

Desapropriação

para fins de reforma agrária

— Apontamentos (°)

CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO

Professor de Direito Constitucional nas
Faculdades de Direito da UFMG e UCMG.
Juiz Federal em Minas Gerais.

SUMARIO: I) Introdução: o instituto da desapropriação no Direito brasileiro. Tipos de desapropriação. II) Desapropriação por interesse social. Espécies: a desapropriação com base na Lei nº 4.132, de 1962, e a desapropriação com base no Decreto-Lei nº 554, de 1969. Competência para decretá-las. III) A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária: **a)** características e requisitos; **b)** a indenização; **c)** constitucionalidade do art. 3º, I, II e III, e do art. 11 do Decreto-Lei nº 554/69; **d)** a matéria objeto da contestação: constitucionalidade dos arts. 9º e 12 do Decreto-Lei nº 554/69; **e)** impossibilidade de reivindicação dos bens expropriandos: constitucionalidade do art. 14 e seu parágrafo único do Decreto-Lei nº 554/69. IV) Conclusões.

I — INTRODUÇÃO: O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO. TIPOS DE DESAPROPRIAÇÃO

Há autores que sustentam existir, no direito positivo brasileiro, três tipos de desapropriação: por **a) necessidade** ou **b) utilidade pública** e por **c) interesse social**. (1) Outros, como CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO,

(*) Aula proferida no curso de pós-graduação da Fac. de Direito da PUC, São Paulo, Departamento de Direito Público, em 24-11-1975.

(1) O Ministro BILAC PINTO, em voto proferido no RE n.º 76.296 RJ, Acórdão de 19-11-74, escreveu: "a criação dessa terceira categoria de desapropriação "por interesse social", foi inovação do art. 141, § 16, da Const. de 1946. Os intérpretes mais autorizados desse e dos textos constitucionais posteriores que mantiveram a tripartição dos casos de desapropriação..." RDA, v. 120, págs. 348-358.

dizem da existência de apenas dois tipos de desapropriação, “atualmente, em nosso Direito. Um deles, que é o previsto no art. 153, § 22, e outro, relativo à reforma agrária, delineado no art. 161, e parágrafos, da Lei Magna”. (2) A Constituição Federal, no § 22 do art. 153, cuida, na verdade, da desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social. No que concerne à necessidade ou utilidade pública, as hipóteses destas, que estão em norma infraconstitucional, o Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, art. 5º, se viram englobadas sob o título de utilidade pública.

É correto, pois, estabelecer, como primeiro caso de desapropriação, o por **utilidade pública**, nesta designação compreendida, também, a necessidade pública.

O segundo caso seria o por **interesse social**.

Essa categoria de desapropriação surgiu, pela primeira vez, na Carta Política de 1946, art. 141, § 16:

“§ 16 — É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro...”

Instituto novo, que não se confundia com o já conhecido, da desapropriação por utilidade pública, foi ele regulado em lei própria, cujo anteprojeto foi elaborado pelos Juristas SEABRA FAGUNDES, CARLOS MEDEIROS SILVA e THEODORO ARTHUR, que se converteu na Lei nº 4.132, de 1º-9-1962, estabelecadora dos casos de desapropriação por interesse social. (3)

A partir daí, fixaram-se os contornos da desapropriação por interesse social, distintos dos da desapropriação por utilidade pública. Não somente se tornaram autônomos os textos legais, como os seus pressupostos.

“Fiel à orientação fixada no art. 147 da Constituição de 1946”, escreve o Ministro BILAC PINTO, “a Lei nº 4.132, de 1º-9-62, ao conceituar os casos de expropriação “por interesse social”, teve em vista sua destinação como instrumento do condicionamento de seu uso ao bem-estar social. E no seu art. 4º, introduziu a mais relevante nota distintiva dessa modalidade de desapropriação, que era a autorização para a venda ou a locação dos bens desapropriados, a quem estivesse em condições de dar-lhes a destinação social prevista pelo Poder Público, no ato expropriatório”. (4)

Na lição de SEABRA FAGUNDES, “haverá motivo de interesse social quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral, pela melhoria das condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das

(2) Celso Antônio Bndeira de Mello, “Apontamentos Sobre a Desapropriação no Direito Brasileiro”, RDP, v. 23, p. 18.

(3) Bilac Pinto, ob. e loc. cit.

(4) Bilac Pinto, ob. e loc. cit.

desigualdades sociais. Com base nele, terão lugar as expropriações que se façam para atender a planos de habitações populares ou de distribuições de terras, à monopolização de indústrias ou nacionalização de empresas quando relacionadas com a política econômico-trabalhista do Governo". (5)

Para LUIZ GONZAGA DO NASCIMENTO SILVA, "a desapropriação por interesse social não se circunscreve, porém, à questão agrária, à luta contra o latifúndio, a resolver o problema das terras improdutivas. Não, ela constitui um poderoso instrumento de ação estatal na realização de qualquer programa econômico-social". (6)

Sobrevindo a Revolução de 1964, e tendo em vista que "em período imediatamente anterior" "a questão agrária se havia exacerbado e reclamava uma solução urgente", certo que "tal solução era considerada inviável, em face do disposto" na Constituição de 1946, que previa "que a justa indenização das expropriações haveria de ser paga previamente e em dinheiro", o que "tornava impossível uma reforma agrária que importasse na redistribuição da propriedade", (7) foi votada e promulgada a Emenda Constitucional nº 10, de 9-11-64, que modificou a redação do art. 147 da citada Constituição, acrescentando-lhe seis parágrafos. Permitiu a Constituição, a partir daí, o pagamento da indenização em títulos, com cláusula de exata correção monetária, com a finalidade de impedir que a depreciação monetária, como conseqüência da inflação, esvaziasse o exato valor dos títulos. Estabeleceu-se, outrossim, no § 3º do art. 5º da referida Emenda Constitucional, que a competência para a desapropriação, para fins de reforma agrária, seria exclusiva da União, limitando-se às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrariasse o disposto no artigo 147 da Constituição, conforme fosse determinado em lei. A Constituição de 1967 manteve a Emenda, no particular (art. 157, §§ 1º a 6º).

Continha o dispositivo constitucional, entretanto, a recomendação no sentido de que o pagamento da indenização seria prévio. "Ora, lembra GILBERTO SIQUEIRA LOPES, quem paga com títulos a prazo não paga previamente". (8)

O Ato Institucional nº 9, de 25-4-69, pôs fim à querela, por isto que tirou do texto a palavra "prévia".

Editado o A. I. nº 9, veio a lume, na mesma data, o Decreto-Lei nº 554, de 25-4-69, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária, e que se reporta, no art. 1º, ao art. 157 da C. F. de 1967, com a redação que lhe foi dada pelo Ato Institucional nº 9, de 25-4-69, que é o mesmo, na sua inteligência, ao que está

(5) Seabra Fagundes, "Da Desapropriação no Direito Constitucional Brasileiro", RDA, XIV, p. 1; Rev. Forense, v. 120, p. 5.

(6) Luiz Gonzaga do Nascimento Silva, "Desapropriação — Utilidade Pública e Interesse Social", RDA, v. 64, p. 298.

(7) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "Comentários à Constituição Federal", Saraiva, 1975, vol. III, p. 170.

(8) Gilberto Siqueira Lopes, "Desapropriação — Doutrina e Jurisprudência", Vellenich Editor, 1.ª ed., p. 78.

posto no art. 160 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, como lembra MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO. (9)

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, após deixar claro que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos princípios de liberdade de iniciativa, valorização do trabalho como condição da dignidade humana, função social da propriedade, harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção, repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros e expansão das oportunidades de emprego produtivo, manteve, no art. 161, o dispositivo anterior, com a redação do Ato Institucional nº 9, assim regulando a desapropriação por interesse social (art. 161, §§ 1º a 5º).

II — DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL: ESPÉCIES. COMPETÊNCIA PARA DECRETA-LAS

Após o que vimos de ver, seria lícita uma pergunta: a desapropriação por interesse social compreenderia um só tipo, ou, ao contrário, ela se distribui em duas espécies?

A indagação, advirta-se, não é puramente acadêmica. Pois a Constituição, quando estabelece, no § 22 do art. 153, que a desapropriação poderá ocorrer por **necessidade** ou **utilidade pública** ou por **interesse social**, não estabelece que esta última seria da competência exclusiva da União. Assim procede, entretanto, no art. 161, § 2º. Desta forma, se entendermos que a desapropriação por interesse social é somente aquela do art. 161 da Constituição, para fins de reforma agrária, então teremos que aceitar que a desapropriação por interesse social somente pode ser promovida pela União, não o podendo as demais entidades políticas, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Pensamos que há duas espécies de desapropriação por interesse social: *uma, com sentido mais largo, tem seus casos e pressupostos inscritos na Lei nº 4.132, de 10-9-62; outra, a específica para fins de reforma agrária, assenta-se no Decreto-Lei nº 554, de 25-4-69.*

No primeiro caso, na desapropriação fincada na Lei nº 4.132/62, parece-nos que a competência não é só da União, mas também dos Estados e Municípios. No segundo, na desapropriação que tem por finalidade a reforma agrária, a competência é exclusiva da União.

O que deve ficar claro é que, quando os Estados e Municípios desapropriam com base na Lei nº 4.132/62, deverão observar as regras do Decreto-Lei nº 3.365/41, vale dizer, deverão pagar indenização prévia e justa e em dinheiro.

(9) Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, "Desapropriação", Saraiva, 1973, p. 325.

A doutrina, parece-nos, caminha com esse entendimento.

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO preleciona:

“Não se discute, pois é pacífico, que a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios podem desapropriar por utilidade pública. Poderão, no entanto, fora da União, outras pessoas desapropriar por interesse social? Parece correto que sim, obedecidas as regras do Decreto-Lei nº 3 365, combinadas com o disposto no art. 2º da Lei nº 4.132.

Uma única certeza permanece: a certeza jurídica de que na desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, tão-somente a União é competente.” (10)

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO endossa esse entendimento, ao escrever:

“Finalmente, se é pacífico que União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios podem desapropriar por necessidade pública (e utilidade), discute-se se a desapropriação por interesse social é privativa da União ou repartida com as demais pessoas citadas. Há divergências na matéria. O correto, todavia, é entender que quaisquer das pessoas referidas podem desapropriar sob os três fundamentos. Com efeito, a Lei nº 4.132, que disciplina a desapropriação por interesse social, é omissa quanto a isto, mas ela mesma estabelece, em seu art. 5º, que no que for omissa aplica-se o Decreto-Lei nº 3.365, o qual confere tal poder indistintamente à União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. É certo, contudo, que, na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com base no art. 161, e parágrafos, unicamente a União e seus delegados são competentes, consoante estabelece o artigo citado da Carta Magna.” (11)

GILBERTO SIQUEIRA LOPES também entende assim:

“Segundo depreendemos do exame da Constituição e da legislação específica, existem, entre nós, dois tipos de desapropriação por interesse social: um, que compreende aqueles casos estabelecidos na Lei nº 4.132 e que, quanto à indenização, se submete à regra geral da indenização prévia, justa e em dinheiro. Esse tipo de desapropriação não é privativo da União, mas comum aos Estados e aos Municípios.

O segundo tipo de desapropriação por interesse social é referido à reforma agrária e regula-se pelo Decreto-Lei nº 554, que deve ser considerado tendo em vista o art. 161 e parágrafos da Constituição vigente.” (12)

(10) Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, ob. cit., p. 309.

(11) Celso Antônio Bandeira de Mello, ob. cit., RDP, v. 23, ps. 20-21.

(12) Gilberto Siqueira Lopes, ob. cit., p. 79.

Outra não é a lição de HELY LOPES MEIRELLES:

“A desapropriação por interesse social é aquela que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social (Lei nº 4.132/62, art. 1º). A primeira hipótese é privativa da União e específica da Reforma Agrária; a segunda, é permitida a todas as entidades constitucionais — União, Estados-membros, Municípios, Distrito Federal e Territórios. . .” (13)

O Supremo Tribunal Federal, por sua 3ª Turma, no Recurso em Mandado de Segurança nº 14.458-RS, Relator o Ministro HERMES LIMA, em julgamento de 10-6-66, não discrepou desse entendimento, ao decidir que “os Estados têm competência para decretar a desapropriação por interesse social, observados os preceitos da lei federal. Interpretação da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962”. Nesse julgamento votou o Ministro CARLOS MEDEIROS SILVA, que foi um dos autores do anteprojeto que se converteu na Lei nº 4.132. Disse esse eminente Ministro, no seu voto:

“A Lei federal nº 4.132, de 10-9-62, que regula a desapropriação por interesse social, teve aplicação adequada. Ao Estado cabe decretá-la, dentro dos casos previstos no texto federal.” (14)

Na Representação nº 718-RN, o Supremo Tribunal Federal, Relator o Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA, decidiu, entretanto:

“Representação. Declaração da inconstitucionalidade do Decreto nº 4.527, de 11-10-65, do Estado do Rio Grande do Norte.

Desapropriação por interesse social: somente a União pode fazê-lo. A lei a que se referia o art. 147 da Constituição de 1946 é a federal.

Procedida pelo Estado e através de decreto, não pode este prevalecer.

Aplicação do art. 147 da C. F. e da Lei federal nº 4.132/62, arts. 1º e 5º

Preliminar de conhecimento desprezada; representação provida.” (15)

Convém acentuar que o decreto declarado inconstitucional, no julgamento da Representação nº 718-RN, acima mencionada, declarava de interesse social, para efeito de desapropriação, certos imóveis, com fulcro nos arts. 1º e 5º da Lei nº 4.132/62. Fundou-se a arguição no argumento de

(13) Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, RT, 3.ª ed., 1975, p. 540.

(14) RDP, v. 2, p. 208; RDA, v. 89, p. 148.

(15) RTJ, v. 50, p. 3; RDP, v. 8, p. 221.

falecer ao Governador do Estado competência para a desapropriação de propriedade territorial rural para o fim de reforma agrária.

No voto, o Relator não fez a distinção entre desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e desapropriação por interesse social para outros fins. Simplesmente entendeu que a “Lei nº 4.132 só outorgava tal competência à União”.

O Ministro VICTOR NUNES LEAL, no mesmo julgamento, deixou expresso, todavia, que os Estados poderiam desapropriar, mesmo para o fim de reforma agrária, desde que não estabelecessem um modo especial de indenização, mediante títulos sujeitos a correção monetária, mas que pagassem indenização prévia, justa e em dinheiro. Segundo o Ministro Victor Nunes, “somente aquele tipo especial de desapropriação, com pagamento em títulos, é que se tornou privativa do Governo Federal”.

Mais recentemente, no julgamento do RE nº 76.296-RJ, de 19-9-74, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, Relator o Ministro BILAC PINTO, decidiu que a desapropriação por interesse social é de competência exclusiva da União Federal.

A jurisprudência, pois, do Pretório Excelso parece que caminha no sentido de impedir a dicotomia da desapropriação por interesse social: para fins de reforma agrária e para outros fins.

Como o pleno do STF ainda não se manifestou após a edição do Decreto-Lei nº 554, de 1969, parece-nos razoável persistir no entendimento contrário, com apoio na doutrina, como retro vimos de ver.

III — A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

a) Características e Requisitos

Esta, segundo o magistério do Prof. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “é a desapropriação procedida pela União, ou seus delegados, de imóveis rurais inadequadamente explorados e incluídos em zonas previamente declaradas prioritárias por decreto do Presidente da República”.⁽¹⁶⁾ A indenização, no caso, será por meio de títulos, tratando-se de latifúndios conceituados em lei. As benfeitorias necessárias e úteis, todavia, serão pagas em dinheiro.

A questão, está-se a ver, assume caráter de gravidade. Porque, como ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, se a desapropriação se baseia “na utilidade pública, na necessidade pública, ou no interesse social outro que a disseminação da propriedade rural, tem por consequência a indenização em dinheiro. Baseá-la no interesse social de difundir a propriedade rural tem por consequência a imposição da indenização em títulos”.⁽¹⁷⁾

(16) Celso Antônio Bandeira de Mello, ob. e loc. citis.

(17) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “Comentários à Constituição Federal”, Saraiva, 1975, Vol. III p. 118.

A mencionada desapropriação, para fins de reforma agrária, é regida pelo Decreto-Lei nº 554, de 25-4-69, já falamos.

Examinado dito diploma legal, em conjunto com o que está disposto no art. 161 e parágrafos, da Constituição Federal, tem-se:

a) somente a União é competente para decretar a desapropriação (C. F., art. 161, § 2º; Decreto-Lei nº 554/69, art. 1º);

b) somente pode recair sobre imóveis rurais (C.F., art. 161; Decreto-Lei nº 554/69, art. 1º);

c) a indenização há de ser justa, porém será paga em títulos da dívida pública com a cláusula de correção monetária (C. F., art. 161);

d) deve a propriedade rural estar incluída em zona prioritária, fixada por decreto do Poder Executivo (C.F., art. 161, § 2º; Decreto-Lei nº 554/69, arts. 1º e 2º);

e) a propriedade rural deve estar sendo explorada de forma inadequada ao interesse social, ou, como ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “o uso da propriedade territorial rural contrário à sua função social é que, de modo geral, enseja a expropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública, assim como o seu uso contrário ao desenvolvimento econômico e à justiça social, que, em última análise, sempre envolve violação da função social da propriedade.” (18) (C. F., art. 161, § 2º; Decreto-Lei nº 554/69, art. 2º);

f) o imóvel expropriando há de se enquadrar no conceito legal de latifúndio. As benfeitorias necessárias e úteis, todavia, serão pagas em dinheiro (C. F., art. 161, § 3º; Decreto-Lei nº 554/69, art. 2º).

Ou, na lição de MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, a desapropriação para fins de reforma agrária exige: “**a)** decreto do Poder Público Federal; **b)** declaração anterior das zonas prioritárias; **c)** que a propriedade rural careça do sentido de produtividade”, sendo requisitos ou condições que autorizam esse tipo de desapropriação: “**a)** a competência exclusiva do Presidente da República; **b)** a delegação de poder a outras pessoas administrativas; **c)** o fim de interesse social; **d)** o procedimento ordinário”. (19)

Esclareça-se, outrossim, que mesmo que os imóveis rurais estejam situados em áreas declaradas prioritárias, ainda assim não serão objetos de desapropriação, na forma prevista no Decreto-Lei nº 554/69, se satisfizerem eles os requisitos para classificação como empresa rural, na forma da Lei nº 4.504, de 30-11-64, e sua regulamentação (Decreto-Lei nº 554/69, art. 2º). Na linha da Lei nº 4.504/64, que contém o Estatuto da Terra, art. 4º, VI, “compreende-se por empresa rural o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada que explore econômica e racionalmen-

(18) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ob. e loc. citis.

(19) Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, ob. cit., ps. 326-327.

te imóvel rural, dentro de condição de rendimento também econômico, segundo os padrões fixados pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias.” (20)

b) A Indenização

O critério de justiça da indenização vem, a seguir, fixado no art. 3º, I, II e III, do Decreto-Lei nº 554/69. Considera-se justa indenização da propriedade, segundo o dispositivo legal mencionado:

I — o valor fixado por acordo entre o expropriante e o expropriado;

II — na falta de acordo, o valor da propriedade, declarado pelo seu titular para fins de pagamento do Imposto Territorial Rural, se aceito pelo expropriante; ou

III — o valor apurado em avaliação, levada a efeito pelo expropriante, quando esse não aceitar o valor declarado pelo proprietário, na forma do inciso anterior ou quando inexistir essa declaração.

Quando entre a data da declaração referida no item II, e a do ato expropriatório, houver decorrido mais de um ano, o valor da indenização será corrigido monetariamente, de acordo com os índices oficiais (Decreto-Lei nº 554/69, art. 3º, § 1º). De outro lado, no que toca à hipótese do item III, para a avaliação, que será precedida de cadastramento *ex officio*, o expropriante basear-se-á no efetivo rendimento econômico do imóvel, verificado no ano agrícola imediatamente anterior (art. 3º, § 2º). A respeito, ensina CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, lição que é também de FRANCO SOBRINHO, que “a noção de “valor justo” está longe daquela prevista no art. 153, § 22, primeira parte, tanto mais porque se o proprietário não concordar com o preço oferecido pelo Poder Público, poderá contestar a ação de expropriação; contudo, na avaliação judicial, o valor da indenização revisto não poderá, em hipótese alguma, ser superior àquele declarado pelo proprietário para efeito de pagamento do Imposto Territorial Rural (art. 11)”. (21)

c) Constitucionalidade do art. 3º, I, II e III, e art. 11 do Decreto-Lei nº 554, de 1969

Os referidos dispositivos legais, art. 3º, I, II e III, e art. 11, do Decreto-Lei nº 554/69, têm sido, nos pretórios, acimados de inconstitucionais, ao argumento de que a indenização há de ser justa, não se confundindo o justo valor de um imóvel com o seu valor fiscal, não podendo a legislação

(20) Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *ob. cit.*, p. 329.

(21) Celso Antônio Bandeira de Mello, *ob. e loc. cit.*; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *ob. cit.*, p. 333.

ordinária limitar o valor da indenização no **quantum** dado ao imóvel para efeito de pagamento do Imposto Territorial Rural.

O Supremo Tribunal Federal ainda não se manifestou, na espécie. Tampouco o Tribunal Federal de Recursos, segundo pesquisa que fizemos.

O nosso entendimento, **data venia**, é no sentido da constitucionalidade dos dispositivos legais em apreço. É que a Constituição, no art. 153, § 22, ao cuidar de estabelecer, nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, a “prévia e justa indenização em dinheiro”, ressalva, expressamente, o disposto no art. 161. Este, a seu turno, prescreve que a justa indenização, no caso, será **fixada segundo os critérios que a lei estabelecer**.

Verifica-se, pois, que a Constituição deu tratamento diverso, no que toca à indenização, às desapropriações por utilidade pública e por interesse social, para fins de reforma agrária, subordinando esta a regime jurídico específico.

O argumento dos que arguem de inconstitucional o art. 3º e seus itens, do Decreto-Lei nº 554/69, não seria aproveitável, por isto que a Constituição expressamente prescreveu que a justiça da indenização, no caso, seria fixada segundo o critério da lei.

Assim o entendimento de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, que escreve:

“A indenização justa prevista no art. 161, e parágrafos, do texto constitucional é a que obedece aos critérios de justo fixado em lei.” (22) (Ob. e loc. citis.)

Também, ao que parece, o de FRANCO SOBRINHO. (23)

Decidindo a Ação de Desapropriação nº 2.074-B, o Juiz Federal Professor SEBASTIAO REIS assim também entendeu, ao deixar expresso:

“... a desapropriação da propriedade territorial rural obedece a regime jurídico específico, seja pela aceitação obrigatória do pagamento da indenização, referente às terras, em títulos da dívida pública, seja em função dos critérios de cálculo da reparação devida, a serem fixados em lei.” (24)

Depositada a importância da indenização, fixada na forma do art. 3º, o valor da terra nua em títulos especiais da dívida pública, e o das benfeitorias, em dinheiro (Decreto-Lei nº 554/69, art. 3º e seu parágrafo único), o juiz, de imediato, ou no prazo de 48 horas, determinará a transcrição da propriedade no registro de imóveis, transcrição que deverá ocorrer no

(22) Celso Antônio Bandeira de Mello, ob. e loc. citis.

(23) Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, ob. cit., p. 333.

(24) Sebastião Alves dos Reis, sentença proferida na Ação de Desapropriação nº 2.074/71-B (2.ª Vara — Minas Gerais).

prazo máximo de 3 (três) dias, contados da apresentação do mandado (Decreto-Lei nº 554/69, art. 7º e seu parágrafo único). Somente após o cumprimento dos mandados de transcrição, é que o juiz ordenará a citação do expropriado para responder aos termos da ação (Decreto-Lei nº 554/69, art. 8º).

d) A Matéria Objeto da Contestação. Constitucionalidade dos Arts. 9º e 12 do Decreto-Lei nº 554/69

Dispõe, a seguir, o art. 9º do Decreto-Lei nº 554/69, que “a contestação só poderá versar sobre o valor depositado pelo expropriante ou sobre vício do processo judicial”. No art. 12, deixa expresso que

“aplica-se às desapropriações por interesse social de que trata este Decreto-Lei, o disposto, relativamente às desapropriações por utilidade pública, no art. 9º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.”

Como se vê, no art. 9º do Decreto-Lei nº 554/69, praticamente reportou-se o legislador ao art. 20 do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941. Só que este é mais liberal, pois, mesmo dispondo, tal qual o art. 9º do Decreto-Lei nº 554/69, que a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço, acrescentou: qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta. O art. 9º do Decreto-Lei nº 554/69 não contém esta segunda parte.

Tem-se, então:

- a) que a contestação só poderá versar sobre o valor depositado pelo expropriante ou sobre vício do processo judicial (Decreto-Lei nº 554/69, art. 9º);
- b) ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de interesse social (art. 9º do Decreto-Lei nº 3.365/41, *ex vi* do disposto no art. 12 do Decreto-Lei nº 554/69).

Também têm sido argüidos de inconstitucionais, nos pretórios, tais dispositivos legais. Argumenta-se que a legalidade é um dos primados do direito, correndo ao Poder Público a estrita observância da lei. Assim, tendo em vista o disposto no art. 153, § 4º, da Constituição, poderia o Poder Judiciário examinar qualquer alegação de violação de direito individual, inclusive conhecer do fundamento da desapropriação, no caso de eventual abuso por parte do Poder Público.

Data venia, não entendemos inconstitucionais os referidos dispositivos legais.

O que cumpre fazer é distinguir: é que apenas impede a lei que se discuta, no juízo da desapropriação, questões outras que não aquelas referentes ao valor da indenização e de nulidade formal (art. 9º do Decreto-Lei nº 554/69). Não proíbe a lei, ao que pensamos, a discussão judiciária em torno do fundamento da desapropriação, no caso de eventual abuso por parte do Poder Público; também não impede que qualquer alegação de violação de direito individual seja examinada pelo Poder Judiciário. Só que tais discussões deverão ocorrer em ação própria.

A questão se põe, portanto, de forma idêntica àquela do Decreto-Lei nº 3.365/41.

Se a lei impedisse tais discussões, de forma cabal, mesmo em ação própria, aí não teríamos dúvida de acimá-la de inconstitucional, face ao disposto no art. 153, § 4º, da Constituição.

Porque, em caso assim, é válida a lição de PONTES DE MIRANDA:

“Em alguns sistemas jurídicos, discute-se se é de admitir-se ou não, a apreciação judicial da declaração de desapropriação e do seu conteúdo. Alguns a reclamam; outros não vão além da repulsa em caso de abuso manifesto. Toda essa discussão é de se afastar no sistema jurídico brasileiro. O art. 9º do Decreto-Lei nº 3.365, que era contrário à Constituição de 1937, multiplamente o é, e evidentemente, desde a promulgação da Constituição de 1946 (arts. 141, §§ 4º e 16, 1ª parte, *in fine*, e 146).

A afirmativa de que ao Poder Judiciário não cabe apreciar e julgar a utilidade pública, a necessidade ou o interesse social, que se invoca, é fruto de tempos ditatoriais, que se mantêm em mentalidades de juizes que sob a ditadura se formaram e foram feitos.” (25)

O que deve ser aceito é que o mérito da desapropriação não poderá ser examinado pelo Judiciário, pois, conforme ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “esta é uma apreciação política que deve caber aos órgãos propriamente políticos: o Governo e o Legislativo (“Comentários à Constituição Federal”, v. III, p. 116). Entretanto, a lição é do mesmo Mestre, “o aspecto vinculado da declaração expropriatória sujeita evidentemente o ato ao controle jurisdicional no que concerne à adequação dos motivos invocados às hipóteses legais. Este controle, aliás, é meramente uma verificação de legalidade. Consiste no confronto entre a lei e os motivos invocados. Aliás, de há muito o Judiciário já admitiu exercer tal controle, como faz fé o conhecido acórdão, comentado por Caio Tácito na nota jurisprudencial mencionada anteriormente (cf. RDA, v. 26/224).” (26)

(25) Pontes de Miranda, “Comentários à Const. de 1946”, Rio, 1960, T. 5, p. 31. Apud Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “Desapropriação — Declaração de Utilidade Pública — Desvio de Poder — Mandado de Segurança”, in RDA, v. 118, p. 430.

(26) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “Desapropriação...”, RDA, v. 118, pág. 429.

Esta é, também, a lição do festejado SEABRA FAGUNDES, que ensina que pode o Poder Judiciário examinar se se verificam ou não os casos de utilidade pública, “sem o que ter-se-ia excluído, por via oblíqua, a apreciação jurisdicional de certas lesões de direito, com violação do § 4º do art. 141 da Lei Suprema”.

“Mas a possibilidade de controle jurisdicional da ocorrência dos casos de utilidade pública, não significa que o Poder Judiciário possa, ao arrepio dos princípios que comandam esse controle no seu conteúdo e na sua extensão, penetrar no mérito dos atos expropriatórios para dizer, substituindo-se ao administrador, que determinados atos atendem ou não ao interesse público.” (27)

É bem verdade que tratadista do porte de OROZIMBO NONATO já sustentou serem inconstitucionais os arts. 9º e 20 do Decreto-Lei nº 3.365, ao inadmitirem “a controvérsia no processo de desapropriação”. (28) Também PONTES DE MIRANDA assim entende (29) e o douto Celso Antônio Bandeira de Mello. (30)

Adotamos, entretanto, **data venia**, ponto de vista diverso. Porque entendemos que desde que seja possível, de qualquer modo, submeter-se a questão ao Judiciário, não haveria violação do princípio do juiz natural consagrado na Superlei (art. 153, § 4º). No caso, apenas teria o Legislativo fixado o modo ou a maneira de ser a questão posta em Juízo. E não se pode negar ao Poder Legislativo a faculdade de disciplinar as ações, de estabelecer normas processuais, etc. Por outro lado, penso que a orientação adotada pela lei melhor atende aos interesses nacionais, como bem lembra LUIZ GONZAGA NASCIMENTO SILVA; (31) por isto que vivemos numa fase em que se poderia chamar de, pelo menos, arranco para o desenvolvimento econômico, na classificação de ROSTOW. (32) Sabe-se que o econômico é pressuposto da democracia, não sendo possível a plena existência desta, ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, onde a economia não “se desenvolveu a ponto de dar ao povo o lazer de se instruir, a ponto de deixarem os homens de se preocupar apenas com o pão de todos os dias”. Onde a economia não está ao menos nessa fase de arranco para o desenvolvimento, não há *democracia verdadeira*. (33) *Tais coordenadas, então, o intérprete não pode perder de vista, sob pena de aplicar maus tratos no princípio da finalidade da lei, ao qual deve obediência (Lei de Introdução, art. 5º), maus tratos que, em última análise, estariam sendo aplicados nos direitos fundamentais do homem, num século em que direitos sociais devem compatibilizar com direitos individuais. A propósito, escreve NASCIMENTO SILVA que o nosso desenvolvimento econômico “está a demandar*

(27) Seabra Fagundes, “Desapropriação — Concessão de Serviço Público — Encampação — Ações de Sociedade Anônima”, RDA, v. 65, p. 363.

(28) Orozimbo Nonato, “Desapropriação...”, RDA, v. 68, ps. 373-391.

(29) Pontes de Miranda “Comentários à Const. de 1967”, S. Paulo, 1968, T. 5, ps. 390-391, 415-416, 429-430.

(30) Celso Antônio Bandeira de Mello, *ob. e loc. cit.*

(31) Luiz Gonzaga Nascimento Silva, *ob. cit.*, RDA, v. 64, p. 302.

(32) W.W. Rostow, “Etapas do Desenvolvimento Econômico”, Zahar Ed., 4.ª ed., ps. 16 e segs.

(33) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “Curso de Dir. Const.”, Saraiva, 4.ª ed., 1973, ps. 52-53.

a execução de grandes obras”, as quais “exigem, não raro, o concurso do Estado e só são executáveis mediante adoção de novas técnicas de planejamento e concerto de medidas de várias naturezas. A desapropriação é o instrumento estatal, o meio jurídico de que dispõe o Estado democrático para obter a realização dessas obras gerais”. Seria justo, indaga NASCIMENTO SILVA, “sacrificar-se o interesse geral do País, como o interesse particular dos inúmeros beneficiários da obra, pelo excessivo individualismo, pela demasia do esclarecimento jurídico, em problema que não é, em seu cerne, jurídico? Será possível suspender-se a execução de obra inadiável, que beneficiará a toda a coletividade, para discutir-se, até as últimas instâncias judiciárias, se o Estado tem razão quando quer promover uma medida de tão grande alcance coletivo? Acreditamos sinceramente que a mentalidade dos juristas do País não mais se apegue às velhas fórmulas do individualismo jurídico, e veja no Direito um meio de realização dos fins do Estado e do interesse coletivo”. (34)

Se deve ser assim, quando se trata de desapropriação por utilidade pública, o que dizer da desapropriação por interesse social, que é levada a efeito, segundo SEABRA FAGUNDES, quando “se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral, pela melhoria das condições de vida, pela mais eqüitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais”. (35)

E o que dizer, quando se trata de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, se se toma em linha de conta o que informou o Ministro EVANDRO LINS E SILVA, no julgamento da Representação nº 718-RN, retromencionada, que “a realidade demonstra que 2/3 da população do campo vivem na miséria, dificultando o desenvolvimento do País” e que, a lembrança é do Ministro VICTOR NUNES LEAL, “no programa da Aliança para o Progresso, o Presidente Kennedy recomendou a reforma agrária aos países da América Latina”. (36)

Por tais razões, proferimos, **data venia**, a lição de SEABRA FAGUNDES:

“Vedado, no processo de desapropriação, o exame dos vícios do ato declaratório, dado o seu objetivo especial (fixação do preço, pagamento e imissão na posse) nem por isso se impede o pleno exame deles pelo Poder Judiciário. Este terá lugar por meio de ação adequada. O âmbito das ações só o Poder Legislativo o pode traçar, e se males resultam de restrições, que ponha ao objetivo de algumas delas, não há solução para isso em via judiciária. Cada ação há de ter apenas o alcance que preestabeleça a lei objetiva.”

(34) Luiz Gonzaga Nascimento Silva, ob. cit., RDA, v. 64, p. 303.

(35) Seabra Fagundes, “Da Desapropriação no Dir. Const. Brasileiro”, RDA, v. XIV, p. 1; REV. FOR., v. 120, p. 5.

(36) RDP, v. 8, ps. 230-231.

“A impossibilidade de exame da questão de inexistência da utilidade pública e da ocorrência doutros motivos de invalidez do ato declaratório no curso do processo de expropriação, não importa em vedar definitivamente a sua análise pelo Poder Judiciário. A apreciação plena do ato administrativo expropriatório terá lugar através de ação direta, como se subentende do teor do artigo ora comentado e como ressalta da letra expressa do art. 20.” (37)

Esta, também, a opinião de HELY LOPES MEIRELLES:

“O Poder Judiciário, no processo de desapropriação, limitar-se-á ao exame extrínseco e formal do ato expropriatório e à fixação da justa indenização a ser paga ao expropriado. Nesse processo é vedado ao Juiz entrar em indagações sobre a utilidade, necessidade pública e interesse social, declarado como fundamento do ato de império da Administração, concretizado na medida expropriatória (art. 9º).

Nada impede, entretanto, que por ação direta o expropriado peça e obtenha do Judiciário o controle da legalidade do ato expropriatório nas mesmas condições em que se permite à Justiça comum rever os demais atos administrativos e invalidá-los quando eivados de nulidade substancial ou formal, tais como a ilegalidade manifesta ou a ilegitimidade decorrente de excesso ou desvio do poder.” (38)

Assim é no Direito Comparado, conforme mostrou SEABRA FAGUNDES, na sua obra já mencionada, anotando LUIZ GONZAGA DO NASCIMENTO SILVA que

“o princípio de que no juízo da desapropriação não se discute qualquer questão de direito, senão as da fixação do montante da indenização e de nulidade formal está consagrado em todos os países, assim como pela mais recente legislação. Comentando a lei francesa ensina A. Le Tarnec “en cas de litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants, et lorsqu’il s’élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l’indemnité, le juge fixe l’indemnité indépendamment de ces litiges et renvoie les parties a se pourvoir devant qui de droit” (“Manuel de l’Expropriation”, Paris, Dalloz, 1960, nº 117, p. 98; de acordo, P. L. Josse, “Traité des Travaux Publics et de l’Expropriation” suplemento, sob o título “La Réforme de l’Expropriation”. Sirey, 1960, n.ºs 35 e 36, ps. 29 e 30).” (39)

(37) Seabra Fagundes, “Da Desapropriação no Direito Brasileiro”, S. Paulo, 1942, números 170 e 171, ps. 146-147.

(38) Hely Lopes Meirelles, “Direito Administ. Brasileiro”, 2.ª ed., S. Paulo, 1966, ps. 501-502. Idem, Idem, 3.ª ed., 1975, ps. 549 e 557-558.

(39) Luiz Gonzaga do Nascimento Silva, “Desapropriação — Utilidade Pública e Interesse Social”, RDA, v. 64, ps. 298-312.

e) **Impossibilidade de Reivindicação dos Bens Expropriados:**

Constitucionalidade do Art. 14 e seu Parágrafo Único do Decreto-Lei nº 554/69

Dispõe o Decreto-Lei nº 554/69, no art. 13 e seu parágrafo único, a respeito do depósito e do seu levantamento, por parte do expropriado. No art. 14, estabelece que “os bens expropriados, uma vez transcritos em nome do expropriante, não poderão ser objeto de reivindicação, ainda que fundada na nulidade da desapropriação”, acrescentando o seu parágrafo único: “qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”.

Estes dois últimos dispositivos legais — art. 14 e seu parágrafo único — têm sido, também, acimados de inconstitucionais, ao argumento de que ter-se-ia, no caso, confisco.

Inconstitucionalidade também aí não há.

É que se tem, no caso, simples repetição do que está inscrito no art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941. Quer dizer que, mesmo se o Judiciário invalidar o ato de desapropriação, ao expropriado caberá tão-só o ressarcimento via de perdas e danos, subsistindo os efeitos daquele, por isto que o bem objeto da expropriação já estará incorporado ao patrimônio estatal.

Confisco, *data venia*, não se tem, na espécie, tendo em vista que se assegura ao expropriado o ressarcimento através das perdas e danos. Confisco, na sua exata definição, compreenderia a apropriação, a apreensão, a adjudicação do bem sem qualquer indenização.

Apesar da longa existência, no tempo, do Decreto-Lei nº 3.365, que é de 1941, a jurisprudência do Supremo Tribunal não aponta a inconstitucionalidade do art. 35 do mencionado Decreto-Lei nº 3.365, que, como já falamos, contém disposição idêntica, *ipsis litteris*, a que está inscrita no art. 14 e seu parágrafo único do Decreto-Lei nº 554, de 1969.

Na verdade, conforme preleciona SEABRA FAGUNDES, é indubitoso que o citado dispositivo legal “é um chocante limite posto aos direitos individuais afetados pela desapropriação, sobretudo porque, embora visando restringir o alcance da execução na demanda proposta para obter a decretação de invalidez do ato expropriatório, equivale, na verdade, a um BILL OF INDEMNITY em favor de atos já inapelavelmente reconhecidos”.

Mas, acrescenta o eminente Mestre, a quem não se pode negar o título de campeão dos direitos individuais:

“Explica-se, contudo, pelo interesse público de evitar graves transtornos à Administração, quais os que decorreriam da res-

tituição aos proprietários primitivos de imóveis desapropriados, quando neles já tivessem construído obras públicas.” (40)

Afinal, a democracia social, o Estado providência, tem um preço. Neste se inclui, pode parecer chocante, mas é uma realidade, a renúncia às velhas fórmulas do individualismo jurídico. Nesse tipo de democracia não tem mais vez o predomínio da liberdade sobre a igualdade, como ocorria no tempo da democracia liberal. Se, nele, não abrimos mão do direito de proclamar, como verdade eterna, a liberdade-autonomia, os direitos individuais, forçoso é celebrar, com a mesma fé, a isonomia, não só na sua forma jurídica, mas, também, no campo da ordem econômica e social; por isto que se torna necessária a criação de oportunidades iguais. Vale, a propósito, a lição do grande MILTON CAMPOS:

“Sem a liberdade, cairemos na opressão política. Sem a igualdade, consolidaremos a opressão econômica. Num e noutro caso estará esquecida a pessoa humana e a democracia falhará na sua missão.” (41)

O novo tipo de Estado em que vivemos, com um mundo de competências para a consecução de sua exata finalidade, que é o bem-estar geral, o bem-estar de todos e de cada um, foi opção dos povos deste século; é assim vontade do titular do poder, opção determinada pelo fato de que a democracia da segunda metade do século XVIII e do século XIX não fez feliz a humanidade, nem lhe faria bem a concepção marxista de democracia, a que lhe empurravam os excessos do individualismo.

CONCLUSÕES

- a) as hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, englobadas no art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, configuram o primeiro tipo de desapropriação no Direito brasileiro;
- b) o segundo tipo compreende a desapropriação por interesse social, que se desdobra em duas espécies: uma, com sentido mais largo, tem seus casos e pressupostos inscritos na Lei nº 4.132, de 1962; outra, para fins de reforma agrária, assenta-se no Decreto-Lei nº 554, de 1969. No primeiro caso, a competência para decretá-la não é só da União, mas também das demais entidades políticas: Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. No segundo caso, tão-somente a União tem competência para decretá-la;
- c) a desapropriação por interesse social, com finalidade outra que não a reforma agrária, impõe indenização em dinheiro, prévia e justa.

(40) “Da Desapropriação no Dir. Brasileiro”, S. Paulo, 1942, ps. 251-252.

(41) “O Ideário de Milton Campos”, “Pensamentos democráticos e outros temas”, seleção e organização do Prof. Carlos Horta Pereira, in “Rev. Bras. de Estudos Políticos”, v. 41 (julho de 1975), n.º 31, pág. 13.

A desapropriação para fins de reforma agrária, que somente recai sobre imóveis rurais, compreende indenização justa, porém paga em títulos da dívida pública com a cláusula de correção monetária, excluídas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão pagas em dinheiro. O imóvel rural deve estar incluído em zona prioritária, fixada por decreto do Poder Executivo, e há de se enquadrar no conceito legal de latifúndio improdutivo;

- d) o critério de justiça da indenização, na desapropriação para fins de reforma agrária, é fixado no art. 3º do Decreto-Lei nº 554/69, combinado com o art. 11 do mesmo diploma legal. São constitucionais tais dispositivos legais, por isto que a Constituição, no art. 153, § 22, ao cuidar de estabelecer, nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, a “prévia e justa indenização em dinheiro”, ressaltou, expressamente, o disposto no art. 161. Este, a seu turno, prescreve que a justa indenização, no caso, será “fixada segundo os critérios que a lei estabelecer”. Verifica-se, assim, que a Constituição deu tratamento diverso, no que toca à indenização, às desapropriações por utilidade pública e por interesse social, para fins de reforma agrária, subordinando esta a regime jurídico específico;
- e) a matéria objeto da contestação, no processo de desapropriação para fins de reforma agrária, é a especificada nos arts. 9º e 12 do Decreto-Lei nº 554/69: valor depositado pelo expropriante ou vício processual, vedado ao Poder Judiciário, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de interesse social (Decreto-Lei nº 554/69, art. 9º; Decreto-Lei nº 3.365/41, art. 9º, *ex vi* do disposto no art. 12 do Decreto-Lei nº 554/69). São constitucionais tais dispositivos legais, pois cumpre distinguir: o que a lei impede é que se discuta, no juízo da desapropriação, questões outras que não aquelas referentes ao valor da indenização e de nulidade formal. Não proíbe a lei, entretanto, a discussão judiciária em torno do fundamento da desapropriação, no caso de eventual abuso por parte do Poder Público; também não impede que qualquer alegação de violação de direito individual seja examinada pelo Poder Judiciário. Só que tais alegações deverão ocorrer em ação própria. A questão se põe, portanto, de forma idêntica, àquela do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941. Se a lei impedisse tais discussões, de forma cabal, mesmo em ação própria, seria ela inconstitucional, face ao disposto no art. 153, § 4º, da Constituição;
- f) o art. 14 e seu parágrafo único do Decreto-Lei nº 554, de 1969, não afrontam a Constituição. Tem-se, no caso, simples repetição do que está inscrito no art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41. Quer dizer que, mesmo se o Judiciário invalidar o ato de desapropriação, ao expropriado caberá tão-só o ressarcimento, via de perdas e danos, subsistindo os efeitos daquele; por isto que o bem objeto da expropriação já estará incorporado ao patrimônio estatal. Prevalência, no caso, do interesse público.