— É inconstitucional o art. 11 do Decreto-lei federal n.º 554, de 1969, por violar a garantia, reafirmada no próprio art. 161 da Constituição, de que a desapropriação se faz mediante pagamento de justa remuneração.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Incra *versus* Severino Floro de Lima e sua mulher
Recurso Extraordinário nº 99.849 — Relator: Sr. Ministro
MOREIRA ALVES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer do recurso, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei federal nº 554, de 25 de abril de 1969.

Brasília, 17 de agosto de 1983. *Moreira Alves,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves: É este o teor do acórdão recorrido (fls. 201/210):

"VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator): Na *AC nº 71.656-MG*, de que fui relator, decidiu esta egrégia Turma:

'Desapropriação. Interesse social. Reforma agrária. Indenização. Avaliação. Inconstitucionalidade. Decreto-lei nº 554, de 1969. Juros moratórios.

I — O Tribunal Federal de Recursos declarou a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei nº 554, de 1969 (argüição de inconstitucionalidade no Ag. nº 38.537-MG, Relator p/acórdão o Sr. Ministro José Néri da Silveira). Destarte, a indenização a ser paga ao expropriado há de re-

sultar de avaliação judicial, sem possibilidade do prevalecimento dos valores apurados na forma dos incisos II e III do art. 3º do Decreto-lei nº 554, de 1969.

II — Juros moratórios na forma do enunciado na Súmula nº 70, do Tribunal Federal de Recursos.

III — Recurso da autarquia expropriante desprovido. Apelo dos expropriados provido, parcialmente.'

(...)

Disse eu, então, ao votar:

(...)

'Em trabalho que escrevi sobre o tema 'Desapropriação para fins de reforma agrária — apontamentos', publicado na *RDP* nº 34, p. 11 (*Rev. Jur. Lemi,* 104, p. 1), sutentei a constitucionalidade do art. 3º, II e III e art. 11 do Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969, 'por isso que a Constituição, no art. 153, § 22, ao cuidar de estabelecer, nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, a 'prévia e justa indenização em dinheiro', ressalvou, expressamente, o disposto no art. 161. Este, a seu turno, prescreve que a justa indenização, no caso, será 'fixada segundo os critérios que a lei estabelecer'. Verifica-se, assim, que a Constituição deu tratamento diverso, no que toca à indenização, às desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, subordinando esta a regime jurídico específico.'

O egrégio Tribunal Federal de Recursos, todavia, apreciando recurso interposto de decisão que proferi como juiz federal em Minas Gerais, entendeu de forma diferente. Na argüição de inconstitucionalidade havida no Ag. nº 38.537-MG, relator p/acórdão o Sr. Ministro José Néri da Silveira, o Plenário decidiu:

'— Desapropriação.

— Desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

— Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969. Argüição de inconstitucionalidade dos arts. 3º, incisos II e III, e 11.

— Na desapropriação, o proprietário há de receber indenização justa, pela perda do bem expropriado, inclusive em se tratando de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

— Não é possível adotar, em lei como critério decisivo a definir a justa indenização, o valor da propriedade declarado pelo titular, para fins de pagamento do imposto territorial rural.

— Inconstitucionalidade, apenas, do art. 11, do Decreto-lei nº 554, de 1969, e não de seu art. 3º, incisos II e III."

(...)

Quanto à inconstitucionalidade do art. 3º, II e III, do referido Decreto-lei nº 554/69, foi a mesma rejeitada por falta de *quorum* regimental. O eminente Ministro José Néri da Silveira, Relator, deixou expresso, entretanto, no seu voto:

"De todo o exposto, conferindo o art. 3º, II e III, do Decreto-lei nº 554, de 1969, a exegese acima referida, qual seja, de, aí, se estipular mera presunção *juris tantum* de correspondência entre o real valor do bem expropriado e a manifestação de vontade de seu proprietário, o que autorizará, desde logo, com base em tal compreender ter-se como justificado o depósito do valor declarado para os exclusivos fins previstos nos arts. 4º e seu parágrafo único, 6º, 7º e 8º, todos do mesmo diploma legal, não os tenho como inconstitucionais. Reconheço, todavia, a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei nº 554/69, pelos fundamentos antes invocados."

(...)

Verifica-se, então, pelo voto do Sr. Ministro Néri da Silveira, que os incisos II e III, do art. 3º, do Decreto-lei nº 554, de 1969, só não foram declarados inconstitucionais porque o eminente Ministro conferiu-lhes exegese estrita: os incisos II e III, do art. 3º, estipulam, simplesmente, mera presunção de vontade do expropriado, de modo a autorizar o depósito do valor para fins dos arts. 4º, parágrafo único, 6º, 7º e 8º, do Decreto-lei nº 554/69.

Posta assim a questão, força é reconhecer que a indenização resultará da avaliação judicial, sem possibilidade do prevalecimento do desejado pelo expropriante, que pugna no sentido da indenização ser fixa-

da na forma do disposto no art. 3º, II, e art. 11, do Decreto-lei nº 554/69. Com a ressalva do meu ponto de vista pessoal a respeito do tema, pois continuo entendendo, *data venia*, constitucional o art. 11, do Decreto-lei nº 554/69, o certo é que devo ajustar-me ao que decidiu o Plenário do TFR. Este, aliás, nos *Ags. nº 40.748-PR*, Relator Ministro José Dantas, e nº *40.634-Acre*, Relator Ministro Peçanha Martins, com base no decidido na argüição de inconstitucionalidade no Ag. nº 38.537-MG, mandou que a avaliação se fizesse.

A sentença, no caso, fundou-se no laudo do perito oficial, laudo único, às fls. 342/361. E fez bem, por isso que o laudo apresenta-se suficientemente fundamentado e com base em pesquisa mercadológica. A lapidar sentença do Juiz Antônio Augusto Catão Alves, com propriedade, analisou referido laudo e nada é necessário acrescentar-se ao que escreveu o atilado magistrado:

'60. Pela análise do aludido laudo, constata-se que o perito foi criterioso na fixação do valor da indenização, levando em consideração não só os aspectos de acesso, proximidade da sede do município, áreas agricultáveis, qualidade do cerrado, topografia do terreno, fertilidade do solo, sua capacidade de uso, profundidade, permeabilidade, drenagem, inundação, pedregosidade, declividade, erosão, mas, também, os preços do mercado, através de consulta às várias fontes que poderiam espelhar o valor real e atual das terras, consoante demonstração de fls. 45. Além disso, fixou a indenização dentro da média resultante da pesquisa feita, pelo que não assiste razão ao expropriante quando impugna o valor encontrado, mesmo porque, na apuração deste foi consultado, entre outras fontes de pesquisa, o próprio Cartório de 1º Ofício de Notas de João Pinheiro, do qual foram extraídas as escrituras de fls. 372/375, que, além de isoladamente serem insuficientes para apuração do valor venal das terras na região, não esclarecem os aspectos acima apontados.

61. Do mesmo modo, o valor das benfeitorias não me parece exagerado. Além disso, a avaliação de fls. 59/70 foi efetuada em 1976 e, naquela ocasião, já estava fora da realidade.

62. Ora, ninguém desconhece a elevação assustadora, mês a mês, do metro quadrado de construção.

63. Por essas razões, entendo que o laudo oficial satisfaz a exigência constitucional de *justa* indenização e, assim sendo, adoto-o.

64. Quanto ao valor devido a cada expropriado, *por não ter sido impugnado*, acolho a discriminação de fls. 350.

Pelo exposto, julgo procedente a ação para o fim especificado na inicial e, adotando o laudo de fls. 342/359, fixo a indenização a ser paga aos expropriados, observada, quanto ao pagamento, a discriminação de fls. 350, em Cr$ 45.140.600,00 (quarenta e cinco milhões cento e quarenta e nove mil e seiscentos cruzeiros), acrescida de juros compensatórios (Súmula nº 164 STF) de 12% (doze por cento) ao ano (AC nº 55.158-PR — Relator: Min. Carlos Mário Velloso, TFR, 3.ª Turma — unânime — *DJU* de 12.12.79), correção monetária e honorários de advogado, que arbitro em 5% (cinco por cento) sobre a diferença entre a oferta e a indenização, ambos os valores corrigidos monetariamente, depois de somados os acréscimos legais.

Quanto aos juros moratórios, porque inacumuláveis com os compensatórios, não são devidos (AC nº 39.773-RS — TFR — 1.ª Turma, *DJU* 10.12.76, p. 10.642).

Decorrido o prazo de recurso voluntário, com ou sem ele, subam os autos, para reexame, ao egrégio Tribunal Federal de Recursos (art. 1º, § 2º, Lei nº 6.825/80).

Custas *ex lege*' (fls. 421/422).

Confirmo a sentença, no particular.

Nego provimento ao apelo da autarquia expropriante.

III

'Recurso dos expropriados

a) Juros moratórios

A jurisprudência evoluiu no sentido de ser possível a cumulação dos juros com-

pensatórios com os moratórios, contados estes, à taxa de 6% ao ano, a partir do trânsito em julgado da sentença que fixa a indenização (TFR, Súmula nº 70).

Provejo o apelo, no ponto.

b) Benfeitorias: avaliação incompleta

Os expropriados sustentam que a avaliação, no que tange a benfeitorias, ficou incompleta (lê fls. 468).

Isso, todavia, não ficou comprovado, nos autos, mesmo porque, apesar de devidamente compromissado, não apresentou o assistente técnico indicado pelo expropriado o seu laudo.

Desprovejo o recurso, pois, no particular.

IV

Em conclusão, nego provimento ao apelo da autarquia expropriante e dou provimento parcial ao recurso dos expropriados.'

(...)

Destarte, a indenização a ser paga há de resultar de avaliação judicial, sem possibilidade do prevalecimento do critério inscrito no art. 3º, II e III, e art. 11, do Decreto-lei nº 554, de 1969.

II

A sentença adotou o laudo do perito oficial, às fls. 94/100, que fixou o valor da terra nua em Cr$ 10.656.000,00, avaliando as benfeitorias por Cr$ 300.150,00, assim distribuídos: Cr$ 211.400,00 pelas construções, e Cr$ 88.750,00 pelas pastagens (fls. 100).

Em verdade, o laudo não é impecável. Cumpria ao perito comprovar os dados em que se baseou para formular a avaliação. Deveria, outrossim, trazer para os autos a prova de que realizou pesquisa mercadológica. Acontece, todavia, que o laudo do assistente técnico indicado pela autarquia expropriante padece dos mesmso defeitos e, o que é pior, parece que se baseia em dados fornecidos pela própria autarquia expropriante, isso porque, conforme esclarecido à fls. 147, o assistente técnico do Incra é servidor deste, 'exercendo as funções de agrônomo' (fls. 147).

O Dr. Juiz complementou o laudo oficial com dados que retirou de sua experiência funcional. Escreveu:

'Pelas mãos do juiz que prolata esta sentença têm passado inúmeras ações de desapropriação, de faixas de propriedades promovidas pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — DNER, em diversas zonas do estado.

Assim, em Salgueiro, no alto sertão, em 22.6.79, o DNER, ofereceu Cr$ 9.980,00 (nove mil novecentos e oitenta cruzeiros), conforme processo nº 1.702-07/78.

Em 11.11.80, em Caruaru, também o DNER, ofereceu Cr$ 3.545.600,00 (três milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, seiscentos cruzeiros) por hectares (Processo nº 738-30/81).'

(...)

Aqui, o perito oficial avaliou por Cr$ 20 mil o hectare (laudo, fls. 95). Esclarece que esse valor é do ano de 1979. O Dr. Juiz, pois, deve ter cometido equívoco quando afirma que o DNER ofereceu, por terras localizadas em Caruaru Cr$ 3.545.600,00 'por hectares' (*sic*), em 11.11.80.

Confirmo a sentença, no particular.

III

São devidos os juros compensatórios, à razão de 12% (doze por cento) ao ano (TFR, Súmula nº 110). Deverão ser calculados com obediência ao estatuído na Súmula nº 74, TFR.

IV

A correção monetária deveria incidir a partir da data do laudo (TFR, Súmula nº 75). A sentença a concedeu, todavia, 'a partir de quando se completou um ano do laudo dos peritos'. Não houve recurso dos expropriados. Mantenho a sentença, pois, no particular.

V

Os honorários advocatícios foram arbitrados em 10% do valor da condenação.

A sentença, no ponto, deve ser modificada.

Mantenho o percentual concedido — 10%. Incidirá ele, entretanto, sobre a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas as parcelas.

VI

O salário do perito foi arbitrado de forma razoável. Mantenho o arbitramento.

VII

Das custas, está a autarquia expropriante isenta. Modifico a sentença, no ponto.

VIII

Diante do exposto, dou provimento parcial ao recurso."

Interposto recurso extraordinário, foi ele admitido pelo seguinte despacho (fls. 226/228):

"Na ação expropriatória de que se trata, a 4.ª Turma deste Tribunal (Relator o Sr. Ministro Carlos Mário) reformou parcialmente o decisório da 1.ª instância, para fixar o *quantum* indenizatório nos termos assim sumariados:

'Desapropriação. Interesse social. Reforma agrária. Indenização. Avaliação. Inconstitucionalidade. Decreto-lei nº 554, de 1969. Juros compensatórios. Honorários advocatícios. Custas.

I. O Tribunal Federal de Recursos declarou a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei nº 554, de 1969 (argüição de inconstitucionalidade no Ag. nº 38.537-MG, relator p/acórdão o Sr. Ministro Néri da Silveira). Destarte, a indenização a ser paga ao expropriado há de resultar de avaliação judicial, sem possibilidade do prevalecimento dos valores apurados na forma dos incisos II e III do art. 3º do Decreto-lei nº 554/69.

II. Juros compensatórios na forma das Súmulas n.os 74 e 110, do TFR.

III. Honorários advocatícios de 10% sobre a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas as parcelas.

IV. A autarquia expropriante está isenta de pagamento de custas.

V. Recurso provido, parcialmente' (fls. 212).

Desse acórdão, a autarquia expropriante manifesta recurso extraordinário, invocando amparo tão-somente na alínea *a* da norma constitucional autorizadora, sustentando contrariedade ao disposto no art. 161 da Carta Magna, que confere à lei ordinária autorização para fixar o conceito da justa indenização por interesse social, para fins de reforma agrária, e negativa de vigência ao Decreto-lei nº 554/69, cujos dispositivos foram editados na forma do dito preceito maior.

Não há negar que a matéria constitucional proposta no recurso está ventilada no acórdão, com todas as letras, como o voto condutor reportou-se ao incidente instaurado a propósito, justamente, da norma que recomenda a indenização a rigor de critérios pré-fixados na própria lei, e não pela forma ordinária da avaliação. E da plena razoabilidade da presente suscitação constitucional, relembre-se o respeitável número de votos vencidos no julgamento daquele incidente, nos termos dos fundamentos que ainda agora o Sr. Ministro Carlos Mário ressalvou em função do seu ponto de vista pessoal.

Essa colocação da espécie basta, a meu ver, a que se processe o apelo, com ensejo a que o Pretório excelso a deslinde, sob o ângulo do dispositivo legal declarado inconstitucional por este Tribunal.

Admito, pois, o recurso.

Publique-se."

A fls. 245/249, assim se manifesta a Procuradoria-Geral da República, em parecer do Dr. Mauro Leite Soares:

"1. A ementa do acórdão recorrido reflete o mérito da matéria impugnada extraordinariamente, fls. 212:

'Desapropriação. Interesse social. Reforma agrária. Indenização. Avaliação. Inconstitucionalidade. Decreto-lei nº 554, de 1969. Juros moratórios.

I — O Tribunal Federal de Recursos declarou a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei nº 554, de 1969 (argüição de inconstitucionalidade no Ag. nº 38.537-

MG, relator p/acórdão o Sr. Ministro José Néri da Silveira). Destarte, a indenização a ser paga ao expropriado há de resultar de avaliação judicial, sem possibilidade do prevalecimento dos valores apurados na forma dos incisos II e III do art. 3º do Decreto-lei nº 554, de 1969.'

2. Com apoio na letra *a*, alega a autarquia desapropriante que inexiste a declarada inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei nº 554/69 e, assim, foi contrariado o art. 161 da Constituição.

3. Assiste razão ao recorrente. O art. 161 da Constituição Federal dispõe expressamente que a justa indenização, em caso de desapropriação da propriedade rural, deve ser fixada segundo os critérios que a lei estabelecer. Se o Decreto-lei nº 554/69 adotou o valor da propriedade declarado por seu titular, para fins de pagamento do imposto territorial rural, temos que tal critério não viola o dispositivo constitucional regulamentado, isto é, o art. 161 e parágrafos, combinado com o anterior art. 160, III, referente à função social da propriedade.

4. O critério legal encontra respaldo especialmente no caráter peculiar dessa desapropriação, que tem por objeto imóveis desvirtuados da função social da propriedade, constituindo-se, assim, em princípio vinculado ao desenvolvimento nacional e à justiça social.

5. Os critérios para a 'justa indenização' fixados nos arts. 153, § 22, e 161, *caput*, da Constituição, não são idênticos e nem obrigatoriamente deveriam ser idênticos, porque os pressupostos para as respectivas desapropriações são diferentes, tanto que o próprio § 22 do art. 153 faz expressa ressalva ao disposto no art. 161. Este, em seu § 2º, declara que a desapropriação só recairá sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o estabelecido na lei regulamentadora e, esta, que é o Decreto-lei nº 554/69, em seu art. 2º, declara:

'Art. 2º Ainda quando situados nas áreas de que trata o art. 1º, não serão objeto de desapropriação, na forma prevista neste decreto-lei, os imóveis que satisfizerem os requisitos para classificação como empresa rural, fixados na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e sua regulamentação.'

6. A Lei nº 4.504 define, em seu art. 4º, inciso VI:

'Empresa rural é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel, segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias.'

7. Ora, o Decreto-lei nº 554/69 declara no § 3º do seu art. 3º:

'§ 3º Dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação deste decreto-lei, os proprietários de imóveis rurais poderão apresentar, mediante justificação, nova declaração do respectivo valor, em substituição à anteriormente formulada para efeito de pagamento do imposto territorial rural.'

8. Não há por que se pretender a equivalência, a identidade, a igualdade, a equiparação dos critérios inscritos na lei regulamentadora da desapropriação por necessidade ou utilidade pública aos constantes da regulamentação da desapropriação por interesse social. Estes, que são os do Decreto-lei nº 554/69, podem ser considerados como rígidos, possivelmente, mas nem por isso, somente, podem ou devem ser tidos como inconstitucionais, mesmo porque, conforme já dissemos, estão jungidos ao Título III da Constituição, Da ordem econômica e social. Os princípios, os parâmetros são diferentes, por se tratar de coisas diferentes e a decisão recorrida, acaso mantida, redundaria na aplicação de isonomia inversa. Logicamente, a lei regulamentar não excluiu a apreciação judicial da desapropriação em tela, limitando-se à fixação dos critérios a serem obedecidos no exame pelo Poder Judiciário. Se a Constituição trata diferentemente os tipos de desapropriação em questão, não é inconstitucional o dispositivo legal que também trata diferentemente tal desapropriação para fins de reforma

agrária, em confronto com outro tipo de desapropriação baseado em pressupostos diferentes, quais sejam por necessidade ou utilidade pública.

9. Inexistindo inconstitucionalidade no Decreto-lei nº 554/69, somos pelo conhecimento e provimento do recurso extraordinário."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator): 1. O óbice do inciso V, *c*, do art. 325 do Regimento Interno desta Corte é afastado, no caso, porquanto a questão versada no recurso extraordinário é de natureza exclusivamente constitucional: a ofensa, ou não, do disposto no *caput* do art. 161 da Constituição Federal.

2. A questão já foi amplamente discutida no Tribunal Federal de Recursos, ao julgar o incidente de argüição de inconstitucionalidade levantado no agravo de instrumento nº 38.537, de que foi relator para o acórdão o Sr. Ministro Néri da Silveira, então integrante daquela Corte. A ementa desse aresto tem o teor seguinte:

"Desapropriação.

— Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

— Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969.

— Argüição de inconstitucionalidade dos arts. 3º, incisos II e III, e 11.

— Na desapropriação, o proprietário há de receber indenização justa, pela perda do bem expropriado, inclusive em se tratando de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

— Não é possível adotar, em lei, como critério decisivo a definir a justa indenização, o valor da propriedade declarado pelo titular, para fins de pagamento do imposto territorial rural.

— Inconstitucionalidade, apenas, do art. 11, do Decreto-lei nº 554, de 1969, e não de seu art. 3º, incisos II e III."

Do exame desse aresto, observa-se que não foi declarada a inconstitucionalidade dos incisos II e III do artigo 3º do Decreto-lei nº 554/69, por falta de *quorum*, uma vez que, a favor de sua constitucionalidade se computaram os votos que assim o declararam irrestritamente, bem como os dos Srs. Ministros Néri da Silveira e Evandro Gueiros, que lhe deram exegese estrita: a de que eles estabelecem, apenas, mera presunção de vontade do expropriado, a qual autoriza o depósito do valor para os fins dos arts. 4º, parágrafo único, 6º, 7º e 8º do mencionado decreto-lei.

Estou de inteiro acordo com a declaração de inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969, que é bastante para sustentar a conclusão do acórdão ora recorrido.

Reza o citado art. 11:

"Na revisão do valor da indenização, deverá ser respeitado, em qualquer caso, como limite máximo, o valor declarado pelo proprietário, para efeito de pagamento do imposto territorial rural, e eventualmente reajustado nos termos do § 3º do art. 3º."

Por esse dispositivo, a revisão (que é a judicial) do valor da indenização devida tem um limite máximo — o valor declarado pelo proprietário, para efeito de pagamento do imposto territorial rural — que vincula o juiz, ainda quando não corresponda ele ao da indenização justa.

Ora, o art. 161, *caput*, da Constituição, ao declarar que "a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer", permite, apenas, que o legislador fixe critérios com os quais se possa chegar à indenização que ela determina seja justa, e não que o legislador fixe limite intransponível que tenha de ser observado ainda quando o valor a ele correspondente não se coadune com o justo.

Indenização justa é, sem dúvida alguma, a compensação em dinheiro que reponha, o mais exatamente possível, no patrimônio do desapropriado, o valor real da coisa daí retirada.

O que não me parece defensável é o entendimento de que, após haver o princípio constitucional reafirmado a garantia da *justa indenização*, se tenha como possível

que o legislador ordinário, por ter o mesmo texto declarado que ela será fixada *segundo os critérios que a lei estabelecer*, possa, por meio destes (*que são meros instrumentos*), impossibilitar que se alcance o objetivo (*a justa indenização*) para cuja consecução eles são permitidos.

Pretendesse o constituinte deixar ao arbítrio do legislador ordinário o modo de fixação do valor, não teria ele reafirmado a *garantia do pagamento da indenização justa*, que cerceia a lei ordinária, mas declarado, simplesmente, que a desapropriação, nesse caso, se faria mediante o pagamento de valor a ser fixado exclusivamente segundo os critérios estabelecidos em lei.

Note-se, aliás, que, quando o constituinte quer deixar a conceituação de uma idéia a critério decisivo do legislador ordinário, o declara em termos como os utilizados no § 3º, parte inicial, desse mesmo art. 161:

"A indenização em títulos somente será feita quando se tratar de latifúndio, *como tal conceituado em lei* (...)."

3. Sendo inconstitucional o citado art. 11 do Decreto-lei nº 554/69, não poderia o acórdão recorrido — que não tem competência para declarar a inconstitucionalidade de lei — deixar de atribuir aos incisos II e III do art. 3º do mesmo decreto-lei a exegese que lhe deu, advinda do julgamento do incidente de inconstitucionalidade pelo Plenário do Tribunal Federal de Recursos, e que, pelas próprias razões que levam à inconstitucionalidade do art. 11, não viola, por conciliar-se com elas, o art. 161, *caput*, da Constituição Federal: tais incisos estabelecem, apenas, mera presunção de vontade do expropriado, a qual autoriza o depósito do valor para os fins dos arts. 4º, parágrafo único, 6º, 7º e 8º do mencionado decreto-lei.

4. Em face do exposto, não conheço do presente recurso, e declaro a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei federal nº 554, de 25 de abril de 1969.

VOTO

O Sr. Ministro Francisco Rezek: Sr. Presidente, vou pedir vênia ao eminente relator, e aos ministros que a respeito da matéria têm posição idêntica à de S. Exa., já exteriorizada no Tribunal Federal de Recursos, para manter um ponto de vista que assumi a respeito deste tema, ainda como Procurador da República, e que não me sinto motivado a alterar.

Parece-me que a Constituição dá tratamento diferenciado à matéria, quando dela cuida no § 22 do rol das garantias, e quando a versa no art. 161. A expropriação motivada por interesse social, de que trata o art. 161, tem um perfil que lhe é único. Estabelece, aqui, a Lei Maior, uma indenização justa segundo critérios confiados ao legislador ordinário. A razão disso é o fato de que essa expropriação, diversamente das outras, só pode recair sobre determinado tipo de bem, qual seja a propriedade rural cuja forma de exploração contraria "o acima disposto", isto é, os elementos basilares da ordem econômica e social enunciados no art. 160, precipuamente a função social da propriedade.

Parece-me que não é abusiva a conduta do legislador ordinário, quando ele atenta, para dar-se um parâmetro, ao valor declarado pelo proprietário para fins de pagamento do imposto territorial rural.

Não seria demais lembrar que o imposto territorial rural, no caso do imóvel inaproveitado ou subaproveitado, é o único benefício que essa propriedade proporciona ao meio social. E não me parece injusto, à luz dessa ótica, que o legislador use do poder a ele confiado pelo constituinte, fixando-se no valor declarado para fins tributários.

Não queria, também, deixar turbar meu raciocínio por uma circunstância extremamente penosa, que é o hábito de atribuir ao imóvel, para fins de tributação, um valor dissociado da realidade. Desse vício social de que padecemos, não quero extrair repercussões sobre a pura análise jurídica do problema.

De modo que peço vênia aos eminentes ministros que já se manifestaram no sentido de profligar essa legislação ordinária, para, na espécie, conhecer do recurso extraordi-

nário do Incra, pela letra *a*, e dar-lhe provimento.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Sr. Presidente, parece-me que no processo há um voto meu, proferido no Tribunal Federal de Recursos, em que me manifestei, não só pela inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei nº 554, porque feria o preceito do art. 161 da Constituição Federal, segundo o qual na desapropriação da propriedade rural devia haver justa indenização, como igualmente dei por inconstitucionais outros dispositivos vinculados àquele mesmo art. 11 e do qual dependiam.

A Constituição apenas possibilitou que a lei pudesse estabelecer os critérios para a apuração do justo valor da propriedade, mas não que o preço pudesse dissociar-se de tal valor, pois que necessariamente ele haveria que ser justo. Assim, pelas razões que já naquela oportunidade anterior expendi, e também pelas agora expostas pelo Sr. Ministro Relator, *data venia* do eminente Ministro Francisco Rezek, não conheço de ambos os recursos.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: Sr. Presidente, *data venia* do eminente Ministro Francisco Rezek, acompanho o voto do eminente Relator e peço vênia para aduzir mais um argumento.

A norma geral relativa a direito de propriedade, da Constituição da República, e que garante a função social da propriedade, como princípio orientador, na área econômica e social, é aquela que se insculpe no art. 153, § 22:

"É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior."

Então, o art. 161 só é ressalvado para o fim de não se dar a desapropriação em dinheiro. O princípio, entretanto, da prévia e justa indenização, só é ressalvado pelo § 22 para o fim do art. 161:

"(...) segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de 20 anos (...)."

A norma geral é aquela do § 22, que assegura o direito de propriedade. É apenas a restrição que faço, no sentido do não pagamento em dinheiro.

Não conheço do recurso.

É o voto.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Alfredo Buzaid: Sr. Presidente, *data venia* do eminente Ministro Francisco Resek, acompanho o eminente Relator.

Às ponderações já feitas, peço vênia para acrescentar mais uma. Tanto no art. 153, § 22, quanto no art. 161 da Constituição Federal, fala-se sempre em justa indenização. Essa é a cláusula determinante do critério. Outro critério, que venha a ser hostil ou incompatível com a justa indenização, não atende ao preceito constitucional.

Não conheço do recurso.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente. Acompanho o eminente Ministro Relator e o faço pelos fundamentos do voto que proferi na Argüição de Inconstitucionalidade no Agravo de Instrumento nº 38.537-MG, no Tribunal Federal de Recursos, cuja fundamentação farei incorporar a este voto.

Não conheço do recurso extraordinário.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro José Néri da Silveira: No julgamento do Agravo de Instrumento nº

38.537-MG, a colenda 1.ª Turma, seguindo o voto do eminente Relator, Sr. Ministro Márcio Ribeiro, decidiu afetar ao Tribunal Pleno questão concernente à constitucionalidade do art. 3º, II e III, e art. 11, ambos do Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969, que dispõe sobre desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária.

Rezam os dispositivos legais indicados, *verbis*:

"Art. 3º. Na desapropriação a que se refere o art. 1º, considera-se justa indenização da propriedade:

I — (*omissis*).

II — Na falta de acordo, o valor da propriedade, declarado pelo seu titular para fins de pagamento do imposto territorial rural, se aceito pelo expropriante; ou

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

"Art. 11. Na revisão do valor da indenização, deverá ser respeitado, em qualquer caso, como limite máximo, o valor declarado pelo proprietário, para efeito de pagamento do imposto territorial rural, e eventualmente reajustado nos termos do § 3º do art. 3º."

Em seu douto voto na Turma, às fls. 646, o ilustre Ministro Márcio Ribeiro anotou:

"A desapropriante entende que devido a remissão que o § 22, art. 153 da CF fez ao art. 161, e a deste à lei ordinária, os critérios desta serão reputados justos.

A questão, porém, é saber como o Poder Judiciário poderá decidir sobre isso.

O MM. Juiz, no final de seu despacho, determinou a avaliação: observando-se a legislação pertinente (art. 3º, do Decreto-lei nº 554/69).

Como ele concluíra pela constitucionalidade do item II, aliás sem se referir ao art. 11, fica parecendo que limitou a liberdade do perito em proceder a avaliação.

A argüição da constitucionalidade da lei, ainda não resolvida neste ou no Supremo Tribunal Federal, deve ser afetada a Tribunal Pleno.

Ao primeiro exame, parece-me inconstitucional a lei quando submete a desapropriação judicial ao valor declarado pelo desapropriado para efeito de pagamento do imposto territorial rural, se aceito pelo desapropriante ou, se não aceito, ao valor resultante de avaliação levada a efeito pelo próprio desapropriante.

A fixação do limite não se coaduna com a liberdade de competência do Judiciário para apreciação das lesões de direito individual, nem com o direito de propriedade (CF art. 153, *caput*, e §§ 4º e 22).

A remissão desse parágrafo ou art. 161 não pode ter a significação de prévia aprovação dos critérios legais com afastamento do controle judiciário. Proponho, pois, se leve ao Pleno a questão preliminar da constitucionalidade do art. 3º, II e III, e do art. 11 do Decreto-lei nº 554/69."

Na instância originária, a *quaestio juris* foi examinada pelo eminente Ministro Carlos Mário Velloso, então juiz federal da 3.ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais, que desacolheu a inconstitucionalidade dos dispositivos em referência, conforme se lê do traslado de seu brilhante despacho, às fls. 122/123, *verbis*:

"a) — *arts. 3º, II, e 11 do Decreto-lei nº 554/69*:

29. O argumento dos argüentes é no sentido de que a indenização há de ser justa, não se confundindo o justo valor de um imóvel com o seu valor fiscal, não podendo a legislação ordinária limitar o valor da indenização no *quantum* dado ao imóvel para efeito de pagamento do imposto territorial rural.

30. Abrindo o debate, ressalte-se que o eg. STF e o colendo TFR ainda não se manifestaram a respeito, segundo pesquisa que fizemos.

31. O nosso entendimento, *data venia*, é no sentido da constitucionalidade dos dispositivos legais em apreço. É que a Constituição, no art. 153, § 22, ao cuidar de estabelecer, nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, a 'prévia e justa indenização em dinheiro', ressalvou, expressamente, o disposto no art. 161. Este, a seu turno, pres-

creve que a justa indenização, no caso, será 'fixada segundo os critérios que a lei estabelecer'.

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

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

34. Assim o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, que escreve:

'A indenização justa prevista no art. 161, e parágrafos, do texto constitucional é a que obedece aos critérios de justo fixado em lei.' (Apontamentos sobre a desapropriação no direito brasileiro, *Rev. de Dir. Público*, v. 23, p. 18.)

35. Também, ao que parece, o de Franco Sobrinho (*Desapropriação*, 1973, p. 333).

36. Decidindo a Ação de Desapropriação nº 2.074/71-B, o eminente Juiz Sebastião Reis assim também entendeu, ao deixar expresso:

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

Reitera o ilustre Ministro Carlos Mário Velloso sua compreensão a tal propósito em aula proferida no curso de pós-graduação da PUC, de São Paulo, a 24.11.1975, publicada na *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, 1976, nº 49, p. 273/275, e na *Revista de Direito Público*, v. 34, p. 17.

Em seu recurso, os expropriados sustentam que, se o art. 161 da Constituição Federal admite "os critérios que a lei estabelecer" para a justa indenização, "isso não pode significar que a lei possa usar de descritérios ou de falta de critério, a ponto de, impondo uma indenização injusta, burlar a própria Constituição (...)." E é aqui que se situa o nó da controvérsia: não é qualquer lei que vale; só vale a lei que vier com critérios compatíveis com o direito constitucionalmente assegurado — à indenização justa! (fls. 17). Noutro passo, observam os desapropriados (fls. 19/21):

"31. O art. 3º do Decreto-lei nº 554 não é a primeira tentativa de impor o valor cadastrado como base ou índice do *justo preço, justo valor* ou *justa indenização* — nas desapropriações: o Decreto-lei nº 3.365, de 1941, teve no seu art. 27 um parágrafo único assim redigido:

'Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o *quantum* da indenização não será inferior a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação.'

A oposição entre esse critério e a simples indenização que a Constituição de 1937 garantia provocou muito cedo a lúcida e corajosa reação do Poder Judiciário, que assentou solidamente que o limite acima (do parágrafo único do art. 27) não podia funcionar, que era perfeitamente permitido ultrapassá-lo, que impor o limite era contrário à Constituição.

É esclarecedor lembrar que a Constituição de 1937 só falava em 'indenização prévia', sem o adjetivo *justa*, com um acréscimo juridicamente igual ao do atual art. 161:

'(...) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.'

Evidentemente, a propriedade era menos garantida em 1937, tempo dos estados totalitários, do que atualmente.

E não é possível negar hoje a justa indenização que o Judiciário continuou dando, apesar do Decreto-lei nº 3.365/41 e da própria Constituição de 1937, onde a

definição da propriedade fora deferida à lei ordinária.

32. A jurisprudência que rejeitou como inconstitucional o limite tirado do lançamento fiscal ao valor da indenização simples de 1937 e 1941 — pode ser verificada na *Revista Forense,* vs. 111/142 e 145, 105/70, 103/475, 106/518, 107/85, 108/512, 109/155, 114/397, 105/335, 107/491, 122/133, 154/161 etc., na *Direito,* vs. 34/332, 37/323, 38/329, 53/250, 24/265, 63/213, 64/189, 64/290 etc.

No Supremo Tribunal Federal a imprestabilidade do limite do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei nº 3.365 à indenização expropriatória chegou a ser jurisprudência fria e unânime: cf. Jardel Noronha, *Da Desapropriação no Supremo Trib. Federal,* v. 1, p. 26, Rec. Extr. nº 8.947, p. 278, Rec. Extr. nº 29.989 etc.

A posição da Instância Excelsa está bem clara neste aresto, entre muitos:

Trata-se de matéria pacífica, que não suscita mais qualquer dúvida: a de que o Judiciário pode ultrapassar o limite previsto no art. 27, parágrafo único do Decreto-lei nº 3.365/41.' (Jardel Noronha, op. cit., p. 204-206, Rec. Extr. nº 25.773).

33. Tão morto ficou esse parágrafo único, que acabou revogado pela Lei nº 2.786, de 1956, que o substituiu por §§ totalmente novos e totalmente diferentes (...)."

2. É possível asseverar que, no mundo ocidental, nesta quadra do tempo, todas as Constituições reconhecem a propriedade privada como um direito individual, admitindo, todavia, limitações à sua aquisição, exercício e disponibilidade, em atenção ao interesse público ou social, sendo, precisamente, no campo das restrições, maiores ou menores, que o debate sucede, "com reflexos positivos e negativos no gozo da liberdade individual e no funcionamento do regime democrático". Já no curso do movimento revolucionário do último quartel do século XVIII, o instituto da desapropriação ganhou forma positiva como se vê do art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26.8.1789, *verbis*:

"Art. 17. La proprieté étant um droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lors que la nécessité publique, légalement constaté, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préable indemnité."

O direito reconhecido ao Estado de decretar a perda da propriedade privada, alçado à categoria constitucional, pressupõe a necessidade ou utilidade públicas ou o interesse social, assim como hoje se prevêem, definidos os casos em lei e não pendentes apenas da discrição administrativa. As cláusulas de prévia e justa indenização, de outra parte, que já se encontram no transcrito art. 17 da Declaração de 1789, repetidos no art. 545 do Código Napoleão, da primeira década do século passado, tiveram no constitucionalismo pátrio, expressa consagração nas Cartas Políticas de 1934 (art. 113, inciso 17), 1946 (art. 141, § 16) e 1967 (art. 50, § 22), mantidas na revisão de 1969 (art. 53, § 22). Na Constituição Imperial de 1824, art. 179, inciso 22, e na Constituição de 1891, art. 72, § 17, e ainda na Carta de 1937, art. 122, inciso 14, estabeleceu-se que a desapropriação se haveria de dar com prévia indenização, omitindo-se a cláusula "justa" indenização, estipulando-se, da qualquer sorte, no primeiro Estatuto Fundamental do Brasil, que "A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização" (art. 179, inciso 22, *última parte*).

Dessa maneira, desde a Constituição social-democrática de 14 de julho de 1934, tão-só, com o hiato da Carta de 1937, é de nosso sistema constitucional a previsão geral de a perda da propriedade individual por desapropriação dar-se apenas com prévia e justa indenização.

No regime constitucional em vigor, prevê-se, entretanto, ressalva a esses postulados, nos termos do art. 153, § 22, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, *verbis*:

"§ 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da

dívida pública com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior."

Reza, à sua vez, o art. 161, do mesmo Diploma Maior:

"Art. 161. A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de 20 anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até 50% do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas."

Define-se, dessa maneira, no art. 161 da Constituição, modalidade especial de desapropriação por interesse social, referente à propriedade territorial rural, reservada à competência exclusiva da União (art. 161, § 2º) e limitada a áreas incluídas nas zonas prioritárias da reforma agrária fixadas em decreto do Poder Executivo, só se dando a indenização em títulos, quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei.

Essa forma de desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária, já fora definida, inicialmente, na Emenda Constitucional nº 10 à Constituição de 1946, datada de 9.11.64, que modificou, dentre outros, a redação do art. 141, § 16, introduzindo seis parágrafos ao art. 147, da Constituição de 1946, preceituando o parágrafo 1º, *verbis*:

"§ 1º. Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de 20 anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do imposto territorial *rural* e como pagamento do preço de terras públicas."

Na Mensagem ao Congresso Nacional, destacou o Presidente da República:

"Nela se consignam modificações constitucionais referentes à tributação e à desapropriação por interesse social, julgadas necessárias à correta formulação dos problemas concernentes à reforma agrária e ao desenvolvimento rural. (...).

Quanto à alteração do art. 141, § 16, e complementação do art. 147, propõe o Governo, ante a impossibilidade de pagamento em dinheiro das desapropriações necessárias à reforma agrária, que a União, em se tratando de latifúndio, possa efetivar em títulos o pagamento aos expropriados" (*in*: *Diário do Congresso Nacional*, seção I, 21.10.1964).

As disposições dos parágrafos introduzidos no art. 147 da Lei Magna de 1946 foram incorporadas à nova Constituição, de 24 de janeiro de 1967, com pequenas alterações de redação, mantendo-se, aí, explícito que a desapropriação se faria, "mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública".

A norma constitucional do art. 161 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, transcrita, teve a origem de sua redação no Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969, que alterou precisamente os §§ 1º e 5º, revogando o § 11, todos do art. 157 da Carta Política de 1967, passando o § 1º do referido artigo a viger com a seguinte redação:

"§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de 20 anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas."

Excluída a cláusula inicial, o parágrafo 1º, do art. 157, da Constituição de 1967, na redação introduzida pelo Ato Institucional nº 9, de abril de 1969, veio a constituir o vigorante art. 161, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Desde o Ato Institucional nº 9, de 1969, portanto, retirou-se do texto constitucional, no que concerne à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, a expressão "prévia" indenização, mantendo-se, porém, a fórmula "justa indenização", acrescida da cláusula "fixada segundo os critérios que a lei estabelecer". Aliás, desde a Emenda Constitucional nº 10, de 1964, à Constituição de 1946, já se observava a incompatibilidade da cláusula da "prévia indenização" com o pagamento em títulos especiais da dívida pública, pois "quem paga com títulos a prazo não paga previamente", como anotou Gilberto Siqueira Lopes (*RDP*, v. 26, p. 57).

Cumpre entender, todavia, consoante é de nosso sistema constitucional, que, na desapropriação, o proprietário há de ter indenização justa, pela perda do bem expropriado, inclusive, em se tratando de hipótese de interesse social, para fins de reforma agrária. A autorização ao legislador, em ordem ao estabelecimento de critérios para apurar-se o justo preço, não pode significar outorga à legislatura ordinária de competência insuscetível de controle pelo Judiciário. Ao particular deve ser resguardada a garantia de indenização justa, quando o Poder Público, em invocando motivo legítimo de interesse social, lhe desapropria bem de seu patrimônio, ainda que latifúndio, para fins de reforma agrária.

Em verdade, amplo debate se travou, anteriormente à disciplina dos casos de desapropriação por interesse social, acerca da indenização devida ao proprietário, com vistas à reforma agrária, no País, conforme o anotou Carlos Medeiros Silva, em conferência pronunciada em abril de 1963, inserta na *Revista Forense*, v. 204, p. 5/12, sob o título "Aspectos Constitucionais e Legais da Reforma Agrária". Referindo-se ao anteprojeto de lei, de que, por fim, resultou a Lei nº 4.132, de 1962, esclareceu, entretanto, a tal propósito:

"23. Procurando ser fiel a estes ensinamentos, o anteprojeto de lei de desapropriação por interesse social entendeu que o proprietário de bem mantido em condições anti-sociais poderia sofrer limitações no seu direito de receber indenização, no caso de desapropriação por 'interesse social', cujo pagamento, entretanto, continuaria a ser prévio e em dinheiro.

24. Mas a idéia não vingou no Congresso Nacional e, desde o primeiro contraste que o anteprojeto sofreu, na Comissão de Constituição da Câmara, ficou assente que a indenização, em tal caso, não deveria sofrer limitações e ser apurada pela forma peculiar às modalidades tradicionais de desapropriação por necessidade e utilidade públicas. Caso contrário, seria infringido o texto constitucional.

25. Frustrados os objetivos primordiais da nova figura de desapropriação, exceto quanto à possibilidade de revenda e de locação, começou a generalizar-se a convicção de que somente emenda constitucional ensejaria uma reforma agrária de maior alcance, através da ampliação do conceito da desapropriação por interesse social, admitidas, expressamente, restrições quanto à fixação e forma de pagamento do preço de indenização" (p. 7).

Embora a nova modalidade de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, da propriedade territorial rural, nas hipóteses definidas em lei, preveja forma de pagamento especial, com títulos da dívida pública, e não se garanta ao proprietário prévia indenização, certo está que o sistema constitucional lhe assegura "justa indenização". É, assim, ainda nesta hipótese, garantia constitucional ser a indenização, pela perda de imóvel, justa, tal como nos demais casos em que, no Brasil, se pode perder a propriedade, por via expropriatória. Se a Constituição no art. 161, defere ao legislador ordinário estabelecer os critérios da justa indenização, exato é entender que as disposições de lei, com o objetivo de definir ditos critérios de apuração da justa indenização, não po-

dem atentar contra a noção de "indenização justa". O que se há de compreender, desde logo, do preceito constitucional, é poder a lei fixar critérios distintos dos que o Decreto-lei nº 3.365, de 1941, como "lei geral das desapropriações", define em seu art. 27, quais elementos de orientação do julgador, para fixar o justo preço, *verbis*:

"Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais, ao preço de aquisição e interesse que deles aufere o proprietário, à sua situação, estado de conservação e segurança, ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação da área remanescente, pertencente ao réu." Não parece, todavia, possível admitir que, em face de seu art. 161, a Constituição haja retirado do Poder Judiciário a competência a dizer, caso a caso, nas expropriações da propriedade territorial rural, para reforma agrária, da justidade da indenização, devendo ficar, ao contrário, jungido a um teto aprioristicamente posto na lei, qual seja, o valor declarado pelo proprietário, para efeito do pagamento do imposto territorial rural, e eventualmente reajustado nos termos do § 3º, do art. 3º, do Decreto-lei nº 554/69.

Com efeito, do sistema constitucional resulta que a garantia oferecida à propriedade é efetiva e não apenas nominal, cabendo, em caso de desapropriação, qualquer que seja sua modalidade, ao proprietário receber indenização realmente representativa do valor do bem expropriado. Observou, neste particular, com inteira razão, Gilberto Siqueira Lopes, in: "A desapropriação e as limitações do direito à propriedade privada", *verbis*:

"7.2 Partindo-se da idéia de que a propriedade é especialmente garantida no texto constitucional e que a expropriação é uma exceção a essa garantia, haja vista que a Constituição de 1824 já se referia a ela como 'única exceção à garantia constitucional da propriedade', tem-se que admitir que o conceito de indenização justa não pode sofrer nenhuma limitação. Há que ser ampla e generosamente entendido. Aliás, a largueza de espírito com que os nossos juízes e tribunais têm decidido sobre a matéria não refoge a essa diretiva. A propósito, cumpre registrar que já antes da vigência da lei da correção monetária os nossos juízes recorriam ao expediente de ensejar a reavaliação do imóvel, sempre que as ações expropriatórias se delongavam no tempo" (apud *Revista de Direito Público*, v. 26, p. 47).

À sua vez, o ilustre Prof. Caio Tácito (após destacar a construção jurisprudencial, que mais tarde levaria à reforma da lei, no sentido de atualizar o valor das indenizações, diante do agravamento da desvalorização da moeda, do que resultou inclusive ter-se como inconstitucional o parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei nº 3.365/41, que, em se tratando de imóveis urbanos, limitava as indenizações a 20 vezes o valor locativo anual declarado para lançamento do imposto predial, dispositivo, por fim, revogado pela Lei nº 2.786, de 21 de maio de 1956), a propósito da justa indenização, ponderou: "Entendemos que o princípio constitucional é de caráter econômico e não meramente ético. Tal como nos preceitos equivalentes sobre a justa remuneração nas tarifas de serviço público, ou a revisão obrigatória de proventos de inatividade quando a perda do valor da moeda leva ao reajuste dos vencimentos na atividade, a regra da justa indenização exprime a garantia da *justeza*, e não apenas da *justiça* da reparação patrimonial." Noutro passo, o eminente jurista sinalou: "Não há direito individual tão forte que se possa opor a supremacia social da destinação de bens e direitos aos fins públicos qualificados em lei. Mas, não há também poder expropriante tão poderoso que possa trazer, ainda que indiretamente, prejuízo ou diminuição patrimonial aos administrados. A regra da justa indenização, compreendida a expressão em seu teor econômico, é o termo de equilíbrio entre esses dois valores. Graças a essa garantia, pode a desapropriação expandir-se, em toda a sua plenitude, como instrumento moderno de justiça social e de política econômica, sem violentar a proteção

de direitos patrimoniais, como é peculiar à nossa formação constitucional" (in: Problemas atuais da desapropriação, *Revista de Direito Público*, v. 37, 7/8 e 12).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho anotou, neste particular: "Por justa, pretende a Constituição que a indenização seja igual ao valor que tenha o bem expropriado no mercado, pois é este o único critério real para a apreciação do valor de um bem. Tem-se aqui a igualdade da justiça comutativa, a igualdade aritmética" (in: *Comentários à Constituição brasileira*, v. 3, p. 105). Discorrendo sobre o art. 161 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o ilustre professor paulista reafirma a preeminência do princípio da justa indenização segundo o qual se devem orientar os critérios da lei para a fixação da indenização. Esta a lição do jurista: "O preceito em exame não exclui a garantia que a Constituição atribui à propriedade no art. 133, § 22. Apenas estabelece outra modalidade de compensação que não o pagamento do valor do imóvel expropriado em dinheiro. Assim, é bem claro que a expropriação fundada neste dispositivo há de importar em justa indenização, ou seja, em compensação da perda da propriedade pela aquisição do equivalente ao seu valor em títulos da dívida pública (...). É fato que a Emenda nº 1, de 1969, acrescenta que a justa indenização será "fixada segundo os critérios que a lei estabelecer". Nisto, segue ela o disposto no art. 1º do Ato Institucional nº 9, de 1969. Esta referência à fixação, segundo critérios estabelecidos em lei, inexistia na Emenda Constitucional nº 10, de 1964, na Constituição de 1946, como também no § 1º do art. 157 do texto da Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967. Qualquer que tenha sido a intenção que ditou o acréscimo, não se pode esquecer que o principal está na justa indenização. Desse modo, os critérios estabelecidos pela lei não poderão, sob pena de inconstitucionalidade, levar a uma apreciação manifestamente injusta do valor do imóvel expropriado. A lei poderá, sem dúvida, estabelecer critérios e procedimentos para a apuração do justo valor da propriedade. Não poderá servir de instrumento para o esvaziamento da garantia de compensação. Esta garantia, como é óbvio, importa na retribuição da perda da propriedade pela entrega ao proprietário do bem expropriado no seu equivalente em moeda, ou, no caso do artigo em exame, em título especial da dívida pública." (Op. cit., v. 3, p. 150/151.)

Penso, dessa maneira, que não é cabível emprestar validade a norma legislativa, que, *a priori*, considere não poder exceder a justa indenização ao valor da propriedade, declarado pelo seu titular, para fins de pagamento do imposto territorial rural, como está previsto no art. 11 do Decreto-lei nº 554, de 1969.

Pontes de Miranda, comentando a Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, escreveu, a propósito de indenização no procedimento expropriatório:

"Ao lado do problema de técnica legislativa, há, no direito brasileiro, o problema de direito constitucional, a partir de 18 de setembro de 1946, por se haver incluído a exigência de ser justa a indenização (...).

Os tribunais, ainda antes da Constituição de 1946, reputaram como se fosse presunção *juris tantum* a que se continha no art. 27, parágrafo único.

Uma coisa é ter de atender-se ao valor dos bens para efeitos fiscais, quando se vai estimar o quanto da indenização, e outra, ater-se o juiz a esse critério como se fora decisivo. A lei que pretendesse impor o valor para efeitos fiscais, contra o justo valor, ofenderia a Constituição de 1967, art. 153, § 22, 1.ª parte. Tal valor somente pode ser uma das variáveis — por bem dizer indício (...)."

Ainda o mesmo festejado jurista ensinou:

"Ao Estado, em caso de discordância, cabe ir contra o declarante, se a lei o permite, não pode punir através de processo de indenização por desapropriação." (Op. cit., p. 491.)

Procedente, é, outrossim, a ponderação dos expropriados (fls. 22/23):

"A simples diferença entre o lançamento e o valor real pode não significar nada, seja porque o proprietário pode não estar a par do valor de venda, pode estar há muitos anos sem cogitar de alienar terras e

benfeitorias, pode ignorar as flutuações da oferta e da procura, pode não ter nunca feito a medição técnica dos imóveis etc."

Não é possível, pois, a meu ver, adotar, como critério decisivo a definir a justa indenização, na espécie, o valor da propriedade declarado pelo titular para fins de pagamento do imposto territorial rural. A prevalecer, ademais, *a priori,* esse critério, como limite máximo da indenização, importaria, outrossim, a rigor, em excluir da apreciação do Poder Judiciário a lesão de direito individual de que se queixasse o titular da propriedade territorial rural, expropriado com base no art. 161 da Constituição. Não tenho, nessa linha, como procedente, em matéria de expropriação, considerar-se o cadastro rural como fator definitivo de apuração e limitação do *quantum* indenizatório, que a Constituição ordena seja "justo". Há um princípio constitucional a ser respeitado, qual seja, o da "justa indenização", que não cabe entender presumido num só dado registário administrativo, suscetível, inclusive, de impugnação pelo expropriante. Esse registro deve constituir apenas um dentre muitos elementos a se examinarem na apuração da justa indenização. Ao Poder Judiciário, a teor do art. 153, § 4º, da Constituição, deve restar reservado, na proteção do direito de propriedade, *ut* art. 153, § 22, *primeira parte,* da Lei Maior, fixar a justa indenização àquele que perde sua propriedade territorial rural. Releva, nesse sentido, notar que o próprio Decreto-lei nº 554, de 1969, admite, em seu art. 9º, possa a contestação versar sobre o valor depositado pelo expropriante ou sobre vício do processo judicial, à semelhança da regra do art. 20, primeira parte, do Decreto-lei nº 3.365, de 1941.

Não reconhecendo, assim, no art. 3º, II e III, do Decreto-lei nº 554, de 1969, a força de definir a indenização justa que possa ser paga pelo expropriante ao titular da propriedade territorial rural, nada obsta, entretanto, o que nele se preceitua opere, apenas, como critério para o depósito a ser feito, com vistas à propositura da ação, a teor do art. 4º e seu parágrafo único, e art. 6º do referido Decreto-lei nº 554, e para os fins previstos nos arts. 7º e 8º, do mesmo diploma legal. Contestada a ação expropriatória, quanto ao valor, seguirá o rito ordinário, *ut* art. 9º, do Decreto-lei em foco, decidindo-se, afinal, sobre a justa indenização, assegurada pelo art. 161 da Constituição, tal como se dá no concernente às desapropriações por necessidade ou utilidade pública e nos demais casos em que elas se processam por interesse social (art. 153, § 22, *2.ª parte,* da Constituição). Nesta última parte, a inconstitucionalidade que cabe proclamar é a do art. 11 do diploma em foco, ao preceituar:

"Art. 11. Na revisão do valor da indenização, deverá ser respeitado, em qualquer caso, como limite máximo, o valor declarado pelo proprietário, para efeito de pagamento de imposto territorial rural, e eventualmente reajustado nos termos do § 3º do art. 3º."

No máximo, em realidade, na espécie, o que se poderia admitir é mera presunção *juris tantum* de corresponder o valor declarado pelo titular da propriedade ao real valor do imóvel. A indenização há de ser justa, ou estipulada em acordo amigável, ou em juízo federal (Constituição, art. 125, I). A regra do art. 3º, II, do Decreto-lei nº 554, pode ser entendida, apenas, nessa perspectiva, de definir uma presunção *juris tantum* de justeza da indenização, porque decorrente de manifestação do proprietário da terra expropriada, e para os fins referidos acima. Dando-se, todavia, sua discordância com o indicado valor, em contestando o feito, essa declaração do proprietário poderá servir, então, apenas como elemento na verificação da justa indenização. O art. 11, entretanto, em limitando, como o faz, a indenização, quando for a matéria objeto de revisão em Juízo, atenta contra o princípio inserto no art. 153, § 4º, da Constituição, porque ao Poder Judiciário, dessa maneira, não se asseguraria fixar a reparação ampla da lesão do direito individual posta em discussão. Ao juiz tem de ser garantido proclamar qual a justa indenização correspondente à propriedade territorial rural perdida. Logo, a lei não há de estabelecer, *a priori,* que, em qualquer caso, no qual se dê a revisão

judicial, a sentença não pode fixar, como justa indenização, valor excedente ao da declaração do proprietário, para efeito do pagamento do imposto territorial rural.

De todo o exposto, conferindo ao art. 3º, II e III, do Decreto-lei nº 554, de 1969, a exegese acima referida, qual seja, de, aí, se estipular mera presunção *juris tantum* de correspondência entre o real valor do bem expropriado e a manifestação de vontade de seu proprietário, o que autorizará, desde logo, com base em tal compreender, ter-se como justificado o depósito do valor declarado para os exclusivos fins previstos nos artigos 4º e seu parágrafo único, 6º, 7º e 8º, todos do mesmo diploma legal, não os tenho como inconstitucionais. Reconheço, todavia, a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei nº 554/69, pelos fundamentos antes invocados.

EXTRATO DA ATA

RE nº 99.849-7-PE — Rel.: Ministro Moreira Alves. Recte.: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — Incra (Advs.: Osmar Pereira Frony e outros). Recdos.: Severino Floro de Lima e sua mulher (Advs.: Torquato da Silva Castro e outros).

Decisão: pediu vista o Ministro Soares Muñoz, depois dos votos dos Ministros Relator, Aldir Passarinho, Oscar Corrêa, Alfredo Buzaid, Néri da Silveira, Rafael Mayer e Decio Miranda, não conhecendo do recurso e declarando a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei federal nº 554, de 25 de abril de 1969; e do voto do Ministro Francisco Rezek, dele conhecendo e lhe dando provimento. Plenário, 15.6.83.

Presidência do Senhor Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Sr. Presidente, pedi vista para reexaminar a questão, porquanto ainda não tivera oportunidade de enfrentá-la. Do estudo que fiz, mormente à luz dos doutos votos já proferidos, me convenci da inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969. Nos termos da Constituição Federal, a desapropriação, em todas as suas modalidades, está condicionada à justa indenização. A lei ordinária que desatende a esse pressuposto é inconstitucional.

Admito certo conteúdo ético no dispositivo legal em referência. Se o valor da propriedade, declarado pelo seu titular, para fins de pagamento do imposto territorial, é tal ou qual, razoável é que ele seja respeitado, como limite máximo, na estimativa da indenização resultante da desapropriação por interesse social. Todavia, a Constituição Federal, ao assegurar o direito de propriedade (art. 153, § 22, e 161), não se satisfaz com esse pressuposto de ordem subjetiva; subordina a desapropriação ao pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer. Esses critérios não podem ser de ordem subjetiva, nem representar uma retorsão ou sanção à estimativa anteriormente feita pelo proprietário para efeitos do cálculo do imposto territorial, mas devem objetivar a fixação da *justa indenização objetivamente considerada.*

Daí o acerto da observação do Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, segundo a qual "os critérios estabelecidos pela lei não poderão, sob pena de inconstitucionalidade, levar a uma apreciação manifestamente injusta do valor do imóvel expropriado. A lei poderá, sem dúvida, estabelecer critérios e procedimentos para a apuração do justo valor da propriedade. Não poderá servir de instrumento para o esvaziamento da garantia de compensação. Esta garantia, como é óbvio, importa na retribuição da perda da propriedade pela entrega ao proprietário do bem do expropriado no seu equivalente em moeda ou no caso do artigo em exame (art. 161 da CF), em título especial da dívida pública" (*Comentários à Constituição brasileira,* 3. ed., p. 669).

Não conheço do recurso, acompanhando os votos do Relator, eminente Ministro Mo-

reira Alves, e daqueles que o seguiram, *data venia* do eminente Ministro Francisco Rezek.

EXTRATO DA ATA

RE nº 99.849-7-PE — Rel.: Ministro Moreira Alves. Recte.: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — Incra (Advs.: Osmar Pereira Frony e outros). Recdos.: Severino Floro de Lima e sua mulher (Advs.: Torquato da Silva Castro e outros).

Decisão: pediu vista o Ministro Soares Muñoz, depois dos votos dos Ministros Relator, Aldir Passarinho, Oscar Corrêa, Alfredo Buzaid, Néri da Silveira, Rafael Mayer e Decio Miranda, não conhecendo do recurso e declarando a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei federal nº 554, de 25 de abril de 1969; e do voto do Ministro Francisco Rezek, dele conhecendo e lhe dando provimento. Plenário, 15.6.83.

Decisão: não se conheceu do recurso, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-lei federal nº 554, de 25 de abril de 1969, vencido o Ministro Francisco Rezek. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presidiu ao julgamento o Sr. Ministro Moreira Alves. Plenário, 17.8.83.

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves, Vice-Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Cordeiro Guerra, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.