DESAPROPRIAÇÃO POR INTERÊSSE SOCIAL

OSCAR BARRETO FILHO
Prof. da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

SUMÁRIO: *Art. 141 § 16, da Constituição — Regulamentação do preceito constitucional — Projetos em curso no Congresso Nacional — Justa indenização — Declaração de utilidade pública — Conclusão.*

1. O direito de propriedade é um dos fundamentos de nossa organização política, social e econômica; sua garantia assenta em preceito constitucional.

Inscreve, com efeito, a Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, no capítulo dedicado à declaração dos direitos individuais, no art. 141, § 16, o princípio assegurador do direito de propriedade, ressalvados os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou, ainda, por interêsse social, sempre mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Acrescentou, dêsse modo, mais um têrmo à classificação das hipóteses de desapropriação, que, tradicionalmente, abrangiam apenas as modalidades de necessidade e utilidade públicas, com o objetivo de atender ao interêsse social. Para isso, inspirou-se o legislador constituinte no moderno conceito da propriedade, cujo uso está condicionado ao bem-estar social, como bem salienta o art. 147 da própria Constituição.

2. Originou-se a inovação introduzida no § 16 do art. 141 de emenda do Senador Ferreira de Sousa, como dá notícia Carlos Maximiliano, "para admitir a expropriação das propriedades inúteis, das que poderiam ser cultivadas e não o são, daquelas cujo domínio absoluto chega a representar um acinte aos outros homens" ("Comentários à Constituição Brasileira", vol. III, págs. 102/103).

Justificando a emenda, ainda, seu eminente autor afirmou que "deve ser possível ao Estado, em casos especiais, desapropriá-la, a fim de tornar a propriedade uma utilidade, uma riqueza social, seja porque vá dividi-la entre os que pretendem cultivá-la, seja para outro fim de

ordem coletiva" (Anais da Comissão da Constituição", vol. III, págs. 116/117, Imprensa Nacional, 1946).

A desapropriação por interêsse social é, como acentuou Prado Kelly, "fruto da noção da propriedade como *função social*" (*in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 7º, pág. 9), e constitui, no dizer de Waldemar Ferreira, "meio hábil de combate ao latifúndio e de promover-se a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos" ("Rev. Forense", vol. 122, pág. 17).

3. A desapropriação por interêsse social, no entanto, mesmo considerada como instrumento de reformas visando a alterações na estrutura social, está condicionada à observância do disposto no art. 141, § 16, da Constituição, ou seja, à *prévia* e *justa* indenização *em dinheiro* Enquanto não fôr emendado o preceito constitucional, de modo a possibilitar outra conclusão, não há dúvida de que, na matéria, domina o princípio da justiça da indenização, como tem julgado o Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao declarar inconstitucionais os limites legais ao arbítrio do juiz no fixar o preço da indenização.

Não foi por outro motivo que a comissão de juristas nomeada pelo Sr. Ministro da Justiça para oferecer sugestões para a reforma constitucional apresentou emenda dando nova redação ao art. 147 da Constituição, de modo a retirar da restrição geral do § 16 do art. 141 a expropriação por interêsse social, para sujeitá-la apenas aos critérios e à forma de indenização que a lei ordinária estabelecer ("Diário Oficial", seção I, de 30 de maio de 1956, págs. 10.774/5). Sòmente na hipótese de vir a eefetivar-se a emenda da Constituição é que poderá a desapropriação por interêsse social independer de indenização *prévia* e *em dinheiro*, para obedecer a critérios mais flexíveis, prefixados em lei ordinária. Por ora, "legem habemus", e há que respeitá-la.

É importante deixar logo de início assentadas estas premissas, no exame do projeto que se propõe, exatamente, a complementar o preceito constitucional, atinente à nova modalidade de expropriação.

4. Não sendo o § 16 do art. 141 da Constituição, de natureza auto-aplicável (embora haja opiniões em contrário, como a de Pontes de Miranda), preciso é que a lei ordinária disponha a respeito, estabelecendo os casos em que será legítima a desapropriação por interêsse social, bem como as normas processuais que deverão ser observadas para sua efetivação. Acresce dizer que compete à União legislar "in abstracto" sôbre desapropriação, consoante o disposto no art. 5º nº XV, "g", do estatuto fundamental.

Com êsse objetivo, vários foram os projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional (como o nº 17, de 1952, de autoria do Senador Gomes de Oliveira), sem que lograssem aprovação.

Considerando a conveniência de legislar a respeito, o Sr. Presidente da República nomeou uma comissão de juristas, composta dos

Srs. Carlos Medeiros Silva, Miguel Seabra Fagundes, Theodoro Arthou, para elaborar projeto de lei sôbre a matéria. Desincumbindo-se da tarefa, a comissão redigiu a proposição que, aprovada pelo Chefe do Executivo e por êle enviada ao Congresso, veio a constituir o projeto de lei nº 3.406, de 1953, da Câmara dos Deputados ("Diário do Congresso Nacional", de 29 de julho de 1953, pág. 7.121). Para organizar o projeto, a comissão de juristas consultou tôdas as proposições que haviam sido apresentadas ao Congresso, e os trabalhos da Comissão Nacional de Política Agrária.

Na sua tramitação pelos órgãos técnicos da Câmara Federal, o projeto nº 3.406/53 sofreu várias modificações, decorrentes de emendas oferecidas no seio das comissões e em plenário, sendo de salientar o substitutivo oferecido pelo Deputado Nestor Duarte, que, aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, serviu de base para a segunda discussão, ficando prejudicada a redação primitiva. O texto original do projeto foi, contudo, reconstituído, em boa parte, graças às emendas apresentadas em segunda discussão, que foram brilhantemente sustentadas em plenário pelo Deputado Daniel Faraco.

Aprovada pela Câmara a redação final, foi o projeto enviado ao Senado, onde tomou o nº 206 de 1957 ("Diário do Congresso Nacional", seção II, de 12 de setembro de 1957, pág. 2.255), e já recebeu erudito parecer do Senador Cunha Mello, relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade. As considerações formuladas a seguir sôbre o projeto o são com base na redação ora submetida à apreciação do Senado Federal.

5. O art. 1º conceitua o nôvo instituto, declarando que "a desapropriação por interêsse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal".

Considera-se de interêsse social:

"I — o aproveitamento de *todo bem* improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deva ou possa suprir por seu destino econômico;

II — a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, aprovado em lei federal;

III — o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV — a manutenção de posseiros em terrenos urbanos, onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 famílias;

V — a construção de casas populares;

VI — as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam, ditas áreas, socialmente aproveitadas;

VII — a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais."

Os casos mencionados no projeto oriundo do Poder Executivo eram, em essência, os mesmos, embora a redação dos incisos do art. 2º tenha sido modificada, em virtude de emendas das Comissões de Constituição e Justiça e de Economia da Câmara Federal.

De acôrdo com o substitutivo Nestor Duarte, o nº I, estendeu a expropriação por interêsse social a "todo bem improdutivo", móvel ou imóvel, ao contrário do projeto original, que se referia apenas a "imóveis improdutivos"; dentro dêsse conceito amplo, caberiam as emprêsas industriais e comerciais.

Ampliou-se, ainda, o conceito, para abranger "as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população", quer se ofereçam como problemas rurais, quer como problemas urbanos.

A êsses itens sugeriu o saudoso Deputado Lúcio Bittencourt, relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal, o acrescimento de nova hipótese, no sentido de permitir a solução do problema dos favelados. O nôvo inciso do art. 2º, objeto de emenda aditiva, passou a ter a seguinte redação.

"IV — a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias".

Os conceitos de "bem improdutivo" e de "necessidades de habitação, trabalho e consumo", referidos no nº I, vêm expressos nos parágrafos do art. 2º, da seguinte forma:

"§ 1º. O disposto no item I dêste artigo só se aplicará nos casos de bens retirados da produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados.

§ 2º. As necessidades de habitação, trabalho e consumo serão apuradas anualmente segundo a conjuntura e condições econômicas locais, cabendo o seu estudo e verificação às autoridades encarregadas de velar pelo bem-estar e pelo abastecimento das respectivas populações."

As experiências tentadas em nosso País (COFAP, Comissões de arbitramento de aluguéis etc.) desautorizam a idéia contida no projeto, ainda mais tendo-se em vista as dificuldades para a aferição da produ-

tividade ou da necessidade, nos têrmos preconizados pelos parágrafos recém-transcritos.

Assim é que difícil se torna conceituar o que seja "bem improdutivo". Há uma série de atividades que, na realidade, em face das novas técnicas de produção, só são econômicamente produtivas se exploradas em larga escala, em medifúndios ou latifúndios, como sucede, por exemplo, em relação ao reflorestamento. Em muitos casos, promover a formação de minifúndios é destruir a produtividade, ao invés de estimulá-la.

7. Embora a fórmula tradicional seja a da desapropriação de imóveis, entre nós todos os bens podem ser objeto de expropriação. O decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, no art. 2º, declara expressamente que, mediante declaração de utilidade pública, "todos os bens" poderão ser desapropriados pelos Podêres Públicos.

Como esclarece Seabra Fagundes, "tem-se explicado a abstenção de referências aos móveis pela quase desnecessidade dêles ao exercício da atividade administrativa e pela sua fácil aquisição através das vias ordinárias do comércio" ("Da Desapropriação no Direito Brasileiro", 2ª ed., 1949, nº 35, pág. 57). Algumas legislações admitem, como regra, a desapropriação das coisas e direitos mobiliários, como sucede na Espanha, Argentina e Alemanha.

Em princípio, portanto, é admissível a orientação preconizada pelo projeto, de incluir "todos os bens improdutivos" na desapropriação por interêsse social, embora, na verdade, em relação às atividades industriais e comerciais, sòmente seja concebível "a utilização do expropriamento como fator útil à composição dos conflitos coletivos de interêsse, latentes no campo social e econômico, através da justa distribuição da propriedade (Constituição Federal, art. 147), da repressão ao abuso do poder de indivíduos, uniões ou agrupamentos de emprêsas (Constituição Federal, art. 148), da intervenção com finalidade social, em certos setores de atividades industriais, comerciais etc., inclusive monopolizando indústrias (Constituição Federal, art. 146)" (Seabra Fagundes, "A Desapropriação no Direito Constitucional Brasileiro", "in" "Rev. Forense", vol. CXX, pág. 6). Em outras palavras, o exercício, pelo Poder Público, da faculdade de expropriação por interêsse social, no tocante a certos setores de atividades individuais e comerciais, estaria condicionado à ocorrência, em cada caso, dos requisitos previstos nos arts. 146, 147 e 148 da Carta Magna.

8. Introduzia o art. 3º do projeto, na sua redação original, uma novidade ao facultar que a desapropriação importasse apenas a privação da utilização temporária da propriedade, sem afetar o domínio.

A atual redação dada ao art. 3º inscreve norma diversa, criando uma restrição ao direito de expropriar, ao fixar o prazo de dois anos,

a partir da decretação da medida, para o expropriante efetivar a desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado.

No entanto, deve-se admitir que continua de pé a possibilidade de utilização temporária, pois a ela se refere o parágrafo único do art. 3º, ao estabelecer que, nesse caso, o respectivo prazo não será inferior a três anos; quando fôr superior a dez, o proprietário poderá reclamar a desapropriação do domínio, mediante o pagamento da indenização total.

A diferença entre desapropriação por necessidade ou utilidade pública (em que o Estado incorpora os bens expropriados ao seu domínio) e a desapropriação por interêsse social (em que os bens desapropriados são entregues a terceiros), decorre do texto do art. 4º, segundo o qual "os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista". Não se afigura adequado, contudo, regular de modo tão sucinto matéria de tamanha relevância. Para eliminar a possibilidade de injustiças, poderia ter o projeto previsto, nessa hipótese, pelo menos a realização de concorrência pública, para aquisição dos bens por preço nunca inferior ao custo da desapropriação, revertendo a diferença em benefício do expropriado.

9. Na conformidade da primitiva redação do projeto, a justa indenização, no caso de perda da propriedade considerada improdutiva, compreenderia, nos têrmos do art. 4º, o preço de aquisição, o valor das benfeitorias realizadas posteriormente, bem como os impostos pagos, acrescidos dos juros legais. Se, porém, o índice de produção do imóvel, nos últimos três anos, fôsse superior ao fixado pelo Ministério da Agricultura, a indenização compreenderia ainda a sua eventual valorização. Quando a desapropriação tivesse por objeto a utilização temporária, dizia o art. 5º, o prazo seria marcado pelo expropriante, e o preço fixado judicialmente, de acôrdo com os critérios fiscais e as regras estabelecidas no art. 4º, aplicando-se, subsidiàriamente, à hipótese, as normas da locação.

No que fôsse omissa a lei, aplicar-se-iam as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública (art. 6º).

O projeto nº 3.406/53 adotava critérios diferentes para o estabelecimento da indenização, nas desapropriações por interêsse social, conforme se tratasse de imóvel improdutivo ou não. Na primeira hipótese, além das despesas efetivamente feitas pelo proprietário inerte, cumpria ao poder expropriante pagar os juros legais, a título de perdas e danos (art. 1.061 do Código Civil); na segunda hipótese, a indenização incluiria também a valorização, se houvesse.

O art. 4º do projeto original derrogava, portanto, o disposto no art. 26 do decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Ao passo que

êste determina seja adotado, para o cálculo da indenização, o valor contemporâneo à declaração de utilidade pública, o projeto estabelecia fôsse a desapropriação feita pelo preço de aquisição (custo histórico), acrescido do valor das benfeitorias posteriores, bem como dos impostos pagos, mais os juros legais.

10. O critério aventado, todavia, é passível de crítica, e não pode ser aceito em face dos próprios têrmos da Constituição, que exige, para a efetivação da expropriação, o pagamento de *justa indenização*, que corresponde, como tem decidido a jurisprudência, ao valor *real* e *atual* do imóvel. A admitir-se tal critério, haveria, em verdade, um confisco parcial do bem objeto da expropriação. Ademais, não é possível eleger critérios diferentes para a indenização devida pelo desapossamento, conforme se cuide de desapropriação motivada por necessidade ou utilidade pública, ou determinada por interêsse social.

De louvar, portanto, a emenda proposta pelo Deputado Lúcio Bittencourt, e aprovada pela Câmara Federal, no sentido de suprimir o art. 4º da redação original do projeto e dar ao art. 5º redação mandando aplicar as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário do bem desapropriado. É preferível adotar a fórmula ampla da justiça do preço, ao invés de determinar "a priori" normas rígidas para a fixação da indenização, sem atender à variedade de casos que podem sobrevir na aplicação da lei. Não é mesmo possível, diante da Constituição, prefixar, como limite imutável e intransponível do bem expropriado, o respectivo custo histórico.

11. De acôrdo com a fórmula elegante dos escritores franceses, a desapropriação deve configurar uma "operação branca" sem enriquecer, nem empobrecer o proprietário. A justa indenização deve manter íntegro o patrimônio do expropriado, cobrindo o prejuízo causado pelo desapossamento dos bens. De outra forma, estar-se-ia gravando um só cidadão, para beneficiar tôda a coletividade, o que não seria conforme ao princípio de solidariedade social.

Já em 1917 escrevia Sabbatini:

"Não se pode impor ao proprietário o sacrifício da sua propriedade ao isterêsse comum, sem o pagamento de um correspectivo adequado, do contrário, haveria usurpação ou confisco. Os encargos públicos devem ser justamente repartidos entre todos os cidadãos."

Por isso mesmo que se trata de desapropriação por interêsse social, a perda sofrida pelo indivíduo deve ser reparada de modo justo, para evitar que, na distribuição dos ônus, maior pêso recaia sôbre o expropriado. Seria despir um santo para vestir outro.

Como assinala Dario de Almeida Magalhães, "negar ao proprietário a justa indenização seria a mesma coisa que exigir que êle contri-

buísse com impôsto maior do que os outros membros da coletividade para a obra de interêsse e benefício de todos. Seria suma iniqüidade".

A adoção do custo histórico, importando dano para o expropriado, choca-se, de maneira flagrante, com o princípio da justiça da indenização, consagrado pela Constituição. Admitir êsse critério seria permitir à lei ordinária frustrar ou anular a garantia constitucional, o que, entre nós, não é possível.

A indenização deve, portanto, corresponder ao valor venal atual do imóvel pelo justo preço, ou seja, o que êle teria tido numa livre estimativa (Pasquale Carugno, "L'Espropriazione per Pùblica Utilità", ed. de 1946).

12. Por outro lado, como se vê, a preocupação dominante no projeto foi a de assegurar o melhor aproveitamento social das terras cultivadas, de modo a ensejar uma verdadeira "reforma agrária", pelo combate ao latifúndio. Com efeito, no art. 2º, que enumera os casos de "interêsse social", apenas duas hipóteses são endereçadas aos centros urbanos, ou sejam, as dos nºs IV (favelas) e V (casas populares).

A proposição interessa, principalmente, às classes rurais, quase nenhuma repercussão tendo sôbre as atividades do comércio e da indústria, que assentam justamente sua razão de ser na finalidade de lucro, para cuja obtenção o elevado grau de produtividade constitui fator essencial.

13. Analisadas, desta forma, as disposições do projeto, resta abordar alguns aspectos, condizentes com a sua própria sistemática.

A primeira observação que deflui da análise do projeto é a de que, na fórmula adotada pela Constituição de 1946, não há, pròpriamente, nenhuma inovação, pois o conceito de "interêsse social" já está contido no conceito de "utilidade pública", como reconhece o eminente jurista Seabra Fagundes, quando escreve que *"a utilidade* não implica, ... obrigatòriamente, necessidade... necessidade ou interêsse social (em sentido estrito); mas o procedimento que fôr de *necessidade pública* ou de *interêsse social* será, forçosamente, de *utilidade pública"* ("in" "Da Desapropriação no Direito Brasileiro", 2ª ed., 1949, nº 12, pág. 21).

Em verdade, a intenção do legislador constituinte foi, precìpuamente, a de salientar o papel da expropriação como meio para atingir as finalidades sociais previstas nos princípios programáticos contidos nos arts. 146, 147 e 148 da Constituição.

Parece, assim, que a nova formulação constitucional não tem outro alcance prático senão ampliar os casos de utilidade pública, definidos em lei.

Realmente, a vigente lei de desapropriações (decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941), como é sabido, abandonou a clássica distinção, vigente em nosso Direito desde a lei de 9 de setembro de 1826 e consubs-

tanciada no art. 590 do Código Civil, entre casos de "necessidade" e de "utilidade" públicas, a qual não corresponde a nenhum objetivo de ordem técnica ou prática, porque idênticos são o processo de declaração e os efeitos da medida.

O mesmo se diga, agora, em relação aos casos de "interêsse social"; aplicando-se-lhes quase que as mesmas normas de Direito substantivo e regras idênticas de Direito processual (como, aliás, declara expressamente o art. 5º do projeto em exame), o principal alcance da nova preceituação é o de aumentar o número dos casos em que é permitida a desapropriação. Observe-se, outrossim, que, na enumeração dos casos de utilidade pública, constante do art. 5º do decreto-lei nº 3.365, de 1941, já figuram diversas hipóteses em que se verifica a ocorrência do "interêsse social", como, por exemplo, os mencionados nas alíneas "e", "g" e "i".

"e) — a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

g) — a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;

i) — a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização, o loteamento de terrenos edificados ou não, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética."

De qualquer maneira, a edição de lei definindo expressamente os casos de desapropriação por interêsse social terá o mérito de deixar bem claros os limites de sua utilização para atingir finalidades sociais ou econômicas, desde que se adote uma interpretação restritiva das hipóteses legais, considerando-se taxativa a enumeração constante da lei.

14. De acôrdo com o sistema introduzido pelo decreto-lei nº 3.365, no art. 6º, a declaração de utilidade pública é de iniciativa do Poder Executivo, sendo igual faculdade reservada ao Poder Legislativo, cumprindo, neste caso, ao Executivo praticar os atos necessários à sua efetivação. Caberá, ainda, ao Legislativo, como bem evidenciou a exposição de motivos do Ministro Francisco Campos, "a fiscalização dos atos do outro Poder, mediante concessão ou denegação de créditos para efetivação das desapropriações decretadas, que, não cumpridas, caducarão automàticamente, pelo simples decurso do tempo".

Atribuindo ao Poder Executivo a iniciativa para decretar a desapropriação, a lei brasileira filiou-se ao sistema adotado pelas leis espanhola de 1869, prussiana, de 1874, e bávara, de 1837, em contraposição ao sistema em vigor na Inglaterra, na Suíça e nos Estados Unidos, que atribui tal competência ao Poder Legislativo, e também ao sistema misto das leis francesa e italiana (cf. Arturo Lentini, "Le Espropriazione per Causa di Pùbblica Utilità", pág. 81).

A orientação da lei brasileira, no dizer de Themístocles Brandão Cavalcanti ("A Constituição Federal Comentada", vol. III, pág. 149), é a "menos liberal, talvez, porém mais prática, que subtrai ao Poder Legislativo essa atribuição. Passou o Poder Executivo a ser o único Júri da necessidade de desapropriar os bens de domínio particular. Negada ao Poder Judiciário a apreciação do ato do Poder Executivo, ficou esta função ao seu arbítrio exclusivo. É verdade que os limites impostos ao Poder Executivo quanto à utilização dêsses bens, e o prazo para fazê-lo, decorrem da própria lei. Fora, porém, das restrições legais, nenhum outro limite se encontra à ação discricionária do Poder Executivo".

Aplicando-se esta norma às desapropriações por interêsse social, "ex vi" do art. 5º do projeto, fácil é imaginar a soma de podêres que se conferem aos Estados e Municípios em assunto tão importante. Daí a procedência da restrição estabelecida pelo art. 2º, nº II, do projeto, quando prevê como sendo de interêsse social "a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, *aprovado em lei federal*".

15. Outro aspecto a notar refere-se à técnica legislativa empregada. De fato, diante da remissão contida no art. 5º do projeto, afigura-se que teria sido mais conveniente regular a desapropriação fundada no interêsse social numa só lei, em conjunto com a desapropriação por utilidade pública.

Referindo-se o projeto em exame a matéria já regulada em lei geral, por uma questão de boa técnica seria preferível que as adições ou modificações nêle propostas se entrosassem em um só conjunto orgânico ou sistemático. Evitar-se-iam, destarte, os males decorrentes da fragmentação dos textos legislativos em inúmeros diplomas, dificultando sobremaneira a sua consulta e aplicação.

16. Para concluir êstes reparos sôbre a proposição em causa, cumpre declarar que, felizmente, na elaboração do diploma estudado, predominou a orientação contrária ao estatismo exagerado que certa corrente procurou imprimir-lhe, a pretexto de realizar a socialização de nossa economia, ao abrigo dos preceitos constitucionais.

Estando, por outro lado, a tarefa da fixação da indenização afeta ao Poder Judiciário, desaparecem em grande parte as possibilidades de favoritismos ou perseguições políticas, com apoio em desapropriações fundadas no interêsse social.

Por último, deve ser observado que, enquanto persistir a garantia constitucional, a obrigação da prévia e justa indenização em dinheiro constituirá sempre um óbice à ação de administradores irresponsáveis.

As considerações acima expendidas evidenciam a magnitude do problema, ora submetido à apreciação do Senado Federal.