## *DESAPROPRIAÇÃO POR INTERÊSSE SOCIAL — COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO*

*— Interpretação do art. 157 § 1.º da Constituição de 1967.*

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Govêrno do Estado do Rio Grande do Norte

Representação n.º 718 — Relator: Sr. Ministro THOMPSON FLORES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, rejeitada a preliminar de conhecimento, por maioria de votos, julgar, à unanimidade, procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade do Decreto n.º 4.527, de 11.10.65, do Estado do Rio Grande do Norte.

Brasília, 22 de agôsto de 1968. — *Luiz Gallotti*, Presidente. — *Thompson Flores*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — A representação do Dr. Procurador-Geral da República apresenta à alta apreciação desta Alta Côrte a argüição de inconstitucionalidade do Decreto n.º 4.527, de 11.10.68, do Governador do Estado do Rio Grande do Norte pelo qual foram declarados por interêsse social, para desapropriação, imóveis, que especifica:

Êste o decreto:

"Art. 1.º São declarados de interêsse social, para efeito de desapropriação, partes das propriedades denominadas "Mangueira", "Boa Vista" e "Macacau", pertencentes, respectivamente, a Usina Estivas S. A., Sr. ARMANDO S. ALMEIDA e sua espôsa e aos herdeiros de GORGÔNIO JOSÉ DE CARVALHO FILHO, tôdas localizadas em Pequiri, município de Canguaretama, dêste Estado, constituindo uma área global de 357.589 m2, com os seguintes limites: ao Norte, com terras da Usina Estivas, medindo 676 metros; ao Sul, com a Estrada de Ferro, medindo 706 metros; a Leste, com o Rio Pequiri, numa extensão de 340 metros-lineares e com terras de propriedade do Sr. FRANCISCO CORDEIRO, medindo 243 metros; ao Oeste, com terras de propriedade do Sr. ARMANDO S. ALMEIDA, medindo 460 metros.

Art. 2.º A desapropriação de que trata o artigo anterior visa a promover a justa distribuição das áreas expropriadas, através do plano racional de exploração econômica e produtividade do seu solo, em condições de atender, inclusive, aos problemas de habitação, trabalho e consumo.

Art. 3.º As terras desapropriadas serão objeto de doação, alienação ou locação, assegurando-se, em qualquer caso, a preferência aos seus ocupantes.

Art. 4.º O Departamento Jurídico, por intermédio de sua Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, fica autorizado a promover todos os atos necessários à efetivação da desapropriação de que trata êste decreto, na forma da legislação vigente.

Art. 5.º Êste decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Argumenta o Dr. Procurador-Geral com os arts. 1.º e 5.º da Lei n.º 4.132 que sòmente dá competência para tal desapropriação por interêsse social, ao Poder Executivo Federal, não aos Estados-membros.

Conclui a representação:

"De fato, ainda que permitido fôsse ao Estado-membros tal espécie de desapropriação, certo que esta não poderia se dar de outro modo, que não daquele previsto nos §§ 3.º e 5.º do art. 147. Êstes dispositivos constitucionais são minudentes em traçar marcos à desapropriação da propriedade rural, com objetivo de reforma agrária, limitando-do-a a áreas incluídas em zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo. E mais, fazem dependerem de prévia aprovação os planos de desapropriação, também através de decreto do Poder Executivo. Contudo, nenhum zoneamento prioritário e plano de desapropriação foram referidos no malsinado decreto. Decerto que ao Governador do Estado do Rio Grande do Norte não preocupou o atendimento dêsses requisitos, convicto, sem dúvida, de que a matéria não transcende do âmbito de competência do Executivo Federal, conforme a taxativa recomendação constitucional.

Em conclusão, a presente argüição prescinde de maiores argumentos uma vez que sua procedência se descobre ao simples cotejo das normas encontradas no art. 147, §§ 1.º, 3.º e 5.º, da Constituição Federal, frente às quais ressalta a inconstitucionalidade do decreto de que se trata.

Por todo o exposto, o Procurador-Geral da República, submetendo ao exame dêsse Pretório o decreto estadual em causa, espera que, ouvido o Governador do Estado do Rio Grande do Norte, no prazo do art. 3.º, da Lei n.º 4.337-64, e com vistas à Procuradoria para opinar sôbre as informações, declare-se afinal a argüida inconstitucionalidade".

O atual Governador do Estado Monsenhor VALFREDO GURGEL concorda com a Procuradoria-Geral:

"Em atenção ao ofício de V. Exa., de n.º 549-R, datado de 14.10.66, pelo qual são solicitadas informações acêrca de representação do eminente Dr. Procurador-Geral da República, em que argúi de inconstitucionalidade o Decreto n.º 4.527, de 11.10.65, baixado pelo Poder Executivo Estadual, declarando de interêsse social, para efeito de desapropriação, determinada propriedade rural, cabe-me informar que o atual Chefe do Poder Executivo reconhece que o aludido ato padece dos vícios apontados pelo autor da representação em causa.

Diante de tal circunstância, tenho a honra de comunicar a V. Exa. que estão sendo tomadas providências no sentido de ser tornado sem efeito o decreto acima referido."

O Dr. Procurador-Geral opina:

"Versa a representação de autoria desta Procuradoria-Geral da República, sôbre a inconstitucionalidade do Decreto n.º 4.527, de 11.10.65, do Govêrno do Estado do Rio Grande do Norte, pelo qual foram declarados de interêsse social, para efeito de desapropriação, os imóveis que especifica, com fulcro nos arts. 1.º e 5.º da Lei federal n.º 4.132, de 1962. Funda-se a argüição em que falecia ao Governador do Estado competência para a desapropriação de propriedade territorial rural, para o fim de reforma agrária, pois que a matéria foi posta na exclusiva competência da União, nos têrmos do art. 147, §§ 1.º, 3.º e 5.º, da Constituição de 46, segundo a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 10, de 9.11.64 — art. 157, §§ 1.º, 3.º e 5.º, da Constituição em vigor.

2. Através das informações de fô-

lhas 16, o Governador do Estado reconhece que o ato padece do vício argüido, noticiando que estariam sendo tomadas providências no sentido de tornar sem efeito o combatido decreto.

3. A notícia daquelas providências não parece prejudicar a representação, tanto que aos autos não veio confirmação sôbre a sua concretização.

Dessa forma, reportando-nos aos argumentos expostos na inicial, opinamos pela procedência da representação".

Brasília, 3 de maio de 1968. — *Décio Miranda*, Procurador-Geral da República.

É o relatório.

VOTO

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Procede a argüição de inconstitucionalidade.

No recurso de mandado de segurança n.º 14.656, tive ensejo de declarar, apoiado pelos eminentes colegas da 3.ª Turma, que a desapropriação por interêsse social dependia de lei federal, dando competência à União. De resto, fêz-se, posteriormente, alteração da Constituição de 1946, para reconhecer-se sòmente à União tal competência (Emenda Constitucional n.º 10)

Na vigência da Carta de 1946, sòmente a União, com lei ordinária, Lei n.º 4.132, de 1962, poderia efetuar tais expropriações. Esta lei era necessária, conforme o parecer de CARLOS MEDEIROS SILVA (*Pareceres do Consultor-Geral da República*, IV, p. 31 e s.).

A Comissão nomeada pelo Ministro da Justiça, saudoso Ministro NEREU RAMOS, em 1956, para apresentar sugestões para a reforma constitucional, era constituída dos Professôres HERMES LIMA, SAN THIAGO DANTAS, BROCHADO DA ROCHA, Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA e por mim, então Consultor-Geral da República, tratou de tal desapropriação. Formulou anteprojeto a respeito, suprimindo, em demasia (digo-o, hoje, após lamentáveis experiências posteriores) garantias constitucionais, mas, não dispensava a lei ordinária federal, a respeito, como assinalou o Relator do acórdão no mandado de segurança n.º 446, ilustre Desembargador LOURENÇO MÁRIO PRUNES, em notável declaração de voto, no citado recurso (Ver recurso de mandado de segurança n.º 14.656).

O ato impugnado do citado Governador é inconstitucional, por falta de competência estadual, mesmo na vigência da Carta de 1946. A Lei n.º 4.132 só outorgava tal competência à União.

Pelo exposto, acolho a argüição.

VOTO

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Pediria que o eminente Relator informasse: o Estado estabeleceu uma forma especial de indenização, ou pretendia indenizar pela forma comum?

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — O decreto é o seguinte: (*lê*).

Êle não faz referência a pagamento.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Tenho dúvida, Sr. Presidente, se os Estados, em nossa Federação, já tão enfraquecida, ficaram de tal modo destituídos de podêres, que não possam desapropriar terras para uma experiência de reforma agrária. Se o Estado estivesse estabelecendo um regime especial de indenização, mediante títulos sujeitos a correção monetára, dos quais a Constituição Federal cuida particuarmente, remetendo à lei federal, eu compreenderia que o Estado não tivesse a competência que lhe está sendo negada. Mas, se êle quiser pagar prèviamente o justo preço, só poderá desapropriar para fazer uma praça pública ou algum outro melhoramento urbano?

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Parece que a Constituição quer que a política da reforma agrária obedeça a um plano federal. Então, se cada Estado quiser fazer sua reforma agrária, não poderá existir êsse plano federal.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — O Estado e o Município podem fazer desapropriação para fins de utilidade pública, como está expres-

so na Constituição. Mas para fins de interêsse social, o dispositivo da Constituição de 46, como o da atual, é diferente.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Porque estabelece regime de pagamento diferente.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Não é apenas isso. É porque o plano diretor da reforma agrária é nacional, federal e não estadual.

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — E pode provocar um desequilíbrio entre os Estados, modificando sua situação econômica e vindo, mais tarde, a comprometer a Federação. Êsse problema aconteceu na Guerra Civil americana, de 1860, por um desnível entre Estados prósperos, industriais, em relação àqueles Estados que ficaram, vamos dizer, subdesenvolvidos. A questão da escravatura foi uma concausa.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Desnível há sempre em países extensos como o nosso.

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Não devemos agravar isso. Na Constituição de 46 há uma porção de dispositivos com a preocupação de evitar essa situação.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Não estou negando que caiba à União estabelecer rumos para a reforma agrária, legislar sôbre reforma agrária. Mas, se o Estado se submete à legislação federal sôbre reforma agrária, se quer desapropriar terras para um plano de reforma agrária dentro das normas traçadas pela União, por que não poderá fazê-lo?

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Parece que não, em face do que dispõe o art. 157, § 3.º da Constituição Federal que preceitua: "A desapropriação de que trata o § 1.º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sôbre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme fôr definido em lei".

O § 1.º do mesmo art. 157 diz: "Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do impôsto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas".

Eminente Ministro VICTOR NUNES, a desapropriação para reforma agrária é privativa da União. A outra desapropriação, por utilidade pública, é da competência da União, dos Estados e dos Municípios.

*O Sr. Ministro Eloy da Rocha* — Tomei parte em largo debate, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, antes e depois da Lei federal n.º 4.132, de 10.9.62, sôbre a aplicação do artigo 147 da Constituição de 1946, que dispunha; "Art. 147. 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".

Essa era a regra que devia informar a reforma agrária. Ademais, o artigo 147 fazia remissão ao art. 141, § 16, que garantia o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação, inclusive por interêsse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Argumentava-se, então, que para reforma agrária, não bastava decreto de desapropriação de determinadas áreas. Segundo a Constituição, a lei poderia promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. Não era admissível tirar de um ou de alguns, tão-só para entregar a outros. A Constituição visava à justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, e não oportunidades para alguns. A lei que, para

a finalidade e com a restrição estabelecida no art. 147 da Constituição, permitisse a perda da propriedade, só poderia ser federal, nunca estadual.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Peço licença a V. Exa. para dizer que o Sr. Governador do Estado declarou o seguinte, em ofício que me foi dirigido:

(*Lê* o ofício de fls. 16).

*O Sr. Ministro Evandro Lins* — É outro Governador certamente.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — É a opinião do outro Governador. A opinião de V. Exa., Ministro Gonçalves de Oliveira, me merece muito mais, porque o Governador não está falando como jurista.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Fico muito sensível à generosidade de V. Exa., mas, o Governador é cioso das suas prerrogativas.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — A questão é muito mais de nome. Quando se fala em reforma agrária, vem à mente o risco da subversão, ou o temor dela. Mas há planos de colonização que são verdadeiras experiências de reforma agrária com o nome de colonização. Ficaram os Estados impedidos de fazer plano de colonização?

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Pela Constituição atual, está impedido.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Êsse cerceamento vai além dos objetivos da Constituição.

*O Sr. Ministro Adaucto Cardoso* — Forma de pagamento é que é da competência exclusiva da União.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Não é a forma de pagamento. Veja V. Exa. o § 3.º, do art. 157, da Constituição atual: "A desapropriação de que trata o § 1.º *é da competência exclusiva da União* e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sôbre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme fôr definido em lei."

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Mas é êste, eminente Ministro, o ponto da nossa controvérsia. A meu ver, a Constituição comporta a interpretação que V. Exa., lhe dá. Mas também admite a outra, de que sòmente aquêle tipo especial de desapropriação, com pagamento em títulos, é que se tornou privativo do Govêrno federal. Aqui nas imediações de Brasília, o Arcebispo de Goiás está fazendo uma pequena experiência de reforma agrária. Loteou terras do Arcebispado e colocou colonos que as cultivam de acôrdo com um planejamento adequado.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Pode fazer sem tomar a propriedade particular para êsse fim. Pode comprar terras.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Não é tomar, é pagar. Se o Estado se sujeita ao princípio constitucional, pagando prèviamente o justo preço não está tomando, mas pagando.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — V. Exa., com a vênia devida, está desprestigiando a propriedade particular, porque o indivíduo tem o direito de usar da sua propriedade, salvo as limitações impostas pela Constituição, e esta só permite, pelo Estado, Município ou União, a desapropriação por utilidade pública, não por interêsse social. Êste poder só o tem a União.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Êste é que é o ponto da controvérsia.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Está no título dos direitos e garantias individuais. Agora, vamos ver em relação a reforma agrária. Está no art. 157, § 1.º, da Constituição:

"Para os fins previstos neste artigo a *União* poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais..."

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — "Títulos" — diz a Constituição.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Não vem ao caso o modo de pagar: vem ao caso é que a União é que poderá expropriar: "A desapropriação de que trata o § 1.º *é da com-*

petência *exclusiva da União* e limitar-se-á Ls áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sôbre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme fôr definido em lei."

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — "A desapropriação de que trata o § 1.º". O texto não se refere só às primeiras linhas do § 1.º.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* Relator) — V. Exa. parece-me confunde a indenização ao proprietário com o direito de o Estado desapropriar coisas inteiramente diversas. Uma coisa é o poder de desapropriar e outra é o modo de pagamento ao proprietário. Para evitar aquela "baderna estadual" de desapropriações, como ocorreu no Rio Grande do Sul, foi que se chamou a atenção do Govêrno Federal a êsse respeito, e a Revolução, já na Emenda Constitucional n.º 10, deixou expresso o que já estava implícito na Constituição de 46 — sòmente a União pode tomar a propriedade rural, que é algo sagrado. Sòmente a União, por decreto executivo, pode tomar, por expropriação, a propriedade particular por interêsse social porque, em princípio, está é a garantia expressamente, como regra, da Constituição. A exceção é a desapropriação por utilidade pública, mediante pagamento em dinheiro — ou até por títulos — mas só pode ser feita pela União.

*O Sr. Ministro Luiz Gallotti* (Presidente) — O Governador do Estado em ofício de 25.11.65 diz:

"... tenha a honra de comunicar a V. Exa., que estão sendo tomadas providências no sentido de ser tornado sem efeito o decreto acima referido."

Não seria o caso de converter o julgamento em diligência?

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Estou fazendo apenas uma ressalva de sentido doutrinário, porque, no caso, não houve lei estadual; houve só decreto do Executivo.

*O Sr. Ministro Eloy da Rocha* — Era preciso lei.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Não.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Sim para desapropriar. Mas para dispor da propriedade, que passa a ser do Estado, é necessário que a lei autorize.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Êsse é o ponto.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Ainda não concluí meu raciocínio. O Governador tem o poder de desapropriar, não o de doar as terras desapropriadas. O decreto, no caso, menciona que as terras serão doadas aos ocupantes. O Governador exorbitou na expedição dêsse decreto.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — V. Exa., está de acôrdo comigo, então, em que o decreto é inconstitucional.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Sim, mas por outra razão. Por isso, quis fazer a ressalva. Chame-se plano de valorização da terra, ou plano de colonização, ou plano de reforma agrária — e na prática essas coisas poderão ser confundidas —, o Estado não pode ficar impedido de desapropriar desde que respeite as leis federais e pague o justo preço, pela forma legal.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — O Estado não pode.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Essa é a nossa divergência. Estou fazendo minha ressalva, e V. Exa. desculpará que eu a fundamente com as minhas razões. A meu ver, quando a Constituição diz "mediante pagamento... em títulos especiais", está definindo um tipo de desapropriação em que a forma de pagamento é elemento essencial. V. Exa., entende que não; eu respeito o seu ponto de vista, mas peço vênia para divergir.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Mesmo em face da Constituição de 46, que não tinha êsse modo de pagamento, era pacífico o entendimento — e assim o julgamos na Terceira Turma — de que só a União podia desapropriar por interêsse social. Os Estados não, porque, em princípio, o que vale é a garantia do direito de

propriedade, que está inscrito na Constituição, nos direitos e garantias. Excepcionalmente, os Estados e Municípios podem tomar a propriedade particular para fins de utilidade pública; agora, tomar terras para reforma agrária, só a União o pode. Assim entendeu LÚCIO BITTENCOURT, assim entenderam outros, mesmo quando o pagamento era integral. Assim se entendeu quando se quis fazer alteração constitucional e permitir o pagamento mediante títulos.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Essas são as razões brilhantíssimas com que V. Exa. sustenta o seu ponto de vista; mas não são as minhas. Serão as razões que a eg. Terceira Turma aceitou sem divergência. Mas não tenho a honra de pertencer à Terceira Turma, não comprometi minha opinião com o seu julgamento. Minha firme convicção — ainda que eu seja o único a sustentá-la — é que só essa modalidade específica de desapropriação, mediante pagamento em títulos, é privativa da União Federal. Criou-se um tipo de desapropriação por interêsse social para permitir que se estabelecesse forma de pagamento diferente da habitual. Se o Estado se submete ao justo e prévio pagamento em dinheiro, que é a forma tradicional de se pagar a desapropriação, e faz um plano de colonização, aprovado por lei estadual que regule o modo de arrendar, vender ou doar as terras, isso me parece perfeitamente legítimo, desde que respeitado o regime jurídico definido na lei federal.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Não; êle pode comprar, mas não desapropriar. Não pode obrigar o proprietário a alienar suas terras.

*O Sr. Ministro Luiz Gallotti* (Presidente) — O Ministro Victor Nunes concorda com a conclusão. Os Ministros THEMÍSTOCLES CAVALCANTI e ADAUCTO CARDOSO pedem ao Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA que leia o decreto.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Para demonstrar o acêrto de minha afirmação, devo dizer que, mesmo em face da Constituição de 46, só a União podia legislar sôbre desapropriação, tão sagrado é o direito de propriedade.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Mas é o próprio Papa, hoje, quem preconiza a reforma agrária.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Isso não resolve a questão do ponto de vista jurídico. Vou ler o decreto:

"Declara de interêsse social, para efeito de desapropriação, os imóveis que especifica.

O Governador do Estado do Rio Grande do Norte, no uso das atribuições que lhe confere o art. 45, n.º I, da Constituição Estadual e tendo em vista o que dispõem os arts. 1.º e 5.º da Lei n.º 4.132, de 10.9.62, Decreta:

"Art. 1.º. São declarados de interêsse social, para efeito de desapropriação, partes das propriedades denominadas "Mangueira", "Boa Vista" e "Macacau", pertencentes, respectivamente, à Usina Estivas S. A., Sr. ARMANDO S. ALMEIDA e sua espôsa e aos herdeiros de GORGÔNIO JOSÉ DE CARVALHO FILHO, tôdas localizadas em Pequiri, Município de Canguaretama, dêste Estado, constituindo uma área global de 357.589m2, com os seguintes limites: ao Norte, com terras da Usina Estivas, medindo 676 metros; ao Sul, com a Estrada de Ferro, medindo 706 metros; a Leste, com o Rio Pequiri, numa extensão de 340 metros lineares e com terras de propriedade do Sr. FRANCISCO CORDEIRO, medindo 243 metros; ao Oeste, com terras de propriedade do Sr. RAIMUNDO S. ALMEIDA, medindo 460 metros.

Art. 2.º A desapropriação de que trata o "artigo anterior visa a promover a justa distribuição das áreas expropriadas, através do plano racional de exploração econômica e produtividade do seu solo, em condições de atender, inclusive, aos problemas de habitação, trabalho e consumo.

Art. 3.º As terras desapropriadas serão objeto de doação alienação ou locação, assegurando-se, em qualquer caso, a preferência aos seus ocupantes.

Art. 4.º O Departamento Jurídico,

por intermédio de sua Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, fica autorizado a promover todos os atos necessáros à efetivação da desapropriação de que trata êste decreto, na forma da legislação vigente."

VOTO

*O Sr. Ministro Thompson Flores* — Sr. Presidente.

A tese mereceu discussão em vários mandados de segurança apreciados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, quando integrava com o eminente Ministro ELOY DA ROCHA aquêle eg. Colégio.

Ali já havíamos tomado posição. Tenho que a desapropriação "por interêsse social" impunha lei especial, e esta só a União poderia expedi-la.

Razões muitas conspiram para que assim seja.

E, se essa era a orientação abraçada, tornou-se ela mais positiva após o advento da Emenda Constitucional n.º 10.

Hoje, nas linhas da Carta de 1967, dúvida não mais existe.

Assim, com a vênia do eminente Ministro VICTOR NUNES, acompanho o eminente Relator.

VOTO PRELIMINAR

*O Sr. Ministro Themístocles Cavalcanti — Data venia,* não conheço da Representação. O parágrafo único do art. 8.º da Constituição de 46 dizia:

"No caso do n.º VII, o ato argüído de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal e, se êste a declarar, será decretada a intervenção".

O art. 114 da Constituição diz:

"Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I — processar e julgar originàriamente:

(...) 1) a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual".

Portanto, a Constituição atual restringiu o conceito antigo.

Como sabe o Tribunal e tem sido entendido, a expressão "ato" é ampla. Não falando em atos normativos, considerava entretanto também os atos normativos dentro do preceito constitucional. A Consituição vigente é porém restritiva. Só se refere aos atos normativos, federal ou estadual. De modo que limitou, assim, a argüição de inconstitucionalidade, e êsse decreto é um decreto executivo, é ato manifestamente administrativo, não tem nada de normativo.

Por êsses fundamentos, não conheço da Representação.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Pediria ao eminente Ministro THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, que atentasse para o art. 11, § 2.º, da Constituição de 1967, que diz:

"Nos casos dos itens VI e VII do art. 10, o decreto do Presidente da República limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida tiver eficácia."

A Constituição, aqui, só alude a *ato.* Quanto, mais adiante, trata da representação que o Procurador-Geral pode submeter ao Tribunal em qualquer caso de ato normativo, seja federal ou estadual, é que usa a expressão *ato normativo.*

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Aliás, o Dr. Procurador-Geral da República poderia esclarecer, porque S. Exa., é o autor da representação.

EXPLICAÇÃO

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Sr. Presidente, em respeito à preliminar, quero dizer o seguinte: o art. 8.º da Constituição de 1946, na vigência da qual foi apresentada a Representação pelo Doutor Procurador-Geral da República, diz isto:

"A intervenção será decretada por lei federal nos casos dos n.ºs VI e VII do artigo anterior.

Parágrafo único. No caso do n.º VII, o ato arguído de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo

Tribunal Federal, e, se êste a declarar, será decretada a intervenção".

Então não diz expressamente que era ato legislativo, era ato argüido de inconstitucionalidade. Dava uma grande margem de atuação à Procuradoria-Geral da República a trazer atos relevantes da vida do Estado contrários ao interêsse público. Então o Govêrno Federal não interferiria nos Estados senão para assegurar a observância dêsses princípios. Os princípios, no caso, seriam princípios de...

*O Sr. Ministro Themístocles Cavalcanti* — A Constituição atual fêz a distinção entre os "atos argüidos de inconstitucionais nos casos de intervenção, e quando a declaração de inconstitucionalidade não envolve intervenção. Nestes últimos casos sé se refere aos "atos normativos", o que exclui os demais.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Aqui se terá em vista a harmonia dos podêres.

*O Sr. Ministro Luiz Gallotti* (Presidente) — O que a Constituição atual fêz foi estender a possibilidade da argüição de inconstitucionalidade, em tese, a outros casos que não aquêles vinculados a um processo de intervenção federal.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Havia aquêle dos Estados, por intermédio da representação, mas restringiu aos atos normativos.

*O Sr. Ministro Luiz Gallotti* (Presidente) — A restrição a atos normativos é para aquela extensão. No caso de intervenção, como ponderou o eminente Ministro VICTOR NUNES, o ato pode ser ou não, não normativo.

*O Sr. Ministro Gonçalvs de Oliveira* (Relator) — O ato visa sobretudo à usurpação de podêres, porque a União não intervém nos Estados, salvo para assegurar a independência e harmonia dos podêres. Êsses podêres podem, a meu ver, ser local, estadual ou federal. Se o Estado usurpa, baixando decreto, os podêres do Presidente da República, acho que o Presidente da República pode trazer o fato ao conhecimento do Supremo Tribunal para evitar uma demanda entre o Estado e a União.

Dou uma elasticidade muito grande a êste princípio da harmonia e independência dos podêres, entre podêres locais e, mesmo entre podêres estaduais e federais.

VOTO

*O Sr. Ministro Djaci Falcão* — Sr. Presidente, desprezo a preliminar e estou de acôrdo com o eminente Relator, à vista de que se trata de uma desapropriação fundada em interêsse social. Portanto, inconstitucional, ante Constituição vigente, que dá competência exclusiva à União para promover a desapropriação da propriedade territorial rural.

*O Sr. Ministro Eloy da Rocha* — Sr. Presidente, já antecipei meu voto. Sempre entendi que a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, na conformidade do art. 147 da Constituição de 1946, só poderia ser promovida por lei. Rejeito a preliminar, porque se trata de descumprimento, pelo Estado, de lei federal.

VOTO

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Sr. Presidente, *data venia* do eminente Ministro THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, quanto à preliminar, voto contràriamente a S. Exa. Quanto ao mérito, conquanto a letra da Constituição permita a inteligência dada pelo ilustre Ministro VICTOR NUNES de que só se reserva à União aquêle processo de desapropriação mediante títulos, todavia, acho que a função política do Supremo Tribunal Federal, no caso, e, numa matéria essencialmente, dramàticamente política como esta...

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — V. Exa. diz muito bem.

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — ... aconselha uma construção, e essa construção, a meu ver, no interêsse nacional, é de que no sentido da Constituição deve reservar-se para o Congresso Nacional e para o Presidente da

República a estruturação da política da terra. A experiência brasileira, nos últimos anos, mostrou que há uma tragédia muito grande por causa dos planos locais e das agitações regionais em matéria de reforma agrária.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — São exemplos os Estados de Pernambuco e Rio Grande do Sul.

*O Sr. Ministro Eloy da Rocha* — Êsse argumento foi acentuado no acórdão.

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Quem viajou pelo interior, em 1963, já teve oportunidade de ver essa gente armada de metralhadoras em defesa de sua terra. Na nossa Turma, houve um caso de *habeas corpus*, requerido pelo Dr. JOSÉ GUILHERME VILELA em favor de um deputado que comprara metralhadoras e distribuíra a essa gente para defender as suas terras. Todos os que tinham terra estavam preparando-se para o que desse e viesse. No Estado do Rio Grande do Sul, um juiz mandou fixar uma quantia mínima, insignificante, para dar imissão de posse ao Govêrno do Estado em propriedades que não eram latifúndios, mas, ao contrário, estavam habitadas. Uma delas, Sarandi, tinha até quatro serrarias.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Isso pode acontecer, mesmo que o assunto fique só na competência da União. Fazendeiros de Minas Gerais se armaram, em 1964, não contra o Govêrno de Minas Gerais, mas contra o Govêrno Federal.

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — No Rio Grande do Sul, foi contra o Govêrno Federal.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Tanto numa, como noutra hipótese, vimos que os fazendeiros reagiram.

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Como dizia, devemos construir nesse sentido. Acho que é essa uma das funções políticas do Supremo Tribunal Federal. Acho que essa função política do Supremo Tribunal Federal é mais importante do que tôdas as demais.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Muito bem.

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Julgo procedente a representação.

VOTO

*O Sr. Ministro Evandro Lins* — Rejeito a preliminar. Entendo que a Constituição de 67, ao invés de restringir, ampliou a competência do Supremo Tribunal em relação às representações, nelas incluindo até a declaração da inconstitucionalidade, em tese, de lei federal.

Em relação ao mérito do problema, parece-me que a política de reforma agrária deve ser comandada pela União.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Não ponho em dúvida.

*O Sr. Ministro Evandro Lins* — Êsse é o mandamento da Constituição.

Há mais de um século, JOSÉ BONIFÁCIO formulou um projeto de reforma agrária. O certo é que o regime das terras ainda continua, em grandes setores do País, regido por uma legislação anacrônica, com latifúndios e terras improdutivas, provocando uma inquietude social, que não se soluciona, a meu ver, enquanto a crise do campo não fôr resolvida.

O problema é eminentemente político, e o Brasil, infelizmente, ainda não encontrou um estadista na direção de seus destinos que tivesse achado o têrmo médio, a justa solução que a Nação aceitasse para resolver o problema.

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Provàvelmente mais de um têrço do País pertence a pessoas de direito público: União e Estados-membros. Excetuando São Paulo, Rio Grande do Sul, e Guanabara, quase todos os Estados têm, em média, 50% de suas terras no domínio público. A União possui uma faixa de 15 mil e tantos quilômetros de fronteiras terrestres, multiplicado por 150 quilômetros, que é largura da faixa de defesa nacional. É o domínio da União, salvo aquelas terras que legìtimamente foram desmembradas e entregues a particulares. Só aí dá quase 3 milhões de quilômetros quadrados.

Precisa começar por aí.

*O Sr. Ministro Evandro Lins* — Não estou propondo soluções.

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Eu o disse, porque V. Exa. fêz a consideração nobilíssima de que faltou um estadista. Também acho.

*O Sr. Ministro Evandro Lins* — Faltou, e a realidade demonstra que 2/3 da população do campo vive na miséria, dificultando o desenvolvimento do País. Há uma pequena faixa de população brasileira que tem condições normais de vida...

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — No programa da Aliança para o Progresso, o Presidente KENNEDY recomendou a reforma agrária aos países da América Latina.

*O Sr. Ministro Evandro Lins* — Mas o problema da reforma agrária tem ficado no terreno demagógico de propostas inaceitáveis ou tem sido paralisado nas canais burocráticos de repartições que se criaram para arrecadar dinheiro e nada têm sabido fazer. Sucedem-se os escândalos sôbre êsse assunto. Ainda recentemente, veio à tona um dêles, nos jornais, em tôrno de um dos órgãos destinados a encaminhar e solucionar o problema da reforma agrária.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — Compra de aviões, gastos nababescos...

*O Sr. Ministro Evandro Lins* — Gastos nababescos.

Sr. Presidente, não tenho dúvida de que o voto do eminente Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA é o que está de acôrdo com a Constituição, que entregou ao comando do Govêrno Federal a direção, a iniciativa da reforma agrária.

Não tenho em mãos a legislação sôbre o IBRA e o INDA, que poderá conter alguma disposição expressa, proibindo os Estados de qualquer iniciativa no sentido da reforma agrária. Mas de acôrdo com a letra e o espírito da Constituição, só a União pode desapropriar por interêsse social, visando planos de reforma agrária.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Devo repetir que não nego à União o poder de disciplinar a matéria. O que me parece excessivo é proibir o Estado de desapropriar, mesmo quando não queira se prevalecer da faculdade de pagar em títulos.

*O Sr. Ministro Evandro Lins* — Aí seriam planos paralelos e talvez colidentes.

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — O Estado do Rio Grande do Norte é um dos menores e onde a propriedade é mais dividida.

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Não entro no mérito para dizer se o Governador ALUÍZIO ALVES procedeu bem ou mal.

*O Sr. Ministro Evandro Lins* — A inércia do Poder Central tem levado os Estados a tentar resolver o problema. Isso revela que a União não tem sido eficiente. Assim, os Estados procuram solucioná-lo, de acôrdo com as necessidades locais.

Acompanho o voto do eminente Relator, apenas declarando, como o fêz o eminente Ministro ALIOMAR BALEEIRO, que o problema é eminentemente político, e que continuo a entender que a raiz da crise brasileira está no campo. Enquanto não se resolver o problema do campo, a maior parte da população do país que aí reside não terá condições de vida compatíveis com a dignidade humana. É preciso dar ao homem do campo capacidade para participar do progresso da Nação.

O problema há de ser resolvido, e as próprias necessidades do País obrigarão a resolvê-lo. Façamos votos para que seja no menor espaço de tempo possível.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — A pressão salarial nas cidades é maior ainda do que a miséria no campo. O que há no Brasil, sobretudo, mais desolador é a opressão salarial nas cidades, em que o operário não ganha para viver. A verdade é esta. Não se pode conter a inflação sòmente oprimindo o trabalhador!

VOTO — MÉRITO

*O Sr. Ministro Themístocles Cavalcanti* — Sr. Presidente, infelizmente a Constituição estabeleceu um sistema demasiadamente rígido. O projeto que havíamos elaborado, o Dr. LEVY CARNEIRO, o Ministro OROSIMBO NONATO e eu, trazia um sistema de convênios, colaboração entre a União e os Estados, para a execução da reforma agrária.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* (Relator) — Havia até um projeto inspirado no qual a Constituição tomou uma diretiva diversa.

*O Sr. Ministro Themístocles Cavalcanti* — Infelizmente, estabeleceu a Constituição um sistema de domínio exclusivo da União nesta matéria.

Acompanho o eminente Relator, julgando procedente a representação.

VOTO

*O Sr. Ministro Adaucto Cardoso* — Sr. Presidente, o projeto não chegou a formular planos para desapropriação. Não infringiu, portanto, a Constituição Federal no art. 157, § 5.º. Quanto ao § 1.º, ali se instituiu uma espécie de desapropriação que se pode indenizar com títulos especiais da dívida pública. Fico com a fundamentação do voto do eminente Ministro VICTOR NUNES, com a devida vênia do eminente Relator. Julgo procedente a representação.

EXTRATO DA ATA

Rp 718 — RN — Rel., Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpdo., Govêrno do Estado.

Decisão: Conhecida a representação contra os votos dos Ministros THEMÍSTOCLES CAVALCANTI e ADAUCTO CARDOSO, foi julgada procedente por unanimidade, para se declarar inconstitucional o Decreto norte-riograndense n.º 4.527, de 11 de outubro de 1965. Votou o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI. Presentes à sessão os Senhores Ministros THOMPSON FLORES, AMARAL SANTOS, THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, BARROS MONTEIRO, ADAUCTO CARDOSO, DJACI FALCÃO, ELOY DA ROCHA, ALIOMAR BALEEIRO, OSWALDO TRIGUEIRO, ADALÍCIO NOGUEIRA, EVANDRO LINS, VICTOR NUNES e GONÇALVES DE OLIVEIRA. Licenciados os Srs. Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA e HERMES LIMA.