PROPRIEDADE E BEM-ESTAR SOCIAL

CARLOS MEDEIROS SILVA

SUMÁRIO: *I — Conceito de propriedade. II — Controvérsias e soluções. III — O intervencionismo estatal. IV — Evolução do Direito Constitucional Brasileiro. V — A desapropriação por interesse social. VI — Pagamento da indenização. VII — Execução da lei nova. VIII — Conclusão.*

(*) “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”, diz a Constituição vigente, no art. 147. Com o propósito de dar execução ao preceito constitucional, decorridos mais de três lustros, foi baixada a Lei n.º 4 132, de 10-9-62, que no art. 1.º dispôs:— “A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social na forma do art. 147 da Constituição.”

A norma fundamental contém duas proposições que, apesar de conexas, poderiam figurar em dispositivos distintos: — a primeira refere-se ao uso da propriedade e, a segunda, à sua justa distribuição; mas o legislador ordinário indicou, como instrumento eficaz para a realização de qualquer desses objetivos, a desapropriação por interesse social.

Antes de proceder à exegese dos textos faz-se mister um retrospecto do conceito da propriedade, matéria que tantas controvérsias tem suscitado.

I — Conceito de Propriedade ~ Tôdas as Constituições, nesta segunda metade do século XX, reconhecem a propriedade privada como um direito individual; mas admitem, tôdas elas, limitações à sua aquisição, exercício e disponibilidade, em atenção ao interesse público ou social. É no campo das

* NOTA DA RED.: — Conferência pronunciada, em 19-11-63, na Federação do Comércio do Estado de São Paulo.

restrições, maiores ou menores, que a batalha se trava, com reflexos positivos e negativos no gozo da liberdade individual e no funcionamento do regime democrático. É o que informa Gerard Fouilloux, em excelente estudo comparativo sobre o direito de propriedade, no plano constitucional e internacional.¹

A antigüidade e a Idade Média conheceram várias formas de propriedade, cuja recordação tem hoje um interesse meramente histórico. Foi a Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, que se tornou o ponto de partida de tôdas as extremadas discussões sobre o direito de propriedade e seus limites, no século XIX e na primeira metade do atual.

No art. 17 dizia o famoso texto francês: — *“La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constaté, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.”*²

As fórmulas mais gravosas da propriedade superposta, que compreendia o domínio eminente (do Estado), o domínio direto (senhor) e o domínio útil (vassalo), vigentes no antigo regime, já haviam sido abolidas quando foi emitida a Declaração. Neste particular Taine cometeu um erro, quando afirmou que essa abolição tinha sido a principal obra da Revolução, engano que escritores de nota já retificaram.³

Mas um novo conceito surgiu com ela, ao extinguir os privilégios de natureza política e social, que até então gozavam os senhores feudais, titulares da propriedade, com exclusão dos arrendatários e vassalos. O direito de propriedade deixou de pertencer à esfera do direito público e passou à do direito privado.⁴ E o Código Civil francês, logo depois, no art. 544, definia:— *“La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvue qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements.”*

Os comentadores do texto de Napoleão, também chamado o Código da Burguesia, acentuavam as características dessa definição: — *direito absoluto*

1 Gerard Fouilloux, *La Nationalisation et le Droit International Public*, 1962, páginas 7, 9, 10, 19, 34.

2 H. Nezdard, *Éléments de Droit Public*, 1946, pág. 9.

3 M. Picard, *Traité Pratique de Droit Civil Français*, por M. Planiol e G. Ripert, 1926. Tomo III, págs. 5-7; G. Morin, *“Le sens de l'évolution contemporaine du droit de propriété”*, in *Le Droit Privé Français au milieu du XX siècle*, 1950, pág. 5; H. Sunner Maine, 1884, *Études sur l'ancien droit*, págs. 391 e segs.

4 M. Picard, ob. cit. pág. 7.

e *exclusivo*.⁵ De fato os vocábulos: “inviolável e sagrado”, contidos na Declaração e a expressão “direito de gozar e de dispor das coisas de maneira a mais absoluta” inspiravam aquelas características.

Com a extinção dos gravames e encargos, vigentes à época feudal, voltou-se à concepção romana do *jus utendi, fruendi et abutendi*. O abuso, como o uso, não comportavam limites. Sobre determinada coisa passou o indivíduo a exercer, com exclusão de outrem, um direito absoluto. E, por uma ficção jurídica, os homens de côr eram considerados coisa, bem como os seus filhos, até que a escravatura fôsse abolida, no fim do século XIX.

II — Controvérsias ideológicas — Como conseqüência da liberdade de trabalho, também assegurada pela Revolução, a propriedade, fruto da atividade individual, deveria caber ao seu autor. Em tôrno dessa noção, aparentemente singela, grandes controvérsias surgiram, suscitadas, mais pelos pensadores políticos e economistas, que pelos juristas.

Proudhon escreveu três memórias (1840, 41 e 42) consideradas subversivas, nas quais afirmou que “a propriedade é um roubo”.⁶ Marx, no Manifesto (1848), depois de dizer que o comunismo não se caracteriza pela abolição da propriedade em geral, mas da propriedade burguesa, que é a expressão máxima da propriedade privada, afirmou que neste sentido os comunistas podem resumir sua teoria nesta fórmula única: — “abolição da propriedade privada”.

Uma polêmica havia de tornar inimigos os dois extremados pensadores. Mas os seus conceitos provocaram acirrados debates e lutas sangrentas, como sói acontecer com as idéias utópicas, mas cheias de conteúdo emocional. Na própria área socialista vozes conspícuas se opuseram às concepções daqueles panfletários, sustentando que a sociedade descrita por Marx jamais existira historicamente; era fruto de sua imaginação e de hipóteses por êle formuladas.⁷

Em oposição à tese radical e materialista, outra menos reformista se opunha, condensada na encíclica papal “*Rerum Novarum*” (15-5-1891). Disse Leão XIII, seu autor, que a propriedade particular é conforme à natureza, fruto do trabalho humano e baseia-se na essência da vida doméstica. O ho-

5 G. Morin, ob. cit., pág. 5; M. Waline, *L'individualisme et le Droit*, 1949, pág. 333. O Código Civil Brasileiro, de 1917, ainda dispõe, no art. 527, que: “o domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário”.

6 R. Gonnard, *História de las Doctrinas Economicas*, 1921, pág. 445 e segs.

7 R. Gonnard, ob. cit., pág. 469 e segs.

mem não pode sobreviver, constituir família, ter segurança, se não fôr autorizado a adquirir bens e possuí-los. O primeiro fundamento a estabelecer para todos aquêles que querem sinceramente o bem do povo é a inviolabilidade da propriedade particular, advertia o Papa famoso.

Na literatura jurídica esta noção da propriedade privada caracteriza-a como um direito natural.⁸

Mas, ainda no século XIX (1851), outra voz de chefe de escola, que também arrebanhou prosélitos, afirmou que a propriedade, ainda que privada, tinha uma função social. Essa fórmula de Augusto Comte⁹ que Duguit¹⁰ adotou e tornou conhecida entre os juristas, havia de inspirar muitas soluções práticas que as posições radicais do Código de Napoleão e do Manifesto Comunista não permitiriam.

Foi com base nos ensinamentos da Encíclica sôbre a condição dos operários e na concepção positivista que o legislador do século XX passou a modelar o direito de propriedade, tanto pública, como privada, regulando os meios de sua aquisição, exercício, transmissão e perda.

A necessidade pública, legalmente verificada, segundo a própria Declaração dos Direitos do Homem, que proclamara a propriedade um direito sagrado e inviolável, foi a primeira restrição a êle imposta, sob a condição de uma justa e prévia indenização. A utilidade pública foi posteriormente também admitida como causa da desapropriação.

Ficou assim reconhecido ao Estado o direito de decretar a perda da propriedade privada; em benefício da coletividade: mas uma indenização prévia e justa havia de recompor o patrimônio assim desfalcado, em nome do interesse público.

A noção dêsse interesse foi ampliada, no curso do tempo, e são hoje numerosos os casos em que a propriedade particular se transforma em pública, mediante desapropriação.

8 Henri Rommen, *Le Droit Naturel*, 1945, págs. 267, 270. Aprígio Ribeiro de Oliveira, "Os fundamentos éticos e o conceito jurídico da propriedade individual", in *Revista Forense*, vol. 145, págs. 47 e segs. Darci Bessone, "A propriedade", in *Revista Forense*, art. 203, pág. 5.

9 Augusto Comte, *Sistema de Política Positiva*, 1852-1854.

10 Léon Duguit, *Le droit social, le droit individual*, 1911, pág. 17 e segs.; idem, *Les transformations générales du droit privé*, 1912, pág. 147 e segs.; idem; *Traité de Droit Constitutionnel*, 1930, tomo III, pág. 338; M. Picard, ob. cit., pág. 15; H. Nezard, ob. cit., pág. 42; G. Ripert, *Les forces créatrices du droit*, 1955, página 235; Moacir Lobo da Costa, "A propriedade na doutrina de Duguit", in *Revista Forense*, vol. 153, pág. 31 e segs.; G. Renard e L. Trotabas, *La fonction sociale de la propriété privée*, Sirey, 1830.

A propriedade privada, entretanto, continuou a ser a regra e, a pública, uma exceção. A revolução russa, de 1917, inspirada do marxismo, inverteu as posições. Pública passou a ser, naquele país, pela força das armas, a propriedade da terra e dos meios de produção, tolerada a propriedade individual, em reduzidas proporções. No curso do tempo, quebrada a fórmula ortodoxa, dos primeiros dias, maiores franquias, porém, têm sido concedidas, sob várias formas, à aquisição de bens, no regime e nos países satélites que a ocupação militar, que se perpetrou após a Segunda Guerra Mundial, incorporou à sua órbita.

Georges Burdeau, cujas obras são bem conhecidas entre nós, em livro recente (1961), sobre as liberdades públicas, aborda o problema de propriedade em sua essência.¹¹ Recorda a concepção individualista, que associa a propriedade à liberdade, conforme a advertência de Voltaire,¹² para afirmar, afinal, que o direito de propriedade perdeu o seu caráter de direito natural imprescritível e inviolável; sobrevive, segundo as concepções político-sociais dominantes como uma garantia definida pela lei e cujo conteúdo está subordinado às exigências do interesse coletivo.

Marcel Waline, em obra sobre o individualismo e o direito,¹³ põe em evidência a evolução do direito de propriedade e a reação antiindividualista operada no curso do tempo, em favor do interesse social e dos valores sociais, insuscetíveis da apropriação individual.

R. Savatier mostra que a propriedade privada era a sociedade do direito civil, segundo o Código Civil de Napoleão, mas o seu conceito se transferiu para a órbita do direito público, com a ampliação da propriedade coletiva e das necessidades sociais.¹⁴

Georges Ripert, mestre decano da Faculdade de Direito de Paris, aborda o mesmo tema e diz que já se tornou *slogan* a fórmula de que a propriedade não é um direito, mas *função social*. Contesta, entretanto, a realidade dessa concepção e afirma que a propriedade é garantida porque ela é a fonte da ordem e da segurança. A desordem social ocorre quando o Estado não mais respeita o conteúdo da propriedade, diz ainda Ripert, invocando Rueff.¹⁵

11 Georges Burdeau, *Les Libertés Publiques*, 2.^a ed., 1961, págs. 338 e segs.

12 "*Liberté et propriété, était la devise que Voltaire envoyait à l'Angleterre de son temps*", informa R. Gonnard, em *La propriété dans la doctrine et dans l'histoire*, 1943, pág. 33.

13 M. Waline, *L'individualisme et le droit*, 2.^a ed., 1949, págs. 331 e segs.

14 R. Savatier, *Du Droit civil au droit public*, 1945, págs. 34 e segs.

15 Georges Ripert, *Les forces créatrices du droit*, 1955, págs. 235 e 246.

A nova Declaração Universal dos Direitos do Homem, bem como o protocolo adicional assinado em Roma, em 1950, asseguram o direito de propriedade do qual ninguém pode ser arbitrariamente privado, salvo nos casos de desapropriação e nas condições previstas nas leis e nos princípios do direito internacional.¹⁶

Um documento da maior relevância, e que tão larga repercussão teve no mundo foi a Carta Encíclica *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII, publicada em 15 de maio de 1961. Acentua o famoso documento que a socialização é um dos aspectos característicos da nossa época e que constitui, simultaneamente, efeito e causa de uma crescente intervenção dos poderes públicos em vários domínios da atividade humana, e, assim entendida, a socialização torna possível satisfazer os chamados direitos econômicos e sociais. Com referência à propriedade privada, depois de buscar o seu fundamento no direito natural, como um bem permanente, diz a Encíclica que ela representa também uma garantia da liberdade da pessoa humana, constitui elemento insubstituível da ordem social. Estas proposições não excluem, segundo a palavra papal, a possibilidade de o Estado possuir bens, desde que a permanência deles, em mão de particulares, constitua uma ameaça, um perigo para o bem comum. “A propriedade privada sobre bens possui intrinsecamente uma função social”, diz textualmente.¹⁷

III — O intervencionismo estatal — O intervencionismo estatal cria uma série de situações que, de fato, constituem cerceamento à liberdade individual e à propriedade privada, vedando a sua ingerência em determinados setores da vida econômica. Assim, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, de todo o gênero, alargam o campo de propriedade pública em detrimento da particular, ainda que indenizada.

As Constituições garantem o direito de propriedade, mas o direito constitucional evoluiu no sentido de admitir restrições ao seu exercício. As fórmulas mais correntes são aquelas que retiram do particular a possibilidade de adquirir certos bens (subsolo); as que reservam, somente ao nacional, esse direito; a franquia, ao legislador ordinário, de regular, sem peias, as desapropriações, requisições ou ocupações de bens; que ampliam os casos de

16 Georges Ripert, ob. cit., págs. 245-246; G. Fouilloux, ob. cit., págs. 60 e segs.

17 João XXIII — Encíclica *Mater et Magistra*. Texto publicado pela Editora Vozes Ltda., de Petrópolis, segundo versão da tipografia poliglota Vaticana, págs. 25 e 29; idem, quanto ao texto da *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, citado neste trabalho.

confisco, por motivo de delito, sonegação fiscal ou outros atos como tais definidos em lei.

Este caminho, aberto ao legislador ordinário, é insidioso. Também a noção de ordem pública e do poder de polícia são outras situações equívocas contra as quais tanto o legislador ordinário como o intérprete se devem precaver.

A liberdade individual poderá ser atingida, a propriedade privada indevidamente restringida, ao sabor das conveniências do momento, das crises políticas e das dificuldades econômicas ou financeiras de caráter transitório, do interesse de grupos ou de facções.

No direito comparado e no campo do direito internacional, há exemplos de negação do direito de propriedade, por motivos diversos.¹⁸ É curioso que a Revolução Francesa, que começou por confiscar bens de eclesiásticos, de emigrados e de suspeitos, abolisse o regime feudal da propriedade, sem indenização. Entre nós, a abolição da propriedade de escravos se operou sem compensação. No México, e na Rússia, em 1917, praticou-se o confisco da propriedade de estrangeiros e de nacionais. A propriedade inimiga foi objeto de apropriação, pelo vencedor, durante e após a cessação das operações bélicas. As chamadas democracias populares surgidas da Segunda Guerra Mundial também praticaram tais violências.

Através das chamadas nacionalizações, com indenizações simbólicas, ou sem elas, operou-se a transferência de grande porção da propriedade privada, para o Estado. Nos países europeus, fora da influência soviética, também soprou o vento da estatização. Na Inglaterra (1946-49), no governo trabalhista, e na França, sob a direção do Conselho Nacional de Resistência (1944-45) muitas atividades e certos bens foram interditos à atividade, ou propriedade individual (bancos, seguros, fontes de energia, riquezas do subsolo, indústrias consideradas essenciais). Outros exemplos notórios, como a nacionalização do canal de Suez, poderiam ser enumerados, em vários países.¹⁹

18 G. Fouilloux, ob. cit., págs. 72 e segs. e 90 e segs., pág. 111 e segs.

19 G. Fouilloux, ob. cit., pág. 125; sobre o assunto existe numerosa bibliografia. M. Veutenat, *L'expérience des nationalisations*, 1947; M. Boiteux e outros, *Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France*, 1956; Adré G. Dellon, *L'État et les entreprises publiques*, 1959; André Demichel, *Le Contrôle de l'État sur les organismes privés*, 2 vols., 1960; Michel Despax, *L'entreprise et le droit*, 1957; *Archives de philosophie du droit*, 1952, *La distinction du droit privé et du droit public et l'entreprise publique*; Claude Ducouloux, *Les sociétés d'économie mixte en France et en Italie*, 1963; Francisco Vito e outros, *Il controllo dell'Impresa Pubblica*, 1958, Raymond Racie, *Au service des nationalisations l'entreprise privé* (Neuchatel), 1948.

Por isso, observa Gerard Fouilloux, em obra especializada e recente, é que a prática das nacionalizações, em todos os países, geográfica, política e ideologicamente diferentes, nos últimos 30 anos, perdeu o seu caráter de violência, para se tornar um instrumento do progresso social, do interesse geral. Não é fruto da ideologia marxista, mas da democracia social, objetivo comum a todos os povos.²⁰

No Brasil, a partir de 1930, a estatização de empresas privadas, por atos dos governos da União e dos Estados, tem obedecido a motivos diversos; nos períodos ditatoriais houve encampações compulsórias, com pagamento ou compromisso de efetuar-lo; na vigência constitucional a desapropriação tem sido o caminho escolhido. A preservação da ordem pública e a eficiência do serviço foram as razões dadas pelos órgãos governamentais. Recentemente, motivos de convivência internacional e de caráter meramente político ou ideológico são invocados para a consecução de novas encampações. Os resultados práticos desses atos governamentais são controvertidos e provocam críticas acerbas, mas escapam ao objetivo deste trabalho de cunho jurídico.²¹

20 G. Fouilloux, ob. cit., pág. 121; G. Burdeau, ob. cit., pág. 346, aponta a nacionalização como instrumento de reforma social; sobre as nacionalizações e as empresas públicas que delas surgiram ver: Jean Rivero, "O regime das empresas nacionalizadas e a evolução do direito administrativo", in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 49, pág. 44; Roger Pinto, "A empresa pública, autônoma de caráter econômico, em Direito Comparado", in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 57, pág. 483; R. Houin, "A administração das empresas públicas e as normas do direito comercial", in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 48, pág. 26; J. Hamel, "A organização das sociedades de economia mista na França", in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 52, pág. 538; Natalia Gajl, "As empresas estatais na França, Itália e Polônia", in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 70, pág. 37; Bilac Pinto, "O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas", in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 32, pág. 1.

21 Decretos-Leis ns. 2 073, 2 436 e 2 966, de 1940 e 1941, que incorporaram, ao patrimônio da União, 14 empresas, que constituíram o acervo administrado pela Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional. Com base na Lei n.º 1 288, de 1950, foram encampados, pelo Governo Federal, os bens do acervo da Leopoldina Railway; pelo Decreto-Lei n.º 9 869, de 1946, os bens do acervo da São Paulo Railway (Santos-Jundiaí); nos termos do Decreto-Lei n.º 8 440, de 1945, foram adquiridos os bens da "Ford", no Pará; com fundamento no Decreto-Lei n.º 6 456, de 1944, foram incorporados ao patrimônio nacional todos os bens da firma Dahne, Conceição & Cia. e outros; pelo Decreto-Lei n.º 4 648, de 1942, foram incorporados ao patrimônio nacional as empresas da "Organização Lage". Por motivo de guerra e em represália a atos praticados contra a vida e bens de brasileiros foram baixados atos contra a propriedade de estrangeiros, então inimigos: de 1942 a 1946: Decretos-Leis ns. 4 166, 4 611 (navios), 4 612 (bancos), 4 614, 4 636 (seguros), 4 806, 5 266, 5 699, 5 751, 5 777, 6 426, 6 915 (marcas e patentes) e 9 727. Sobre requisições existe o Decreto-Lei n.º 4 812, de 1942. Determinando a ocupação temporária para cobrir greves de empresas de navegação marítima foram baixados os Decretos ns. 43 092, de 1958; 46 115, de 1959; 49 189, de 1960; 1 938, de 1962; 51 761, de 1963; 51 889, de 1963.

IV — Evolução do direito constitucional brasileiro — No Brasil a evolução do direito de propriedade se refletiu em todos os textos constitucionais.

As Bases da Constituição Política da Monarquia Portuguesa, decretadas em 1821, para vigorar provisoriamente também no Brasil (decreto de 8-6-1821, repetiam a fórmula francesa, de então, segundo a qual a propriedade era considerada um bem sagrado e inviolável, que somente deveria ceder ante a necessidade pública (art. 7.^o), abolido, expressamente, o confisco de bens (art. 12). A Constituição do Império, de 25-3-1824, outorgada por Pedro I, no art. 22, garantia “o direito da propriedade em toda a sua plenitude”, ressalvada a hipótese de desapropriação. A primeira constituição republicana, de 24-2-1891, no art. 72, n.^o 17, manteve o direito de propriedade em toda a sua plenitude, com resguardo de desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Admitia, porém, limitações à exploração das minas, cuja propriedade pertencia ao proprietário do solo; reconheceu a propriedade dos inventos industriais, das marcas de fábricas e dos autores de obras artísticas e literárias (itens 25, 26 e 27).

A expressão “em toda a sua plenitude” repetida da Constituição monárquica, pelo primeiro texto republicano, guardava a ênfase da fonte francesa, da propriedade sagrada e inviolável.

A Constituição de 16-7-1934, entretanto, a exemplo da Constituição alemã de Weimar, de 1919, a par do destaque dado aos direitos e garantias individuais, continha capítulo dedicado à ordem econômica e social. A linguagem do artigo 113, n.^o 17, deixou de conter a adjetivação dos textos anteriores: — “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização posterior.”

Contra o interesse social ou coletivo não se poderão exercer quaisquer dos direitos inerentes à propriedade, proclamou o texto constitucional, inovando os anteriores. Não é mais o interesse restrito do Estado, como órgão dos serviços públicos, ou responsável pela manutenção da ordem, que pode decretar a perda da propriedade, mediante a desapropriação ou usá-la em grave

emergência, com indenização prévia ou posterior. São os interesses coletivos ou sociais que devem constituir um obstáculo ao exercício ilimitado do direito de propriedade.

Na parte dedicada à ordem econômica e social que se deveria organizar conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo a possibilitar a todos uma existência digna (art. 115), novas restrições foram impostas ao direito de propriedade individual. Admitiu-se, expressamente, o dirigismo econômico, com a monopolização de determinada indústria ou atividade (art. 116), o fomento da economia popular e o desenvolvimento do crédito e a proibição da usura (art. 117).

Como marco de outra ordem de restrições, fundadas na nacionalidade do proprietário, são de notar a previsão da nacionalização dos bancos de depósito e das empresas de seguros (art. 117); das minas e demais riquezas do subsolo, bem como das quedas d'água (art. 118), cujo aproveitamento industrial passou a depender de autorização ou concessão e sujeitos à nacionalização progressiva, conforme as necessidades econômicas e militares (art. 119 § 4.º). Estrangeiros também não puderam mais ter a propriedade de empresas jornalísticas, políticas ou noticiosas (art. 131).

A Carta de 1937, no art. 122, n.º 14, garantiu o direito de propriedade, mas deixou à lei ordinária definir o seu conteúdo e os seus limites. Declarou, porém, que a riqueza e a prosperidade nacional deveriam fundar-se na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público (art. 135). Quanto ao intervencionismo econômico a fórmula era mais precisa e condicionada que a da Constituição de 1934. Dizia, com efeito, o art. 135, 2.ª parte, que “a intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jôgo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. Esta fórmula, rica de conceitos, rendia um preito à iniciativa individual, como fator supremo da prosperidade nacional. Não convocava a ação estatal, senão quando aquela se mostrasse deficiente ou para solver conflitos dela resultantes, prejudiciais à coletividade. O intervencionismo, somente nesses casos se legitimava e poderia revestir a forma do contrôle, do estímulo e da gestão direta. Mantidas foram a punição da usura (art. 142), a na-

cionalização das minas, jazidas minerais, quedas d'água e outras fontes de energia (art. 144), dos bancos de depósitos e emprêsas de seguro (art. 145); admitiu-se a aquisição, pelo uso, de pequena porção de terra tornada produtiva (art. 148), respeitou a posse das terras pelos silvícolas (art. 154), exigia-se autorização especial para a concessão de certas áreas de terras (art. 155).

O texto constitucional vigente, apesar de reproduzir algumas de suas proposições, não se confunde com os anteriores, quanto à preservação da ordem econômica e social (artigos 145-162).

Com referência à garantia da propriedade, o art. 141, § 16, alude à indenização prévia, justa e em dinheiro, no caso de desapropriação. Contém, entretanto, uma novidade da maior importância, quando, a par da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, acrescenta outra "por interesse social". No título dedicado à ordem econômica e social também algumas inovações foram introduzidas, cujo alcance ainda não foi devidamente apreciado. Mas a sua enunciação se faz mister para evidenciar o conceito da propriedade e balizar o campo de atuação do legislador ordinário.

A ordem econômica, segundo o art. 145, deve ser organizada conforme os princípios de justiça social, conciliando a liberdade individual com a valorização do trabalho humano. O intervencionismo econômico foi admitido, bem como a instituição de monopólios, com base no interesse público e por limite os direitos fundamentais (art. 146). O abuso do poder econômico deverá ser reprimido (art. 148). Outras medidas que importam em restrição ao uso, como a própria aquisição da propriedade, com base na nacionalidade dos proprietários (recursos minerais, energia hidráulica, navios, jornais, radiodifusão) foram estabelecidas (arts. 153, 155, 160).

Além da desapropriação, da requisição e da ocupação temporária, outras limitações são impostas, entre nós, por força de leis especiais, à propriedade e ao seu uso, no direito vigente, por motivos vários. Assim, o tombamento dos bens que constituam parte de nosso patrimônio histórico e artístico, bem como a proteção dos monumentos naturais, paisagens e locais dotados de particular beleza, a locação comercial e a residencial urbana; a fixação de preços, as moratórias e reajustamentos agrícolas e pecuários; as servidões; as regras sobre edificação urbana; a exploração das minas e quedas d'água; as chamadas quotas de sacrifício do café; o estatuto da lavoura canavieira são exemplos eloquentes dessas limitações.²²

22 Código Civil, art. 501, Decreto-Lei n.º 2265, de 21-6-41; Decreto-Lei n.º 25, de 30-11-37; Lei n.º 3924, de 1961, sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos; Lei n.º 2597, sobre zonas indispensáveis à defesa do país; Lei n.º 2786, de 1956,

V — *A desapropriação por interesse social* — Com o propósito de condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social e de permitir a sua justa distribuição, com igual oportunidade para todos, o legislador ordinário, fiel ao mandamento constitucional, regulou os casos de desapropriação por interesse social, na Lei n.º 4 132, de 10-9-1962. Em verdade, havendo expressa remissão ao disposto no art. 141, § 16, da Constituição, nenhum outro instrumento legal seria mais adequado, para dar cumprimento ao art. 147, que a ampliação do instituto da desapropriação, tal como foi concebido pelo legislador constituinte.

De fato, como já tive oportunidade de comentar em outro trabalho,²³ a inclusão no texto constitucional dessa nova modalidade de desapropriação inspirou-se, precisamente, no conceito da propriedade como função social. Coube a Ferreira de Souza, antigo professor de Direito Comercial da Faculdade Nacional de Direito e membro da Assembléia Constituinte, a iniciativa da proposição. Na justificação do texto nôvo, depois de afirmar que “a propriedade tem uma função social”, acrescentou que as fórmulas tradicionais de desapropriação já não eram mais suficientes para atender aos reclamos da ordem e da vida sociais. Como objeto da nova modalidade de desapropriação indicou “as propriedades inúteis”, “as que poderiam ser cultivadas e não o são”; aquelas “cujo domínio absoluto chega a representar um acinte aos outros homens”. Aludiu também “aos bens que não produzem e recebem a valorização do próprio Estado ou do trabalho coletivo”. Sustentou a conveniência de se permitir, em certos casos, desapropriar “a fim de tornar a propriedade uma riqueza social, seja porque vá dividi-la entre os

que modificou a lei sobre desapropriações; Leis ns. 86, de 1947 e 1 184, de 1950, sobre monopólio de operações de comércio da borracha; Lei n.º 2 004, de 1953, que instituiu o monopólio sobre atividades relacionadas com o petróleo; Lei n.º 4 118, de 1962, que instituiu monopólio sobre atividades relacionadas com a energia nuclear; Lei n.º 4 131, de 1962, que disciplina a aplicação de capital estrangeiro; Lei n.º 4 137, de 1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico; Lei n.º 1 522, de 1951, que regula a intervenção no domínio econômico; Lei Delegada n.º 5, de 1962, que organizou a Superintendência Nacional de Abastecimento; Lei Delegada n.º 11, de 1962, que criou a Superintendência de Política Agrária; Oscar Barreto Filho, “As restrições à liberdade do comércio nas zonas indispensáveis à defesa nacional”, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 5, pág. 26 e vol. 6, pág. 20; Hely Lopes Meirelles, “Limitações urbanísticas ao uso da propriedade”, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 53, pág. 508.

23 Carlos Medeiros Silva, “A desapropriação por interesse social”, (1952), in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 29, pág. 1 e *Revista Forense*, vol. 144, pág. 144;

que pretendem cultivá-la, seja para outro fim de ordem coletiva". Na mesma ordem de idéias disse o então Senador Ferreira de Souza: — "há um conceito que vem sofrendo, nos últimos tempos, certas modificações aceitas por todos aquêles que se preocupam com os problemas da justiça social, é o da propriedade. Não estamos mais nos velhos tempos da propriedade quiritária, nem naqueles em que ela se definia como direito de usar, gozar e abusar de uma coisa qualquer. Foram-se os tempos, a época em que a propriedade era considerada um atributo individual destinado à satisfação de prazeres ou necessidades individuais". "Hoje, sociólogos e juristas estão de acôrdo em que a propriedade, se não era uma necessidade social, tem essa função. Sem se atentar nessa feição social, ela se tornaria instituto quase injustificável". Ainda na mesma motivação se encontram estas palavras: — "Devemos estabelecer também a possibilidade de uma desapropriação que não seja, nem por necessidade do Estado, em si, como órgão da sociedade em geral, nem por utilidade pública, para qualquer serviço do Estado. Nós devemos também possibilitar a desapropriação sempre que necessária à ordem social, à vida social."²⁴

Com êste sentido amplo e renovador foi recebida a desapropriação por interesse social por renomados juristas. Pedro Calmon, professor de Direito Público, na Faculdade Nacional de Direito, afirmou que, não sendo, como poderia parecer, à primeira vista, uma fórmula necessária de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, a baseada no interesse social é, na verdade, o potencial de tôdas as interferências do Estado na esfera privativa do domínio particular em função da ordem geral. Disse, ainda, o ilustrado professor: — "Entende-se por desapropriação de interesse social a que é promovida para atender ao melhor uso da propriedade, ao seu rendimento em consonância com aquêle interesse, à sua devida estimativa, em articulação com êle, ao bem comum que não pode ficar na dependência do egoísmo, que a despreza, ou da estupidez, que o contraria."²⁵

Waldemar Ferreira, professor de Direito Comercial da Faculdade de Direito de São Paulo, identificou, na desapropriação por interesse social, o "meio hábil de combate ao latifúndio e de promover-se a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos."²⁶

24 Anais da Comissão da Constituição, vol. III, págs. 110-117, I.N., 1946, e *Diário da Assembléa*, de 3-5-46, pág. 1 453.

25 Pedro Calmon, "Sentido e Interpretação da Constituição", in *Revista Forense*, vol. 110, pág. 301.

26 Waldemar Ferreira, "O Conteúdo econômico da Constituição brasileira de 1946", in *Revista Forense*, vol. 122, pág. 17.

Seabra Fagundes, cuja obra sôbre desapropriação se tornou clássica, viu na desapropriação por interesse social um meio para atingir as finalidades sociais da Constituição e exemplificou: — “Haverá motivo de interesse social quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aquêles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais. Com base nêle, terão lugar as expropriações que se façam para atender a plano de habitações populares ou de distribuição de terras, à monopolização de indústrias ou nacionalização de emprêsas quando relacionadas com a política econômico-trabalhista do Govêrno, etc.”²⁷

Prado Kelly, membro proeminente da Assembléia Constituinte, apontou a desapropriação por interesse social como corolário do conceito da propriedade com “função social”, destinada a possibilitar não só a reforma agrária ou quaisquer outras destinadas à justa distribuição da riqueza, com igual oportunidade para todos.²⁸

Recebida, por juristas consagrados, tão auspiciosamente, a nova modalidade de desapropriação, sômente decorridos 16 anos terminou o Congresso Nacional a elaboração da lei que a regula. Vários projetos tinham sido apresentados às duas Câmaras Legislativas, de 1948 a 1953, quando o Poder Executivo resolveu incumbir comissão especial de juristas para elaborar também um projeto. Com Seabra Fagundes e Teodoro Arthou fiz parte dessa comissão que, em breve prazo, apresentou o seu trabalho enviado à Câmara dos Deputados, com Mensagem do Chefe do Govêrno, contendo ampla justificação do articulado.²⁹

Na Câmara deram especial atenção ao projeto os Deputados Lúcio Bitencourt, Nestor Duarte e Daniel Faraco e, no Senado, o Senador Cunha Melo. Os pareceres e votos que emitiram êsses ilustres parlamentares, a par

27 Seabra Fagundes, “A desapropriação no Direito Constitucional Brasileiro”, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 14, pág. 1, e *Revista Forense*, vol. 120, pág. 5.

28 Prado Kelly, “A Constituição brasileira”, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 7, pág. 9.

29 *Diário Oficial* de 15-5-53, pág. 8926; idem, de 27-7-53.

dos subsídios oferecidos por outros colegas, constituem fonte valiosa para a conceituação do instituto jurídico de raízes constitucionais recentes e pela primeira vez transposto para o plano da legislação ordinária.³⁰

Sobre a tramitação do projeto governamental, quando êle ainda se encontrava no Senado, Oscar Barreto Filho, professor da Faculdade de Direito de São Paulo, publicou interessante trabalho; fêz o confronto entre o texto primitivo, que acompanhou a mensagem presidencial e as modificações nelle introduzidas, com base em substitutivos e emendas então aprovadas.³¹

Em erudito e lúcido trabalho, elaborado em 1960, sobre a desapropriação, o renomado jurista Luís Gonzaga do Nascimento Silva³² acentuava que “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.”

De fato, o nôvo instituto jurídico é fecundo e não ficou, no plano constitucional, como “norma programática, sem eficácia normativa”, como previa, sob acérrima censura, L. G. do Nascimento Silva. *Legem habemus*.

Convertido o projeto em lei deve o intérprete atender, com mais solicitude a *mens legis*, que a *mens legislatoris*. Pouca valia se dá, atualmente, aos trabalhos legislativos, como fonte segura para a exegese dos textos. Já tive oportunidade de escrever sobre o assunto e proclamar essa tendência doutrinária. Mas ressalvei que, no Brasil, onde a dogmática jurídica não atingiu o alto nível em que paira em outros povos e os estudiosos lutam com a deficiência dos meios de investigação, é freqüente o recurso aos trabalhos preparatórios como elemento valioso à interpretação da lei. A crítica, disse então, quer dos autores nacionais, quer estrangeiros, visa, principalmente, aos trabalhos legislativos oriundos de assembléias políticas e não aos de comissões e órgãos técnicos, ou aos de deputados especialistas.³³

30 Projeto n.º 3406, da Câmara dos Deputados, in *Diário do Congresso Nacional*, Sec. I, de 29-7-53, págs. 7-121; Projeto n.º 206, de 1957, do Senado Federal, in *Diário do Congresso Nacional*, Sec. II, de 12-9-57, pág. 2255.

31 Oscar Barreto Filho, “Desapropriação por Interesse Social”, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 63, pág. 30.

32 Luís Gonzaga do Nascimento e Silva, “Desapropriação — Utilidade Pública e Interesse Social”, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 64, pág. 298.

33 Carlos Medeiros Silva, “Valor dos trabalhos preparatórios na interpretação das leis”, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 2, pág. 247.

Havendo participado da elaboração do anteprojeto que se transformou no Decreto-Lei n.º 3 365, de 21-6-41, que regula a desapropriação por utilidade pública, bem como na feitura do texto, que submetido oficialmente em 1953 à consideração do Congresso Nacional, se converteu na recente Lei n.º 4 132, de 10-9-62, não me excuso de prestar, sobre a matéria, o meu desprezioso depoimento, cujo mérito os exegetas avaliarão soberanamente.

Como ficou expresso na exposição de motivos e no artigo 1.º do anteprojeto, reproduzido textualmente na lei vigente, a desapropriação por interesse social visa às duas finalidades previstas no art. 147 da Constituição:— promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social. A caracterização do instituto se fazia mister por se tratar de uma inovação, sem raízes no direito positivo e concebida, em termos programáticos, pelo legislador constituinte.

Como corolário do art. 1.º o anteprojeto, no art. 3.º, acrescentava que a desapropriação poderia importar na perda da propriedade ou na sua utilização temporária. Em dois parágrafos esclarecia, ainda, o texto primitivo que os bens expropriados seriam objeto de venda ou locação, a quem estivesse em condições de dar-lhes a destinação social prevista; no caso de utilização temporária o respectivo prazo não poderia ser inferior a 3 anos e, quando superior a 10, ao proprietário se reservava o direito de reclamar a desapropriação do domínio.

O texto definitivo cancelou a redação, dada ao corpo do artigo, transformou o parágrafo primeiro em artigo e aboliu o parágrafo segundo. Essa mutilação peca pela singeleza. O propósito do anteprojeto foi o de fixar um ponto capital, que deveria resultar explícito. De fato, enquanto que nas fórmulas tradicionais de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública, o bem deve ser incorporado ao patrimônio público, assegurada a retrocessão, em favor do proprietário quando não realizada aquela finalidade, no caso de desapropriação por interesse social é para alienar, ou locar, o bem expropriado, a terceiro, que ela se pratica.³⁴

Modificação tão radical na conceituação da nova modalidade de desapropriação não deveria resultar implícita mas tornar-se expressa, como ad-

34 No direito francês, a desapropriação para a revenda foi também admitida pelas leis de 1953 e 1958, como decorrência da ampliação do conceito de utilidade pública. Ver P. L. Jossé, *Travaux Publics — Expropriation*, 1958, pág. 272; P. L. Jossé, *La réforme de l'expropriation*, 1960, com o texto da *Ordonnance* n.º 58 997, de 23-10-58; G. Burdeau, ob. cit., pág. 343; Jean Derruppé, in "*Le Droit Français*", 1960, Tomo II, pág. 107.

vertência ao intérprete. Ante a ausência de limitação, quanto ao prazo das locações compulsórias, e a omissão quanto ao remédio jurídico que o proprietário poderia intentar, no caso das locações indefinidas, graves danos ficarão sem corretivo eficaz e imediato. Também continha o anteprojeto (art. 4.º) norma sobre a utilização temporária e a fixação do respectivo prazo e preço, em juízo. A redação da lei não se refere a êsses problemas, tornando difícil ou precária a utilização da medida.

Quanto à enumeração dos casos de desapropriação por interesse social o confronto do texto do anteprojeto com o da lei demonstra que aquêle era mais preciso e melhor definia a ação dos agentes do poder público e maior garantia propiciava ao expropriado. Assim, o plano de zoneamento agrícola, que houvesse de servir de base à expropriação, deveria ser previamente aprovado em lei: a omissão quanto à exigência legal no texto definitivo, é manifestamente inconveniente. Se resultante de tramitação legislativa, nas câmaras federais, estaduais ou municipais, os proprietários atingidos pelo plano de zoneamento agrícola, teriam meios de conhecê-lo, com antecedência, podendo fornecer, aos seus elaboradores, subsídios valiosos. Confinado na área do poder executivo, sem a publicidade e o debate próprios dos atos legislativos, o plano de zoneamento agrícola poderá não só perpetrar erros isanáveis, como servir de arma política manejada como ameaça contra os proprietários que militem nas hostes da oposição.³⁵

Como se vê, o proprietário estaria muito mais seguro, se aprovado tivesse sido o texto originário neste ponto.

Introduziu, o texto definitivo, um caso de desapropriação, por interesse social, que não se encontrava no anteprojeto; é o que visa à proteção de posseiros em terrenos urbanos, com habitações construídas por êles próprios, formando núcleos residenciais de mais de 10 famílias. Facilitará, certamente, tal hipótese, o grave problema das “favelas”, desde que o ato expropriatório seja completado com outras medidas de urbanização.

Os demais casos de desapropriação por interesse social, enumerados na lei, já constavam do anteprojeto, com ligeiras modificações de redação.

35 Nas razões do veto, aceito pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo disse que “constitui o zoneamento agrícola operação essencialmente técnica”. E que “a dependência de aprovação de lei a respeito, em face das delongas naturais em sua tramitação, poderá acarretar, ao longo do tempo decorrido, a inexequibilidade de planos previamente traçados pelo Executivo, com evidentes prejuízos aos interesses gerais do País” (*Diário do Congresso Nacional*, de 6-12-62 e *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, n.º 85, págs. 96-97).

O prazo para efetivar a desapropriação, que na lei geral é de cinco anos (art. 10), foi reduzido para dois (art. 3.º) não tendo sido repetida a cláusula de carência de 1 ano, para que a declaração possa ser renovada. A omissão ensejará controvérsias, a despeito da remissão feita, à lei geral, no art. 5.º da lei nova.

VI — Pagamento da indenização — A fixação da justa indenização, segundo o texto recente, obedecerá aos mesmos critérios estabelecidos pela lei que regula a desapropriação por utilidade pública. Neste particular, o anteprojeto havia admitido restrições, mandando restaurar, em favor do proprietário inerte, a situação contemporânea da aquisição da coisa, com o acréscimo dos juros além dos impostos pagos e o valor das benfeitorias, maneira pela qual se compõem as perdas e danos, nas obrigações de pagamento em dinheiro, segundo a regra do art. 1 061, do Código Civil.

A inflação que se desencadeou no país, durante os nove anos em que o projeto transitou no Congresso Nacional, aconselhava, de fato, a solução finalmente adotada. A realidade tornou obsoleto um critério teoricamente eqüitativo e condizente com a inspiração do art. 147 da Constituição.

A propósito da fixação do justo preço e da maneira de indenizar o proprietário, nos casos de desapropriação por interesse social, a controvérsia ainda perdura, no plano constitucional.

Com o objetivo de facilitar a reforma agrária, a Comissão de Juristas, organizada em 1956 pelo saudoso Ministro Nereu Ramos para estudar problemas relacionados com a reforma constitucional, elaborou emenda ao art. 147 da Constituição. Redigida por Hermes Lima, professor da Faculdade Nacional de Direito e hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, a emenda deixava ao legislador ordinário a fixação dos critérios e da forma de indenização, no caso de desapropriação por interesse social. Da referida Comissão tive a honra de participar juntamente com os ilustres juristas F. C. San Tiago Dantas, Antônio Gonçalves de Oliveira e Francisco Brochado da Rocha.³⁶

Acentuou a justificação da emenda que para promover a justa distribuição de propriedade se faz “mister assegurar ao legislador duas faculdades: — primeira, a faculdade de traçar critérios compatíveis com a natureza

³⁶ “Reforma Constitucional”, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 46, pág. 57; *Revista Forense*, vol. 167, pág. 52 e *Diário Oficial* de 30-5-56, pág. 10 774.

da operação legislativa e social, que terá de incidir sôbre áreas de natureza física, densidade humana e valor venal diferentes num país de tantos contrastes como o nosso, segunda, a faculdade de lançar mão de outras modalidades de indenização que não sòmente daquela em dinheiro a ser satisfeita, em sua totalidade, de uma só vez.”

Em 1961, em entrevista publicada na imprensa do Rio de Janeiro, abordando o mesmo assunto, comentei: — “A justa distribuição da propriedade, com o objetivo de dar-lhe uma destinação social, implica, necessariamente, na aquisição para a revenda. Enormes serão os ônus da operação se observados, na desapropriação por interêsse social, os trâmites próprios das demais fórmulas de expropriação. Haverá demasiado dispêndio de tempo e de dinheiro, com o pagamento de indenizações calculadas sob a pressão da inflação e da especulação, com o acréscimo de juros, honorários de advogado e despesas judiciais. O custo da terra, assim adquirida, não permitirá a sua alienação aos que queiram, sem capital, lavrá-la com suas próprias mãos, à base do crédito pessoal.”³⁷

Em trabalho mais recente, elaborado em abril do corrente ano,³⁸ tive oportunidade de examinar as várias emendas constitucionais propostas em 1961, 1962 e 1963, ao Congresso Nacional, com o objetivo de possibilitar a reforma agrária, mediante desapropriação por interêsse social. Em tôdas elas são previstas limitações à indenização, ou deixam ao legislador ordinário a faculdade de estabelecê-las, tais como o pagamento a prazo, com apólices da dívida pública, resgatáveis em prestações, sujeitas à correção do valor monetário, dentro de limites preestabelecidos.

Depois de destacar os pontos característicos dessas emendas, afirmei: — “Somos favoráveis, pelos motivos de ordem doutrinária já expostos, à discriminação entre os casos de desapropriação. Mas o pagamento em títulos da dívida, se admitido no caso de desapropriação por interêsse social, há de ser resguardado, por cláusula constitucional, sem limitação, contra a desvalorização da moeda de forma real e efetiva. Caso contrário, o surto inflacionário dos últimos cinco anos, se prolongado por outro lustro, converterá a indenização em disfarçado ou mero confisco. E as emendas constitu-

³⁷ *Correio da Manhã*, Rio, 7-5-1961.

³⁸ Carlos Medeiros Silva, “Aspectos Constitucionais e Legais da Reforma Agrária”, in *Carta Mensal*, do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, junho de 1963. idem, *Revista Forense*, vol. 204.

cionais não se fazem para pôr em risco a ordem social, mas a fim de assegurar, ao povo, a paz e a segurança.

Assim pensando concluí que não mereciam aplausos as emendas constitucionais, na parte em que limitam ou deixam ao arbítrio do legislador ordinário a cláusula corretiva da desvalorização monetária. E a emenda patrocinada pelo partido governamental, contendo demasiadas restrições à indenização e à forma de seu pagamento já foi rejeitada pela Câmara dos Deputados, o que faz prever o insucesso das demais, afinadas no mesmo diapasão.³⁹

VII — Execução da Lei Nova — A par da Lei n.º 4 132, de 10-9-62, que, de modo geral, regulou as desapropriações por interesse social, também a do n.º 4 176, de 7-12-62, que criou o condomínio rural do Piauí previu a desapropriação com o mesmo fundamento, de áreas necessárias à execução de “plano de reajustamento sócio-econômico, atingidas pela inundação provocada pela construção da represa de Furnas. Exclui das indenizações as valorizações decorrentes das obras públicas realizadas e considera justos os preços vigorantes nas zonas onde se operar a desapropriação (arts. 2.º e 3.º). Esses critérios, aliás, são os da lei geral (art. 27 do Decreto-Lei n.º 3 365, de 1941). Prevê, ainda, essa lei especial, a constituição de lotes agrícolas, nas áreas expropriadas, e dispõe sobre o seu arrendamento, venda e exploração em condomínio.

A Lei n.º 4 137, de 10-9-62, que regula a repressão ao abuso do poder econômico, prevê a desapropriação do acervo de empresas (art. 17, letra *p*), sem qualificar a destinação do ato, se de utilidade pública ou interesse social; mas tudo indica que se trata da última hipótese.

Com base na Lei n.º 4 132, de 1962, o Governo federal já expediu vários decretos declarando a utilidade social de vários bens para fins de desapropriação. Em favor da Superintendência Nacional de Política Agrária, órgão criado pela Lei Delegada n.º 11, de 1962, para a execução da reforma agrária, e com o objetivo de melhor aproveitamento de sua exploração, maior rendimento econômico e a execução de planos especiais de colonização e cooperativas de povoamento e trabalho agrícola foram desapropriados imóveis rurais situados nos municípios de Magé (Decreto n.º 52 356, de 14-8-63), Duque de Caxias (Decreto n.º 51 905, de 19-4-53), Itaguaí (Decreto n.º 51 906,

39 Emenda n.º 1, de 1963, subscrita pelo Deputado Bocaiuva Cunha, então líder do P.T.B., na Câmara dos Deputados, *in Diário do Congresso Nacional*, Sec. I, de 16-4-63, pág. 1 313.

de 19-4-63), Paracambi (Decreto n.º 52 107, de 11-6-63), Campos (Decreto n.º 52 108, de 11-6-63), todos no Estado do Rio de Janeiro, no município de Imperatriz (Decreto n.º 52 443, de 3-9-63), no Estado do Maranhão; nos municípios de Niquelândia e Luisiânia (Decreto n.º 52 109, de 11-6-63), no Estado de Goiás; em Campo Grande (Decreto n.º 52 480, de 18-9-63), no Estado da Guanabara; em favor do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, o conjunto residencial de 100 casas, em construção, situadas em Senador Camará (Decreto n.º 52 401, de 26-8-63), no Estado da Guanabara.

Como se vê, dentro em breve, com a execução desses decretos, colheremos a experiência da desapropriação por interesse social e do início da reforma agrária.

VIII — Conclusão — Mas continuando em vigor o art. 147 da Constituição em sua redação original e baixada a lei que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, cabe aos seus intérpretes retirar, desses textos, um pensamento construtivo e aos seus executores uma ação útil e inspirada no bem público.

Dizia Carlos Maximiliano que uma Constituição não é um repositório de doutrinas mas instrumento de governo que assegura a liberdade e o direito, sem prejuízo do progresso e da ordem.⁴⁰

E Duguit já ensinava que os fatos são mais fortes que os textos e que o direito se encontra na realidade social e não nas fórmulas legais, por mais solenes que sejam;⁴¹ outro jurista francês, nosso contemporâneo, M. Duverger, adverte que “a fisionomia verdadeira de um regime político é modelada pelo uso, pelos hábitos, pela prática, mais que pelos textos jurídicos que a definem”.⁴²

Estas contingências que a experiência aponta, hão de modelar, à feição das necessidades do povo brasileiro, a prática das medidas indicadas na Constituição e na lei.

De fato, já possuem os agentes do poder público, com a regulamentação do art. 147 da Constituição, um instrumento jurídico eficaz para dar, ao uso da propriedade, a destinação social e possibilitar a sua justa distribuição, com igual oportunidade para todos.

40 Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição*, 2.ª ed., 1923, pág. 90, n.º 80.

41 Léon Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 3.ª ed., 1928, Tomo II, pág. 2.

42 Maurice Duverger, *La Ve. République*, 1959, pág. 1.

Sobre os atos administrativos, com base nessa legislação, se exercerá sempre cauteloso e atento, no resguardo dos direitos e garantias individuais, o controle judicial.

Mas acima e além desse controle técnico existe o da Nação, democraticamente organizada, sob o regime representativo. E os desvios de poder ou os desmandos inspirados pela demagogia, ou praticados com intenção subversiva, que se verificarem, na aplicação do novo instituto, da desapropriação por interesse social, de tão generosa inspiração, terão corretivo eficaz, por uma ou outra forma, dentro da ordem jurídica.

Nós, juristas de profissão, não temos motivos para descrer do primado do direito; quando êle sofre colapsos é para reencontrar as suas bases e renascer mais sólido e mais autêntico.