aplicação do referido instituto, de modo que a inversão do julgado, no ponto, demandaria o reexame do conjunto fático-probatório, providência vedada no âmbito do recurso especial, em face do óbice da Súmula 7 do STJ.

9. Não se olvida a existência de julgados desta Corte de Justiça no sentido de que "inexiste desapossamento por parte do ente público ao realizar obras de infraestrutura em imóvel cuja invasão já se consolidara,

pois a simples invasão de propriedade urbana por terceiros, mesmo sem ser repelida pelo Poder Público, não constitui desapropriação indireta" (AgRg no REsp 1.367.002/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/06/2013, DJe 28/06/2013).

10. Situação em que tal orientação não se aplica ao caso estudado, pois, diante dos fatos delineados no acórdão recorrido, não há dúvida de que os danos causados à proprietária do imóvel decorreram de atos omissivos e comissivos da administração pública, tendo em conta que deixou de fornecer a força policial necessária para o cumprimento do mandado reintegratório, ainda na fase inicial da invasão, permanecendo omissa quanto ao surgimento de novas habitações irregulares, além de ter realizado obras de infraestrutura no local, com o objetivo de garantir a função social da propriedade, circunstâncias que ocasionaram o desenvolvimento urbano da área e a desapropriação direta de parte do bem.

11. O Município de Rio Branco, juntamente com o Estado do Acre, constituem sujeitos passivos legítimos da indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do CC/2002, visto que os possuidores, por serem hipossuficientes, não podem arcar com o ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo proprietário do imóvel (ex vi do Enunciado 308 Conselho da Justiça Federal). 12. Diante da procedência parcial da ação indenizatória contra a Fazenda Pública municipal, tem-se aplicável, além do recurso voluntário, o reexame necessário, razão pela qual não se vislumbra a alegada ofensa aos arts. 475 e 515 do CPC/1973, em face da reinclusão do Estado do Acre no polo passivo da demanda, por constituir a legitimidade ad causam matéria de ordem pública, passível de reconhecimento de ofício, diante do efeito translativo.

13. A solução da controvérsia exige que sejam levados em consideração os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, em face das situações jurídicas já consolidadas no tempo, de modo a não piorar uma situação em relação à qual se busca a pacificação social, visto que "é fato público e notório que a área sob julgamento, atualmente, corresponde a pelo menos quatro bairros dessa cidade (Rio Branco), onde vivem milhares de famílias, as quais concedem função social às terras em litígio, exercendo seu direito fundamental social à moradia".

14. Os critérios para a apuração do valor da justa indenização serão analisados na fase de liquidação de sentença, não tendo sido examinados pelo juízo da primeira instância, de modo que não podem ser apreciados pelo Tribunal de origem, tampouco por esta Corte Superior, sob pena de supressão de instância.

15. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa extensão, desprovidos.

(REsp n. 1.442.440/AC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 7/12/2017, DJe de 15/2/2018 - sem destaque no original.)

A resolução da controvérsia em perdas e danos, nas hipóteses em que o bem objeto de desapropriação já se encontre incorporado ao patrimônio público ou quando esteja evidenciada a irreversibilidade da situação fática em razão de sua afetação concreta à finalidade pública, ostenta natureza de norma geral em matéria de desapropriação.

O fundamento dessa conversão não decorre exclusivamente de peculiaridade do regime jurídico-administrativo, mas de diretriz geral do sistema jurídico segundo a qual a prestação originalmente devida, quando insuscetível de cumprimento específico, resolve-se em equivalente pecuniário. Nessa linha, a tutela do direito material desloca-se da restituição *in natura* para a recomposição patrimonial do lesado (resolução em perdas e danos).

Essa solução encontra amparo, em essência, nas normas gerais que regem a conversão da obrigação de fazer em indenização, notadamente o art. 247 do Código Civil e o art. 499 do Código de Processo Civil. Vejamos:

Art. 247. Incorre na obrigação de indenizar perdas e danos o devedor que recusar a prestação a ele só imposta, ou só por ele exequível.

Art. 499. A obrigação somente será convertida em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Cuida-se, em verdade, de hipótese de “fungibilização” jurídica de obrigação originariamente infungível, pois a restituição do bem, embora em tese fosse a forma mais adequada para a recomposição, torna-se inviável diante da incorporação do imóvel ao domínio público ou de sua vinculação irreversível ao interesse coletivo. Nessas circunstâncias, o ordenamento substitui a tutela específica pela reparação pecuniária correspondente, não como faculdade discricionária do Estado, mas como imperativo de coerência, realidade e efetividade da tutela jurisdicional.

Em matéria de desapropriação, essa diretriz geral cumpre função de harmonização entre a proteção do interesse público e a garantia constitucional da justa indenização com o direito fundamental de propriedade do particular, pois de um lado preserva a estabilidade da atuação estatal e da política pública já implementada, evitando a desconstituição de situações fáticas consolidadas em prejuízo da coletividade; de outro, assegura ao particular que a impossibilidade de retorno ao *status quo ante* não importe supressão integral de seu direito, com a conversão em reparação plena e integral por pecúnia.

Com isso, restaram assentes no acórdão recorrido três premissas fáticas, inviáveis de serem revistas nessa instância especial em razão do óbice da Súmula 7/STJ, mas que servem de base para a análise do presente recurso: (i) a declaração de produtividade do imóvel que foi objeto da desapropriação para fins de reforma agrária (fls. 1.140/1.143); (ii) a existência de um projeto de assentamento já completamente concretizado pelo INCRA no imóvel em discussão (fl. 1.143); e (iii) o INCRA obteve a imissão provisória na posse do imóvel em 07/05/1997 (fls. 1.156 e 1.160).

Vejamos os trechos do acórdão recorrido que abordam esses pontos (fls. 1.140/1.160 - sem destaque no original):

Faz-se necessário mencionar inicialmente que o INCRA (fls. 121/152) havia feito levantamento administrativo e concluído que o imóvel em questão tratava-se de grande propriedade improdutiva, por apresentar Grau de Utilização da Terra - GUT igual a 68,2%, aquém, portanto, do índice mínimo exigido por lei para classificação do imóvel como sendo produtivo (fl. 131).

Processada a causa, foi proferida a sentença de fls. 616/644, mediante a qual o MM. Juízo Federal a quo reconheceu o imóvel como produtivo e julgou parcialmente procedente o pedido inicial, tendo argumentado, em síntese:

[...]

Pois bem. A prova pericial conjunta (fls. 425-528) constatou que, levando-se em conta ou não a área relativa à reserva legal, em ambas as hipóteses, o imóvel em questão deve ser classificado como propriedade produtiva.

[...]

Não merece nenhuma censura a sentença acima neste tópico, uma vez que o laudo do perito foi enfático quanto à produtividade do imóvel.

[...]

Embora tenha reconhecido a produtividade do imóvel, o juízo a quo, ao apreciar o pedido de devolução do imóvel, entendeu que seria irracional a devolução, e transformou o pedido de devolução do imóvel em desapropriação indireta (perdas e danos):

[...]

Contudo, não há que se falar em restituição do imóvel, no caso em análise, pois foi fartamente demonstrado nos autos em apenso que **o projeto de assentamento do INCRA está completamente concretizado (cf. fls. 1811-1812, proc. 1997.35.00.004903-5).**

Como a autarquia expropriante já foi imitada na posse do imóvel e nele implantou projeto de reforma agrária, com assentamento de trabalhadores rurais, a simples devolução do imóvel mostra-se irracional.

A reversão pretendida acarretaria onerosidade excessiva, sendo mais curial aplicar o princípio da intangibilidade da obra pública, visto que o bem já se encontra afetado à destinação pública específica (assentamento do INCRA).

[...]

Já o perito avaliou as benfeitorias em R\$ 3.109.629,00 (três milhões cento e nove mil seiscentos e vinte e nove reais), em maio de 1997 (cf. fl. 2232, autos em apenso). A terra nua totaliza, segundo o expert, R\$ 7.624.836,00 (sete milhões seiscentos e vinte e quatro mil oitocentos e trinta e seis reais), para a data de maio de 1997 (data da imissão na posse), consoante fls. 2332, proc. 1997.35.00.004903-5.

[...]

a partir da **data da imissão de posse do INCRA (07.05.1997, fl. 119, proc. 1997.35.00.004903- 5)**, calculados sobre o valor da indenização da indenização, corrigida monetariamente [...].

Diante desse cenário, merece reforma o acórdão recorrido no ponto em que afirma ser inviável a conversão da reintegração de posse/restituição do bem em desapropriação indireta, uma vez que restou comprovado e incontestado nos autos a afetação do bem à finalidade pública.

Com base na prova dos autos e em vista do arcabouço normativo que rege as desapropriações para reforma agrária, sem dúvidas, não há objeções ou temperamentos em relação à declaração de produtividade do imóvel e a invalidação do decreto expropriatório.

Ultrapassada essa questão, o fundamento adotado pelo acórdão recorrido para afastar a incidência do art. 35 do DL 3.365/1941 não se sustenta diante da própria moldura fática nele registrada.

Embora se mencione a decisão judicial de 8/11/2001 que proibiu novos assentamentos e determinou a sustação de atividades e novos investimentos (fl. 1.168), também consta do acórdão recorrido que a imissão provisória na posse ocorreu em 7/5/1997, de modo que transcorreram mais de quatro anos entre o apossamento estatal e a ordem de paralisação. Nesse interregno, o Poder Público já exercera posse qualificada sobre a área, com aptidão concreta para promover sua afetação à finalidade pública.

Não é juridicamente adequado, ademais, presumir que a decisão suspensiva tenha o condão de neutralizar retroativamente os efeitos materiais e sociais produzidos desde a imissão na posse, sobretudo em litígio que se arrasta desde o ano de 1997. As relações fundiárias e humanas não permanecem estáticas no tempo, especialmente em contexto de reforma agrária.

O próprio acórdão de origem reconhece que o projeto de assentamento estava completamente concretizado e que a desapropriação atingira a finalidade de abrigar famílias assentadas, sendo visível a impossibilidade de reversão da situação fática em razão da existência de mais de dezenas de famílias no local.

A propósito (fl. 1.169):

A Diretoria de Recurso Fundiários do INCRA admitia o custo máximo de R\$ 25.000,00 para assentamento de uma família (fls. 22 da ação expropriatória). **O assentamento, contudo só suportou 104 famílias**, o que significa que o custo de assentamento por família no presente imóvel foi de R\$ 55.602,72, ou seja, naquela ocasião a oferta do INCRA já ultrapassava mais que o dobro do valor aceitável para custo de fixação de assentados, sem contar que tal oferta não foi acolhida pelo juízo como o valor justo para indenização.

O valor da oferta do INCRA de R\$ 5.782.683,15 atualizado, importa em aproximadamente R\$ 14.800.000,00 **hoje, que dividido por 104 famílias**

assentadas, resultaria em cerca de R\$ 140.000,00 para cada família. Como o valor ainda se encontra depositado, o INCRA dispõe de R\$ 140.000,00 hoje para fazer o assentamento de cada uma dessas famílias, Como o custo/família ainda é bem superior ao limite máximo de custo de assentamento aceito pelo INCRA ainda poderia abrigar mais famílias.

Nesse contexto, ainda que se preserve a conclusão quanto à produtividade do imóvel e à nulidade do decreto expropriatório, não se revela juridicamente correto afastar a conversão da tutela específica em perdas e danos quando a realidade empírica demonstrada nos autos e, especialmente, no acórdão recorrido, aponta para afetação pública consolidada e que, ao menos, uma reversão seria excessivamente onerosa e socialmente desproporcional.

O art. 35 do DL 3.365/1941 incide em casos como o presente, precisamente, para impedir que a invalidação do título expropriatório conduza, automaticamente, à desconstituição de situação fática já densamente estabilizada, resguardando-se, simultaneamente, a política pública implementada e o direito do particular à justa indenização em pecúnia.

Dispositivo:

Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso especial do INCRA para reformar o acórdão recorrido e reestabelecer a sentença de fls. 692/720.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0246154-7

PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 985.486 / GO

Números Origem: 00059942519974013500 199735000060730 59942519974013500

PAUTA: 19/05/2026

JULGADO: 19/05/2026

RelatorExmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
AGRAVADO : AGROPECUARIA ESTREITO DA PONTE DE PEDRA LTDA - ME
ADVOGADOS : CARLOS EDUARDO TRUITE MENDES - SP244374

GUILHERME DE MEIRA COELHO - SP313533
THIAGO ARCOVERDE HOHL - SP182697
VICTOR COSAC CHODRAUI - SP303828

AGRAVADO : IRACI PINTO FIUZA - ESPÓLIO
AGRAVADO : SANDRA DE OLIVEIRA FIUZA - INVENTARIANTE
AGRAVADO : IVANDA VENANCIA SOUSA GOMES
AGRAVADO : CRISTIANE SOUSA GOMES
AGRAVADO : JOSE CARLOS ROZENO DA SILVA
AGRAVADO : PAULO FERREIRA GONCALVES
AGRAVADO : MARCELO GUIMARAES CUNHA
AGRAVADO : MOACIR AGUINALDO FURINI DA SILVA
AGRAVADO : ZILDA FURINI DA SILVA
AGRAVADO : CLAUDIA REGINA FURINI DA SILVA MESQUITA
AGRAVADO : GELSON LUIZ FURINI DA SILVA MESQUITA
AGRAVADO : WANILVA MARIA FERREIRA DE ALMEIDA CARVALHO
AGRAVADO : ALENCAR FAGUNDES ANDRADE
AGRAVADO : ALAOR PINTO FIUZA
AGRAVADO : PAULO AUGUSTO FAGUNDES DE ANDRADE
AGRAVADO : UELTO FERREIRA GONCALVES
AGRAVADO : WELLINGTON SOUSA GOMES
ADVOGADOS : MARIA TEREZA CAETANO LIMA CHAVES E OUTRO(S) - GO020620
WELLINGTON SOUSA GOMES - GO063554
AGRAVADO : CLAUDIO ANTONIO SIQUEIRA
ADVOGADO : WALKER ALVES DE SOUSA - GO034262

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação por Interesse Social para
Reforma Agrária

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. PAULO GUSTAVO MEDEIROS CARVALHO, pela parte AGRAVANTE: INSTITUTO
NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

Dr. CARLOS EDUARDO TRUITE MENDES, pela parte AGRAVADA: AGROPECUARIA
ESTREITO DA PONTE DE PEDRA LTDA - ME



2016/0246154-7 - AREsp 985486

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0246154-7

PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 985.486 / GO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso especial do INCRA, para reformar o acórdão recorrido e reestabelecer a sentença de fls. 692/720, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

C5424255511:1165621344@ 2016/0246154-7 - AREsp 985486