DESAPROPRIABILIDADE POR INTERESSE SOCIAL, PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, DE IMÓVEL RURAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

FLAVIO SANT'ANNA XAVIER*

I. 01. Introdução. II.02. As modalidades desapropriatórias vigentes. III. A desapropriação por interesse social. 03. A desapropriação por interesse social indenizada em dinheiro e a desapropriação por interesse social indenizada em TDA; 04. A Lei 4.132/62 e a competência dos Estados e Municípios para desapropriarem por interesse social; 05. A Dualidade plena e a tensão aparente entre as duas modalidades desapropriatórias por interesse social. A posição da doutrina e da jurisprudência. 06. O alcance da expressão "reforma agrária". IV.7. Conclusões.

I — Introdução

01. É incontroversa a conclusão sobre certa confusão que permeia o debate jurídico em torno da reforma agrária. Em parte, derivada da acentuada contaminação do debate ideológico, sempre presente em qualquer debate, mas que nesta seara ganha ares de premissa, como se tudo dependesse da correspondência entre o que se está a afirmar e o que se pretende concluir, e, de outro lado, da convivência, tumultuada, entre os diplomas legais vigentes.

Não se pretende, como tema central, enfrentar a intrusão demasiada do debate ideológico, e, como tal, será excepcional qualquer referência sob este prisma; todavia, impressiona o cipoal legal sobre a matéria, em que convivem, entrelaçados, um código agrário (Estatuto da Terra) sob a égide de uma Constituição Federal não vigente (1946); uma legislação ordinária (Decreto-Lei nº 3.365/41 e Lei 4.132/62) que regulamenta algumas modalidades de desapropriação, sob a égide de Constituições passadas (1937 e 1946); todas em *tensão* com a nova Constituição Federal e com a legislação ordinária dela decorrente (Lei 8.629/93 e Lei Complementar 76/93).

Inexorável, pois, que o debate jurídico seja centrado no direito intertemporal e na reinterpretação das normas legais existentes em face da nova Constituição Federal.

* Procurador Federal/RS.

E, adiante-se, no desfazimento da confusão gerada na jurisprudência recente, em especial ao se reportar ao debate surgido no Excelso Pretório em torno da desapropriação por interesse social, especialmente naquela amparada na Lei 4.132/62.

Ainda em sede preliminar, tal confusão se nutre de notada *paralisia* doutrinária e jurisprudencial sobre o tema, quiçá pelo caráter profundamente contraditório das disposições constitucionais vigentes da desapropriação por interesse *social para fins de reforma agrária*, regidas pelos artigos 184 a 186 da Constituição Federal, acompanhada, ao que parece, pela *atrofia* experimentada pelos Estados e Municípios quanto à modalidade desapropriatória prevista, atualmente, no seu artigo 5°, inc. XXIV.

II — As modalidades desapropriatórias vigentes

02. As modalidades desapropriatórias, pelo que representam no ordenamento jurídico face ao direito de propriedade, têm assento na Constituição Federal.

A Constituição Federal prevê cinco modalidades desapropriatórias.

No inciso XXIV do artigo 5°[1] estão previstas as modalidades clássicas da desapropriação: *a desapropriação por necessidade pública, utilidade pública e por interesse social*. Remete, expressamente, à lei ordinária o procedimento, mas assenta seus requisitos: *indenização prévia, justa* e *em dinheiro*.

As *desapropriações por necessidade e utilidade pública* estão presentes (há, tão-somente, a previsão da *utilidade pública*, em especial pela revogação dos parágrafos 1° e 2° do artigo 590 do Código Civil, o que, em verdade, reduz para quatro as modalidades desapropriatórias vigentes) em todas as Constituições brasileiras[2]. Atualmente, estão reguladas, em nível infraconstitucional, pelo Decreto-lei n° 3.365, de 21.06.1941, com as alterações posteriores, Norma Básica da desapropriação, visto que além de ser norma de caráter substantivo regula sua fase administrativa (declaratória) e o processo judicial.

A *desapropriação por interesse social*, por sua vez, também tem assento no mesmo inciso do artigo 5° da Constituição Federal e está regulada pela Lei n° 4.132, de 10.04.1962, a qual em seu artigo 1° estabelece que tal modalidade desapropriatória "será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social...".

Esta modalidade desapropriatória surgiu com a promulgação da Carta Política de 1.946, que em seu artigo 141, assim definia, *verbis*:

1 "XXIV — a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição."

2 Art. 179, XXII da Carta Imperial de 1.824 (complementado pela Lei 422, de 1.826); Art. 72, § 17 da CF de 1891; Art. 113, § 17 da CF 1934; Art. 122, § 14 da CF de 1937; art. 141, §16 da CF 1946; Art. 150, § 22 da CF 1967 e Art. 153, §22 da CF 1969;

"Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

...

§ 16 — É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior."

Seu surgimento, por iniciativa do Senador FERREIRA DE SOUZA através da Emenda 3.068[3], acompanhou a moderna tendência do reconhecimento da função social da propriedade, surgidas nas Constituições de Weimar e Mexicana, e se equiparou, nos requisitos constitucionais, às de utilidade e necessidade públicas.

A *desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária* surgiu em nosso ordenamento com a Emenda Constitucional nº 10, de 09.11.64, que alterou a Constituição de 1.946. Nela, foi acrescentado o "direito agrário", também matéria de competência exclusiva da União para legislar (art. 5º, XV, "a"), e parágrafos ao artigo 147, do qual se destaca o seguinte, *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 índice fixado pelo Conselho Nacional de Economia, 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 Imposto Territorial Rural e como pagamento de terras públicas."

Nova modalidade desapropriatória, de *competência exclusiva da União*, incidia sobre a propriedade territorial rural, com pagamento de prévia e justa indenização, porém, *com pagamento em títulos especiais da dívida pública.*

3 JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES, em sua obra clássica A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência, reproduz a justificativa do Senador, do qual se destaca o tópico: "...ora, se há conceito que vem sofrendo, nos últimos tempos, certas modificações aceitas por todos aqueles que se preocupam com os problemas da justiça social, é o da propriedade. Não estamos mais nos velhos tempos da propriedade quiritária nem naqueles em que ela se definia como direito de usar, gozar e abusar de uma coisa qualquer. Foram-se os tempos, a época em que a propriedade era considerada um atributo individual destinado à satisfação de prazeres ou necessidades individuais..." (p. 890, Ed. RT, 2.000).

E no final daquele mês surgiu a Lei 4.504, chamada Estatuto da Terra, primeiro código agrário do Brasil: exame profundo e panorâmico da realidade agrária brasileira e cuja elaboração resultou num texto abrangente da problemática da terra. Nele foram descortinadas as hipóteses desta desapropriação, a atingir o minifúndio e o latifúndio, este dividido em dimensão ou por exploração, e definido o procedimento tendente à desapropriação, dentre outros tantos avanços, que o colocam, estreme de dúvida, como um dos cânones do agrarismo ocidental.

Logo após sobreveio a Constituição Federal de 1967, a qual assinalou como um dos princípios da ordem econômica a *função social da propriedade* (art. 157, III), e em seu parágrafo 1° praticamente repetiu a redação do transcrito parágrafo da EC 10/64 inovando, porém, ao delimitá-la às zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, conforme o § 3°.

A Constituição de 1969 também manteve o teor da citada EC, com a supressão, todavia, do requisito da *prévia indenização*, sob o argumento doutrinário de que se de título resgatável durante determinado prazo se tratava, por óbvio, que prévia não seria, conforme seu artigo 161. No § 4° admitiu a delegação pelo Presidente da República "as atribuições para a desapropriação de imóveis rurais por interesse social", sendo-lhe, privativo, contudo, "a declaração de zonas prioritárias".

E, finalmente, a Constituição de 1988, em seu artigo 5°, garante o direito de propriedade (inc. XXII), condicionando-o, porém, ao atendimento da função social (inc. XXIII), e no seu artigo 184, prevê, *verbis*:

> "Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão e cuja utilização será definida em lei."

Em nível ordinário, depois de intenso debate no Excelso Pretório a exigir sua regulamentação, sobreveio a Lei 8.629/93 e a LC 76/93, depois alterada pela LC 88/96.

Embora pouco comentada, há, ainda, *a desapropriação por interesse social*, de competência dos Municípios, quando estabelece a Constituição Federal vigente, em seu artigo 182, § 4°, inciso III, que é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos de lei federal (ainda não editada), do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento. É a chamada *função social da propriedade urbana*, e, quando for o caso, indenizada mediante pagamento de títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. A outra modalidade (art. 182, § 3°) é uma espécie de repetição da modalidade geral, em face da exigência que seja com prévia e justa indenização em dinheiro.

Assinale-se, por derradeiro, a hipótese constitucional da expropriação das glebas onde forem localizadas culturas psicotrópicas (art. 243, "caput", das Disposições

Constitucionais Gerais), regulada pela Lei 8.257/91, mas aqui trata-se de outra modalidade, chamada expropriação, similar ao confisco, o que em nada se compara ao que se está a comentar.

III — A desapropriação por interesse social

03. Há um questionamento de quem se aventura nesta seara, que parece desaguar em espécie de "pré-conceito[4]", se com o surgimento *da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária*, hoje estampada no artigo 184 da CF, a Lei 4.132/62 teria sido recepcionada. Tal debate, antes de ser acadêmico, tem profundas repercussões na atuação estatal, em face de que, e tal é ponto pacífico, esta modalidade desapropriatória (art. 184) é de *competência exclusiva da União*, apesar do trâmite de Projeto de Lei Complementar[5], de iniciativa do Poder Executivo, de delegar aos Estados dita competência, em face da hipótese plasmada nos arts. 22, parágrafo único, 23, parágrafo único e 241 da CF.

A desapropriação por interesse social nominada *para fins de reforma agrária* tem requisitos e finalidade que a distingue, radicalmente, da por interesse social, pura e simplesmente, chamemos desta forma, *a priori*, àquela prevista no artigo 5° da CF.

A desapropriação *para fins de reforma agrária* se limita à propriedade rural. E como tal, carrega em suas vísceras o *descumprimento da função social* como premissa e sua finalidade maior: a redistribuição de imóveis rurais via *sanção* ao imóvel que não cumpre sua função social, representada (a sanção) pelo pagamento da justa e prévia indenização em *títulos da dívida agrária*. Tais características são únicas e a tornam caso à parte na seara desapropriatória. E, assim, dúvida alguma existe sobre a competência exclusiva da União, haja vista o que dispõe o artigo 184 da CF.

Tem em comum, é verdade, com qualquer outra modalidade desapropriatória o *caráter compulsório* da perda da propriedade, mas, no seu caso, há um *plus* representado em verdadeira sanção estatal à propriedade rural que não cumpre sua função social, indenizando-a parceladamente durante determinado lapso temporal, proporcional ao seu tamanho, mensurado em módulos fiscais[6]. É verdade que há, também

4 Preconceito jurídico e, principalmente, político.

5 Projeto de Lei Complementar n° 135, de 2000; Mensagem n° 652/00;

6 Parece evidente a impropriedade da recente Medida Provisória (hoje a de n° 2.109/50), que acrescentou o parágrafo 4° ao artigo 5° da Lei 8.629/93, ao *igualar* o prazo de resgate dos TDAs quando "decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização" aos *mesmos da compra e venda* (regulados também pelo Decreto 433/92, artigo 11, § 1°, com as alterações dos Decretos 2.614/98 e 2.680/98). Dependendo do módulo fiscal o imóvel que não cumpre a sua função social terá idêntico tratamento àquele produtivo, obtido pelo INCRA ou Estado, por compra e venda. Esta simetria significará uma benção em face do tratamento

como diferencial, a exceção da *pequena e média propriedades*, quando exclusivas, e da chamada *propriedade produtiva*, apesar de, neste caso, existir conhecida controvérsia sobre a contradição com a chamada função social da propriedade — debate este que não se enfrentará, em face de que suas conclusões em nada alterarão (seja qual for a opção) ao que aqui se está a sustentar.

Esta desapropriação, juntamente com a que admite aos Municípios, quando o imóvel urbano não cumpra a sua função social, se insere na chamada *desapropriação-sanção*, a exigir, pois, requisitos que a distinguem das demais desapropriações. Poder-se-ia afirmar que são, em verdade, *espécies* do gênero desapropriação por interesse social e que, em face desta particularidade, notadamente pela forma da indenização, se pode distinguí-las, do ponto de vista doutrinário e legal.

Há assim a desapropriação por interesse social, mediante pagamento em dinheiro e regulada em lei, prevista no inc. XXIV do artigo 5° da CF, incidente sobre qualquer imóvel e, outra, que se destina, exclusivamente, à *reforma agrária*, incidente na propriedade rural que não cumpre a função social (com as citadas exceções constitucionais), mediante pagamento em Títulos da Dívida Agrária, com base no seu artigo 184. É de se notar, por curiosidade, para espancar qualquer dúvida sobre tal distinção, que já o inciso XXIV, artigo 5° da atual CF, ao discorrer sobre as modalidades consideradas como clássicas, *ressalva os casos previstos na Constituição*. Leia-se: os artigos 182, § 4° e 184 da CF, a demonstrar, em ululante evidência gramatical e teleológica, a coexistência de tais modalidades desapropriatórias[7].

A propósito, é tão diáfana esta conclusão que se nos debruçarmos no surgimento desta ressalva, acima comentada, com a Constituição de 1967, poderemos observar

mais benéfico no imposto de renda e, principalmente, ante a inexistência, para o proprietário, do encargo do pagamento das custas com a transmissão do domínio, a cargo do mesmo, conforme o disposto no artigo 10-A do referido Decreto Federal. Não faltarão proprietários rurais, em especial àqueles com maiores áreas, que preferirão ser desapropriados pelo INCRA, espécie de "prêmio", à compra e venda, mediante este artifício, o qual, parece, tem como única justificativa a inibição ao pagamento de vultuosas indenizações — argumento sedutor, mas que não subsiste ao exame detido da causa das superindenizações nos processos desapropriatórios. É de domínio público a informação de que estas ocorreram, fundamentalmente, pela diferença entre o preço depositado e o apurado em perícia judicial e pela engenhosa jurisprudência de premiar o latifúndio improdutivo (esta antiga denominação) com os juros e seu anatocismo — jamais pelo bom combate judicial (o INCRA tem vencido inúmeras rescisórias, reduzindo as superindenizações ao preço de mercado: este fetiche do capitalismo).

7 Em recente parecer sobre a matéria, o eminente jurista EROS ROBERTO GRAU, em sagaz observação, lembra que "... ainda na vigência da Constituição de 1946, após o advento da Emenda Constitucional n° 10/64, coexistiam (i) de um lado a desapropriação por interesse social, mediante pagamento em dinheiro, prevista no § 16 do seu artigo 141, incidente sobre qualquer imóvel, (ii) de outro a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública para fins de reforma agrária prevista no § 1° do seu artigo 147." (Parecer solicitado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), datado de 04 de fevereiro de 2.001, ainda não publicado).

que foi esta a primeira Carta política em que, *originariamente (isto é, sem contar a EC 10/64)*, se previu o pagamento em Títulos Públicos à desapropriação por interesse social *para fins de reforma agrária*, isto é, quando não se admitia tal hipótese, as Cartas simplesmente arrolavam os casos clássicos (utilidade e necessidade pública e por interesse social) não fazendo qualquer outra ressalva senão a, já também clássica, hipótese do caso de perigo público iminente, quando se assegurava indenização ulterior. É a partir da CF de 1967 que se aplica a regra geral, *desapropriação em dinheiro para todas as modalidades desapropriatórias*, com a previsão da exceção, ou da especialidade, da desapropriação-sanção, *com pagamento em Títulos Especiais da Dívida Pública.*

A coexistência, pacífica, entre tais modalidades desapropriatórias está delimitada, desta forma, na própria Constituição Federal e se insere na já tradicional abordagem desta matéria na história constitucional do país.

04. Dissecada esta conclusão, o todo resto, s.m.j., é bastante simples[8], em especial quanto à competência para sua decretação. Silente a Constituição Federal a respeito, em relação à desapropriação por utilidade pública, necessidade pública e por interesse social, quando indenizada em dinheiro, houve remessa à lei, a incidir, especificamente neste último caso, a Lei Federal 4.132/62: recepcionada e sem qualquer derrogação. E, assim o sendo, basta constatar que a referida lei nada dispôs a respeito, embora, em seu artigo 5°, tenha remetido às normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública, inclusive no tocante ao procedimento e à justa indenização devida ao proprietário. A incidir, pois, por este mecanismo, o Decreto lei 3.365/41, com suas alterações posteriores, que em seu artigo 2° prevê, *verbis*:

> "Art. 2°. Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, pelos *Estados*, *Municípios*, Distrito Federal e Territórios."

Este entendimento é consagrado na doutrina. Neste sentido se destacam as seguintes posições, apenas a título de ilustração, *verbis*:

> "A este tipo de desapropriação aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário, que deve ser paga em dinheiro.

8 Também em recente parecer sobre a matéria, ainda não publicado, o Eminente administrativista CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, afirma, a propósito, que "o desate das questões formuladas (a competência dos Estados para desapropriar imóvel rural por interesse social, com base na Lei 4.132/62) na Consulta é simples, bastando atentar para os dispositivos constitucionais e legais regentes da desapropriação no direito brasileiro..." (Parecer solicitado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), datado de 05 de fevereiro de 2001).

Quanto à *competência* para promover a desapropriação por interesse social também pode ser proposta pela União, Estado, Municípios, Distrito Federal ou Territórios." (Sérgio Lazzarini, então Juiz Federal em São Paulo, *in Desapropriação, Interesse Público e Social, Competência do Município*, Revista Jurídica de Osasco, v. 2, p. 106)

"No primeiro caso, na desapropriação fincada na Lei nº 4.132/62, parece-nos que a competência não é só da União, mas também dos Estados e Municípios." (Carlos Mário da Silva Velloso, então Juiz Federal em Minas Gerais, *in Desapropriação para fins de reforma agrária — Apontamentos*, Revista de Informação Legislativa, v. 49, p. 266)

"Não se discute, pois é pacífico, que a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios podem desapropriar por utilidade pública. Poderão, no entanto, fora da União, outras pessoas desapropriar por interesse social? Parece correto que sim, obedecidas as regras do Decreto-Lei 3.365, combinadas com o disposto no artigo 2º da Lei 4.132." (Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *in* Desapropriação, Saraiva, 1973, p. 325)

"Com efeito, a Lei nº 4.132, que disciplina a desapropriação por interesse social, é omissa quanto a isto, mas ela mesma estabelece, em seu artigo 5º, que no que for omissa aplica-se o Decreto-Lei 3.365, o qual confere tal poder indistintamente à União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios." (Celso Antonio Bandeira de Mello, RDP 23/20, *apud* artigo Velloso)

"Daí porque, sem nenhuma dúvida, afirmo ter a Lei n. 4.132/62, em especial seu artigo 2º, sido recebida pela Constituição de 1988 e, mais, não ter havido, no caso, derrogação da modalidade de interesse social prevista no inciso III daquele artigo 2º pela legislação ordinária atinente à desapropriação para fins de reforma agrária. Pois é certo que, além de ambas as modalidades de desapropriação coexistirem harmoniosamente no bojo da Constituição de 1988, a legislação ordinária mais recente, que trata da desapropriação para fins de reforma agrária, não a revoga expressamente, não é com ela incompatível, nem regula inteiramente a matéria de que trata a Lei n. 4.132/62. Por isso, também, sem sombra de dúvida, podem os Estados-membros desapropriar imóvel rural por interesse social simplesmente, com fundamento na Lei n. 4.132/62. (Eros Roberto Grau, *in* Parecer cit., p.11)

"Duas são as espécies de desapropriação. Uma, consubstanciada no inc. XXIV do art. 5º da Constituição da República, chamada *ordinária*; outra fundada nos arts. 182, § 4º, III, e 184 e parágrafos, dessa Constituição, denominada *extraordinária* (...) a ordinária pode ser efetivada pela União, Estado-Membro, Município, Distrito Federal e outras pessoas a quem a lei

reconheça tal competência (...)" (Diogenes Gasparini, *in* Direito Administrativo, Ed. Saraiva, p. 435)

"Segundo depreendemos do exame da Constituição e da legislação específica, existem, entre nós, dois tipos de desapropriação por interesse social: um, que compreende aqueles casos estabelecidos na Lei 4.132 e que, quanto à indenização, se submete à regra geral da indenização prévia, justa e em dinheiro. Esse tipo de desapropriação não é privativo da União, mas comum aos Estados e aos Municípios." (Gilberto Siqueira Lopes, *in Desapropriação- utilidade pública e interesse social*, p.79, *apud* artigo Velloso)

"A desapropriação por interesse social é aquela que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social (Lei nº 4.132/62, art. 1º). A primeira hipótese é privativa da União e específica da Reforma Agrária; a Segunda, é permitida a todas as entidades constitucionais — União, Estados-membros, Municípios, Distrito Federal e Territórios..." (Hely Lopes Meirelles, *in Direito Administrativo Brasileiro*, RT, 3ª ed., p. 540)

"Essa competência da União (art. 184, § 2º da Constituição Federal) não representa estorvo a que Estados e Municípios, com base no art. 5º, XXIV, da Constituição, exarem declarações de interesse social para expropriar imóvel rural nos termos da Lei 4.132, de 10.09.62, em cujo texto estão tipificados 'o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir o seu destino econômico', 'a instalação ou a intensificação das culturas das áreas em cuja exploração se obedeça a plano de zoneamento agrícola', 'o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola' (art. 2º, I a III)" (Edilson Pereira Nobre Júnior, *in* RDA out/dez 1993. Idêntico posicionamento em sua obra *Desapropriação para Fins de Reforma Agrária*, Ed. Juruá, 1ª Ed., 2.000, p. 109/114).

"Assim, as demais entidades da federação podem fazer uso da Lei nº 4.132/62, sendo-lhes vedada a utilização da Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra, arts. 16 a 20) e do DL nº 554/69, hoje parcialmente revogado, ou da legislação que se segue, a saber a Lei 8.629/93." (José Bonifácio Borges De Andrade, *in Aspectos Constitucionais da Desapropriação para fins de Reforma Agrária*, Revista da Procuradoria-Geral da República — RGPR 04/114).

O Excelso Pretório não se distanciou deste entendimento, que parece remansoso na doutrina, a exemplo do estampado no seguinte aresto, quando já em vigor a modalidade desapropriatória por interesse social, com pagamento em Títulos, *verbis*:

"Os Estados têm competência para decretar a desapropriação por interesse social, observados os preceitos da lei federal.
Interpretação da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962" (Recurso de Mandado de Segurança nº 14.458; Relator Min. Hermes Lima, v.u., Terceira Turma do STF, 10.06.1966, RDP 2/208-213)

Neste julgamento votou o Ministro Carlos Medeiros, um dos autores do anteprojeto da Lei 4.132, junto com os juristas Seabra Fagundes e Theodoro Arthur, para quem "a lei federal n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, que regula a desapropriação por interesse social teve aplicação adequada. Ao Estado cabe decretá-la, dentro dos casos previstos no texto federal; é esta a questão capital suscitada pelos recorrentes". Neste sentido, ainda, os Acórdãos proferidos no RE 86.046-1-SP, relatado pelo Ministro Décio Miranda[9] (STF Pleno, DJU 23.11.79) e RE-101.314-1/DF, relatado pelo Ministro Carlos Madeira[10] (STF, 2ª T., DJ 06.06.86).

E, recentemente, o STJ se pronunciou sobre o tema, envolvendo a desapropriação, pelo Estado de São Paulo, das Fazendas Santa Rita e Ribeirão Bonito, no município de Teodoro Sampaio, declarando-o por interesse social "para a reorgani-

9 "Administrativo — Desapropriação — Interesse social — Só é privativa da União a desapropriação de imóvel rural por interesse social mediante pagamento em títulos especiais da dívida pública: não a que se faz com pagamento em dinheiro. Decisão que não colide com outras, proferidas pelo Tribunal, que invalidaram desapropriações para a mesma finalidade, mas efetuadas com invocação do fundamento da utilidade pública (...) se a desapropriação por interesse social, mesmo de imóvel rural, é paga em dinheiro, pode ser utilizada pelos Estados e Municípios, nos termos da Lei n.º 4.132, de 1962". Neste julgamento atuou, pelo Município (recorrido) de Presidente Epitácio-SP o eminente Jurista JOSÉ FREDERICO MARQUES e, no julgamento, teve o voto (favorável) do atual Ministro MOREIRA ALVES.

10 "Desapropriação por interesse social. Há formas de desapropriação de imóveis rurais: a da lei n. 4.132, de 1962, que visa genericamente ao bem estar social, e a do artigo 161 da Constituição, específico para a reforma agrária. Ambas têm o traço comum de destinarem o bem desapropriado para a comunidade, no que se distinguem da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, em que os bens desapropriados são destinados a administração. Se a desapropriação das terras tem por objeto a instalação ou intensificação de culturas, segundo projeto governamental, para atender as necessidades da população, trata-se de desapropriação por interesse social (...) A lei 4.132, de 1962, regulou a desapropriação por interesse social, fixando duas finalidades distintas: a promoção da justa distribuição da propriedade e o condicionamento do seu uso ao bem-estar social... Com base nessas normas, distinguem-se perfeitamente dois tipos de desapropriação por interesse social: o da Lei 4.132/62, que visa ao bem-estar social, e o da Emenda 10, de 1964, atual art. 161 da Carta, específico para a reforma agrária. Ambas têm um traço comum, que é a destinação do bem desapropriado à comunidade (...) Trata-se, sim, de desapropriação por interesse social tendo a finalidade do bem-estar social, consubstanciado na projetada instalação ou intensificação de culturas em área cuja exploração não atende às necessidades da população do Distrito Federal. É o que se conclui da leitura do Plano de Assentamento Dirigido elaborado pelo Estado, visando à expansão da fronteira agrícola do território do Distrito Federal. Não há, assim, negativa de vigência do inciso II do art. 2º da Lei n.º 4.132/62."

zação das atividades produtivas" com vista a "solucionar problemas inadiáveis na região", nestes termos, *verbis*:

> "ADMINISTRATIVO — DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL — LEGITIMIDADE DO ESTADO.
> 1. A desapropriação pode ser por utilidade pública, regida pelo DL n. 3.365/41, ou por interesse social (Lei n. 4.132/62).
> 2. A desapropriação por interesse social abriga não somente aquela que tem como finalidade a reforma agrária, de competência privativa da *UNIÃO*, como também aquela que objetiva melhor utilização da propriedade para dar à mesma uso de interesse coletivo.
> 3. Decreto estadual que pautou-se no art. 2° da Lei n. 4.132/62, tendo o Estado absoluta competência para a expropriação.
> 4. Recurso Especial conhecido e provido."
> (RESP 20896-SP; Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma do STJ[11], v.u., 19.10.1999)

05. Como vimos, é pacífico o entendimento reconhecedor de uma *dualidade* na modalidade desapropriatória por interesse social. Há o que os doutrinadores classificam uma *geral*, representada pelo inc. XXIV do artigo 5° da CF, e outra, *particular*, representada pela finalidade da reforma agrária, leia-se: artigo 184 e ss. da CF (poder-se-ia acrescentar a estampada no artigo 182, par. 4°, III da CF, de competência dos Municípios, inexistente nas Constituições anteriores).

Há, todavia, uma *tensão aparente* entre a desapropriação por interesse social (geral) e a por interesse *social para fins de reforma agrária*, a saber: se o artigo 184

11 Em outros julgados o STJ admitiu a competência dos Estados e Municípios. É o caso, *v.g.*, do REsp. 39.636, que tem como Relatora a Min. Eliana Calmon e que repete a mesma ementa do RE 20896 e do REsp 24.553-2-SP- 2ªT. — j. 15.XII.94 — Rel. Min. Antônio Pádua Ribeiro (RT 716/306). Neste julgado, que teve Pareceres de Hely Lopes Meirelles (contra) e de Celso Antonio Bandeira de Mello e Manoel Gonçalves Ferreira Filho (favor), se retira os seguintes excertos: "Em face do problema social criado com a construção da usina hidrelétrica, não exorbitou a Municipalidade, ao promover a desapropriação de áreas rurais pertencentes aos impetrantes, com a finalidade de recolocação da população rural não proprietária, atingida em função do enchimento do Reservatório, salvo área rural para fins de reforma agrária, hipótese esta a que não se subsume a espécie. (...) Quanto à legitimidade para desapropriar, nos casos de utilidade pública e por interesse social cabe à União, Estado, Município, Distrito Federal e Território (...) Aliás, não esqueçamos de que a desapropriação por interesse social (Lei 4.132/62) ela própria prevê figuras que a aproximam, nitidamente de uma Reforma Agrária da qual constituiu, na verdade, seu embrião (...) A Constituição somente impede a desapropriação de propriedade produtiva quando se visar nela proceder Reforma Agrária. É simples a razão: sendo a finalidade desta, precipuamente, o aumento da produtividade e o pagamento em títulos, não em dinheiro, não havia porque assim proceder já que estava cumprindo a sua finalidade social e ainda impondo-se-lhe o ônus do recebimento do seu valor em títulos. Mas isto não exclui o direito das pessoas de direito público de — mediante o prévio pagamento em moeda — procederem a desapropriação por uma das outras razões que a lei assegura ..."

e ss. da CF não recepcionou, ainda que parcialmente, a Lei 4.132/62. Crê-se que não, e qualquer dúvida deve ser creditada à confusão, ou ao desconhecimento, em torno do debate jurisprudencial que se travou após o surgimento desta Lei, em especial diante da EC 10/64. E, como adiante se verá, a nominação desta desapropriação *particular* como sendo "para fins de reforma agrária" parece que semeou conflito ainda maior. Aparente, contudo, tal tensão.

Vejamos o que escreveu o mestre José Carlos Moraes Salles, em sua obra *A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*, depois de comentar o debate jurisprudencial sobre a matéria:

> "O art. 184 do Estatuto Básico de 1988 deixa claro, portanto, que é da União a competência para *desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária.*
> Assim, o Estado-membro, o Distrito Federal, o Município e o Território (quando existir) podem desapropriar por interesse social, desde que não o seja para reforma agrária.
> *Em outras palavras, podem estas entidades políticas desapropriar por interesse social, com base na Lei 4.132, de 10.09.1962. Só não podem expropriar para fins de reforma agrária, com apoio na Lei 8.629, de 25.02.1993* (que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da CF/88) *e na Lei Complementar 76 de 06.07.1993* (que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária*), ou ainda com fundamento no Estatuto da Terra* (Lei 4.504 de 30.11.1964, arts. 16 a 26), *uma vez que tal espécie de desapropriação é, repetimos, privativa da União* (cf. a respeito a opinião de Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 15ª ed., p. 503) *e se ampara, atualmente, no art. 184 do Estatuto básico em vigor.*" (Sem grifo no original)

Não há como entender o segundo parágrafo deste excerto, na ressalva feita, aparentemente hermética, sem acompanhá-lo com o subseqüente. Desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária significa dizer: *desapropriar imóvel rural que não cumpre sua função social (ou improdutivo, para alguns) mediante pagamento em Títulos da Dívida Agrária.* Há uma *condição* (imóvel rural que não cumpre sua função social) e uma *sanção*, a par da coerção ínsita a qualquer modalidade desapropriatória (pagamento em Títulos da Dívida Agrária). Esta, e apenas esta, é competência exclusiva da União, a qual se utiliza dos parâmetros da Lei 8.629/93 e da LC 76/93, alterada pela LC 88/96.

Diante deste conceito hermético, representado pelo significado constitucional da desapropriação por interesse social *para fins de reforma agrária*, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios (no caso de voltarem a existir) não podem declarar o interesse social nem, muito menos, promover a desapropriação de qualquer imóvel rural, ainda que não esteja cumprindo a sua função social. Somente à União é dada a competência, segundo a oportunidade e conveniência, de promover

dita sanção. Neste sentido, e apenas neste, repita-se, se pode concluir que não tem tais entes competência para desapropriar imóvel rural por interesse social *para fins de reforma agrária.*

Sem embargo desta conclusão, pode-se afirmar, com idêntica segurança, que os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios *podem promover a desapropriação por interesse social, mediante o pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro, com base na Lei Federal 4.132/62*, conforme reiterada doutrina e jurisprudência, alhures mencionada.

Vale dizer, que a tais entes, indiscriminadamente, com fulcro no inc. XXIV, art. 5° da CF, c.c. com a Lei 4.132/62, é outorgada a competência de promoverem a desapropriação para: a) promover a justa distribuição da propriedade; b) condicionar o seu uso ao bem-estar social (art. 1°), representadas tais espécies nas seguintes hipóteses: 1) o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico (no caso de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados — as necessidades de habitação, trabalho e consumo serão apuradas anualmente segundo a conjuntura e condições econômicas locais, cabendo o seu estudo e verificação às autoridades encarregadas de velar pelo bem-estar e pelo abastecimento das respectivas populações); 2) a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola; 3) o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; 4) a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias; 5) a construção de casas populares; 6) as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; 7) a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais e 8) a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas (artigo 2° c.c. §§ 1° e 2°).

É legal, pois, qualquer desapropriação de imóvel, urbano ou rural, realizada por qualquer dos entes mencionados quando amparadas em algumas destas situações e mediante pagamento da justa e prévia indenização em dinheiro, o que não se confunde com a outra modalidade desapropriatória, para fins de reforma agrária, de competência exclusiva da União, incidente sobre imóvel rural que não cumpre a sua função social e mediante pagamento em Títulos da Dívida Agrária.

Conclusão relativamente singela, não fosse o espectro que, com erronia, se pretende emprestar à expressão "desapropriação por interesse social para *fins de reforma agrária*" que parte da doutrina — muito isolada, é verdade — e, especialmente, alguns julgados, incorrem.

A propósito, o mestre Moraes Salles, como observador arguto, discorre com conhecimento sobre o que chama "insegurança no trato da matéria", nos primeiros

anos que se seguiram ao da promulgação da EC 10/64, ao trazer à baila o V. Acórdão proferido na Rep. 718-RN, de 22.08.1968, publicado pela RTJ 50/3, em cujo texto se localiza o debate histórico travado no Excelso Pretório entre os Ministros Gonçalves de Oliveira e Victor Antunes a respeito da questão[12]. Acentua o mestre que "todavia, se bem atentarmos para os termos deste debate, chegaremos à conclusão de que o aresto versou sobre a impossiblidade de os Estados-membros efetuarem desapropriação para fins de reforma agrária, não havendo o STF entendido que lhes estaria vedada a desapropriação por interesse social para outro fim que não aquele a que nos referimos. Essa mesma insegurança pode ser observada no acórdão publicado pela RTJ 46/287" (ob. cit., p. 899) Mesmo porque o indigitado decreto do Estado do Rio Grande do Norte, objeto do debate, não se amoldava, *sctrictu sensu*, às modalidades insertas na Lei 4.132 ao visar "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."

A par disto, o debate teve nítida conotação político-ideológica, em especial pela tese esposada pelo Min. Gonçalves de Oliveira[13], escudada pelo Min. Aliomar

12 Interessante a leitura deste Acórdão do STF. O debate entre os Ministros Gonçalves de Oliveira e Victor Nunes, parece que semeou duas interpretações bem demarcadas. Coube, ao meu sentir, ao Ministro Victor Nunes a melhor interpretação, num voto que mesclou rigor técnico e fina ironia. Eis alguns trechos: "Se o Estado estivesse estabelecendo um regime especial de indenização, mediante títulos sujeitos à correção monetária, dos quais a Constituição Federal cuida particularmente, remetendo à lei federal, eu compreenderia que o Estado não tivesse a competência que lhe está sendo negada. Mas, se ele quiser pagar previamente o justo preço, só poderá para fazer uma praça pública ou algum outro melhoramento urbano? ... A meu ver, a Constituição comporta a interpretação que V.Excia. lhe dá. Mas também admite a outra, de que somente aquele tipo especial de desapropriação, com pagamento em títulos, é que se tornou privativa do Governo Federal... Não é tomar, é pagar. Se o Estado se sujeita ao princípio constitucional, pagando previamente o justo preço não está tomando, mas pagando...Chame-se plano de valorização de 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, na forma legal...criou-se um tipo de desapropriação por interesse 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...Mas é o próprio Papa, hoje, quem preconiza a reforma agrária...No programa da Aliança para o Progresso, o Presidente Kennedy recomendou a reforma agrária aos países da América Latina..."

13 Eis alguns trechos do voto do Ministro: "Pode fazer sem tomar a propriedade particular para esse fim. Pode comprar terras...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 Governo Federal a esse respeito, e a Revolução, já na E.C. 10, deixou expresso o que já estava implícito na Constituição de 46 — somente a União pode tomar a propriedade rural, que é algo sagrado..." e do Ministro Aliomar Balleeiro: "...Quanto ao mérito, conquanto a letra da Constituição permita a inteligência dada pelo ilustre Ministro Victor Nunes de que só se reserva à União aquele processo de desapropriação mediante títulos, todavia,

Balleeiro, num enfoque que bem ilustra o caráter autoritário do período e a intrusão, deliberada, do enfoque ideológico. Há um esforço jurídico, e, em menor escala, também político, em contraponto, do Ministro Victor Nunes, cuja consistência dos argumentos transforma o debate numa saída ideológica, na falta de melhores argumentos de seus opositores. Insegurança é expressão sutil para o debate travado.

É que o STF, no MS 14.458, cuja ementa já foi reproduzida alhures, de 10.06.1966 (talvez o primeiro Acórdão sobre o tema), através de sua Terceira Turma, já tinha decidido no sentido da competência dos Estados para desapropriarem por interesse social com base na Lei 4.132/62. Nela o Ministro Hermes Lima asseverou em seu voto de Relator que "*os Estados têm competência para decretar a desapropriação por interesse social, observados os preceitos da lei federal. Interpretação da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962*". Dado o enfoque objetivo e centrado na admissibilidade da competência dos Estados crê-se que tal decisão não foi substituída por novel orientação, embora há quem sustentasse, nos idos de 1976, como é o caso do hoje Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, que "a jurisprudência do Pretório Excelso parece que caminha no sentido de impedir a dicotomia da desapropriação por interesse social: para fins de reforma agrária e para outros fins." (ob. cit., p. 271).

Tal tendência, todavia, não se confirmou[14]. A melhor doutrina, representada

acho que a função política do Supremo Tribunal Federal, no caso, e, numa matéria essencialmente, dramaticamente política como esta... Quem viajou pelo interior, em 1963 a 64, do Brasil, 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..."

14 É verdade que são invocados Acórdãos do STF no sentido da inexistência de competência dos Estados e Municípios para desapropriarem imóvel rural, por interesse social. Todavia, há de se examinar amiúde a situação fática e os argumentos expendidos nos mesmos. Na Representação 718-RN, j. 22.08.1968, em que foi Relator o Min. Carlos Thompson Flores, como dito pelo jurista Moraes Salles, alhures, chegaremos à conclusão de que o aresto não versou sobre a vedação da desapropriação por interesse social para outro fim, que não a da *para fins de reforma agrária*. No RMS nº 14.656-RS, de 17.06.1968 que versou sobre a desapropriação do "banhado do colégio", no RS, a 3ª T. do STF, que teve como Relator o Min. Gonçalves de Oliveira, e que reconheceu a incompetência do Estado, agasalhou o argumento, totalmente superado pela doutrina e jurisprudência atual, que "os atos impugnados do Governador eram inconstitucionais, por falta de competência estadual, mesmo na vigência da Carta de 1946. A L. 4.132 só outorgava tal competência à União". No RE 76.296-RJ, de 19.11.1974, em Acórdão proferido pela 1ª T, do STF, que teve como Relator o Min. Bilac Pinto, o julgamento versou sobre "desapropriação por utilidade pública" de "terrenos que se destinam a ser cedidos pelo expropriante a pessoa jurídica de direito privado, que se proponha a realizar a implantação de distrito industrial e a posterior venda dos lotes industriais" É verdade que no voto condutor, o E. Relator a considera, tal situação, como de interesse social, mas, para tanto, se apóia na Rep. 718-RN. Todavia o alcance da ementa e da decisão não se presta, s.m.j., como paradigma à tese da competência exclusiva da União nas desapropriações amparadas na L. 4.132.. No RE 81.603-MT, de 1º.06.1977, Relator o Min. Cordeiro Guerra, o julgamento também não decidiu expressamente sobre a desapropriação por interesse social. Sua ementa é a seguinte: "... Sem a delegação prevista no § 4º do art. 161 da Constituição Federal não podem os Estados

pelos eminentes doutrinadores Sérgio Lazzarini, o próprio Carlos Mário da Silva Velloso, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Celso Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini, Gilberto Siqueira Lopes, Eros Roberto Grau, José Carlos Moraes Salles e Hely Lopes Meirelles, conforme excertos já estampados, dentre outros, admitem tal dualidade. E, ao contrário do que se supunha, a jurisprudência caminhou neste sentido, em que pese certa atrofia da utilização da desapropriação por interesse social, de caráter *geral*, restrita aos imóveis urbanos, com vistas à solução do problema habitacional. Neste sentido, como ilustração, se menciona o seguinte aresto, do 2° TACivSP, como síntese deste posicionamento jurisprudencial, dado sua clareza de resolver o busílis, *verbis*:

> "DESAPROPRIAÇÃO — Imóvel rural — Expropriação pelo município — Admissibilidade — Inteligência e aplicação dos arts. 153, § 22, e 161 da Constituição da República Federativa do Brasil.
> DESAPROPRIAÇÃO — Plano de urbanização e loteamento para revenda a interessados — Admissibilidade — Aplicação do art. 4° do Decreto-lei n. 3.365, de 1941.
> A desapropriação comum, geral, pode ser exercida livremente pelo Estado e Município, sobre qualquer imóvel, urbano ou rural, sem restrição alguma.
>
> "... Distinguiu o constituinte duas formas de desapropriação, uma geral restrita a imóveis urbanos e outra particular, da zona rural, reservada unicamente à União ou a quem esta delegar poderes? Parece-nos que não, determinando-se primeiramente a possibilidade da desapropriação, no § 22 do art. 153, de qualquer imóvel, situado onde quer que esteja e seja de utilidade pública, por qualquer dos poderes, federal, estadual ou municipal, sem restrição. A desapropriação contemplada pelo art. 161 terá lugar quando algum dos princípios da ordem econômica e social for desobedecido, prin-

promover a desapropriação de propriedade territorial rural, que é de competência exclusiva da União — art. 161, § 2° da C.F., ainda que invoquem fundamento de utilidade pública." Esta vedação, em relação à modalidade desapropriatória da utilidade pública, há muito, inclusive, já foi superada, em especial quando os municípios passaram a desapropriar imóveis rurais para "abertura de estradas", conforme as decisões do STF no RE 93.719-6-RJ, de 02.06.1981, RE 91.567-MG, de 09.10.1979 e RE 88.742-MG, de 22.05.79. De relevante, apenas, debate lateral entre o Ministro Cunha Peixoto (defendendo lição de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho no sentido da competência dos Estados para desapropriarem imóvel rural, inclusive por interesse social fincado na L. 4.132/62) e do atual Ministro do STF, Moreira Alves, que sustentou engenhosa interpretação da competência exclusiva da União em casos tais. Na ocasião, votou o Min. Bilac Pinto, o qual, praticamente, repetiu seu voto no RE 76.296-RJ. E, por fim, no Acórdão emanado da Ação Resc. 1.131-7-PA, de 15.04.1983, em que o Pleno do STF, em votação que teve como Relator o Min. Cordeiro Guerra, há de se redargüir jurisprudência posterior, em contrário, e também aqui se tratava de desapropriação por utilidade pública. além do mesmo invocar o RE 81.603-MT, que também teve o Min. Cordeiro Guerra como relator.

cipalmente a função social da propriedade e a repressão ao abuso econômico. O motivo de tal ato limita a desapropriação à competência exclusiva da União, circunscrita às áreas prioritárias e só recaindo em propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o acima disposto e for estabelecido em lei. A ressalva ao art. 161, feita pelo § 22 do art. 153, diz respeito apenas à forma de pagamento da desapropriação a ser feita no segundo caso, com títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária etc. Enquanto a desapropriação prevista pelo § 22 do art. 153 é normal, de uso geral, a expropriação resultante do art. 161 refere-se a uma situação diversa, especial, de intervenção da União, para tornar a propriedade rendosa, valiosa para a comunidade, retornando à sua verdadeira função, evitando os latifúndios inoperantes, estéreis, sem qualquer valia para o povo e para a Nação... Assim, é preciso que se diga, que a desapropriação comum, geral, pode ser exercida livremente pelo Estado e Município, sobre qualquer imóvel, urbano ou rural, sem restrição alguma, como sempre fez, sem qualquer oposição..."
(Rel. J. Nóbrega de Salles, Primeira Câmara[15], *v.u.*, 03.04.1973, RT 454/185)

E, finalmente, Acórdãos do STJ (RESP 20896-SP, RESP 39.636-SP e RESP 24.553-2-SP), cujas ementas já foram transcritas, alhures, e do próprio STF, no RE 101.3134-1-DF e RE 86.046-1-SP, também transcritas.

E, recentemente, apesar da anemia do exercício do poder desapropriatório dos Estados sobre imóveis rurais, o STF, no julgamento do MS 22.193-3-SP, em especial nos votos dos Eminentes Ministros Sydney Sanches e Maurício Correa, apreciou lateralmente o tema, em julgamento sobre desapropriação para fins de reforma agrária e objeto de esbulho possessório, admitindo expressamente a dualidade da desapropriação por interesse social[16]:

15 Neste sentido: julgamento da Apel. 43.078, da 2ªC do 2ºTACivSP, que teve como relator o Juiz Franciulli Netto: "Não se afigura correta a assertiva de que a desapropriação de imóvel rural é de exclusiva competência da União. Existem duas principais espécies de desapropriação: a comum ou normal tratada no art. 153, § 22, e a especial, concernente à propriedade rural, contemplada no art. 161, ambos da Carta Magna (...) Não há qualquer restrição constitucional ao município em desapropriar área rural, desde que o ato expropriatório tenha por fundamento necessidade ou utilidade pública e até mesmo interesse social" (RT506/77); a publicada na RT 477/172, em que a 1ª Câmara do 2º TACivSP, decidiu que: "A propriedade tipicamente rural pode ser objeto da desapropriação comum ou geral, decretada por qualquer dos Poderes Públicos. A competência exclusiva da União diz respeito, unicamente, à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, prevista expressamente no art. 161 da EC nº 1/69", e outra, estampada na RT 432/152, quando o mesmo Tribunal reconheceu à Municipalidade de Santos o direito de desapropriar por interesse social quando conclui que "conseqüentemente, a desapropriação por interesse social pode recair em imóvel improdutivo (art. 2º, n. I, da Lei Federal 4.132), destinando-se a área à venda ou à locação." Confira-se, ainda, as decisões publicadas nas RT 383/242 e 409/147.

16 Neste sentido, apesar de versar sobre a desapropriação, pelo município, de imóvel urbano, com o escopo do artigo 182, par. 4º, III, da CF, vale registrar o RE 161.522-SP, cujo Acórdão, relatado

"(...) 4. Caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção — por interesse social para fins de reforma agrária —, em virtude de imperativo constitucional (CF, art. 185, II) que excepciona, para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV, do artigo 5°, da Constituição Federal, "mediante justa e prévia indenização."
(Pleno, STF, 21.03.1996)

06. A maioria da doutrina e a jurisprudência do Excelso Pretório, ao contrário da previsão do hoje Ministro Velloso, apontam, inequivocamente, para o reconhecimento da *dualidade* da desapropriação por interesse social. Tal debate, ao menos por ora, parece estar sepultado, não fosse um equívoco que ainda persiste, apesar de bem localizado.

É corolário do reconhecimento desta *dualidade* a competência dos Estados e dos Municípios, para desapropriarem por interesse social com base na Lei 4.132/62, recepcionada pela atual Constituição Federal, seja com arrimo na doutrina ou na jurisprudência dominante.

Boa parte desta confusão deve ser creditada a uma posição ambígua do mestre Hely Lopes Meirelles (cujo excerto, da obra Direito Administrativo Brasileiro foi transcrito alhures, e depois, em parecer publicado na RT-656), onde pretende emprestar à competência exclusiva da União o efeito de não recepcionar a Lei 4.132, especialmente os dispositivos que dizem respeito à "justa distribuição da propriedade", estampada em seu artigo 1°, subsistindo, porém, o ato tendente a "condicionar o seu uso ao bem-estar social", ali também previsto. Neste equívoco, apesar de contrariar a Ementa, parece incorrer, também, a Min. Eliana Calmon que em seu voto condutor, afirma que "a questão a enfrentar diz respeito ao tipo de desapropriação procedida pelo Estado que, não sendo por utilidade pública, regido pelo DL n. 3.365/41, identifica-se com aquela que tem por escopo promover a justa distribuição da propriedade ou dar à mesma uso de natureza social: é a desapropriação por interesse social. Se o objetivo é promover a justa distribuição da propriedade, temos a reforma agrária, desapropriação que é privativa da *UNIÃO*. Entretanto, se o objetivo é adequar o uso da terra ao bem-estar social, estão autorizadas a promovê-la todas as pessoas jurídicas de direito público que forma a Federação" (RE 20896-SP).

pelo E. Ministro Ilmar Galvão, assevera que "(...) um exame dos autos revela, todavia, que se está diante de modalidade de desapropriação prevista no art. 5°, XXIV, da Carta de 1988, a qual, como se sabe, é indenizada em dinheiro e está condicionada tão-somente à ocorrência de necessidade ou utilidade (desempenho de atividade pública), ou de interesse social (progresso social e desenvolvimento da sociedade) (...) para ambas as modalidades de desapropriação, conforme observado pela sentença (fls. 73), achava-se legitimada a municipalidade (...), sendo irrelevante que se trate de propriedade produtiva ou improdutiva" (1ª Turma, STF, 11.11.97).

Tais interpretações, com a devida vênia, se apresentam equivocadas em face da conotação que emerge da interpretação do texto constitucional, e que a melhor doutrina e a jurisprudência do STF já espancaram. Repita-se: ao se referir à desapropriação por interesse social *para fins de reforma agrária* está-se mencionando àquela que incide sobre o imóvel rural que não cumpre sua função social e indenizada em Títulos da Dívida Agrária. Quando os arestos e boa parte da doutrina afirmam que tal modalidade desapropriatória é de competência da União é com este significado que tal afirmação deve ser entendida. E por tal razão se pretendeu aqui, apesar do risco do tédio, tornar minudente o debate travado na doutrina e na jurisprudência pátria.

A DD. Ministra do STJ reportou-se, em seu voto, ao Acórdão do STF proferido no RE 74.635-SP, mas não atentou ao intenso debate ali travado, o qual, desta vez, fez da opinião do Min. Aliomar Baleeiro voz minoritária, apesar do seu brado contra o que classificou "a catástrofe no sentido marxista". Neste Acórdão (que aliás se debruçou sobre declaração, pelo município de Santos, de interesse social de imóvel *urbano*) o voto condutor foi o do eminente Min. Xavier de Albuquerque, do qual se menciona os seguintes tópicos, que refutam a interpretação dada pela eminente Ministra do STJ, *verbis*:

> "Talvez, a confusão que se faça é que, inegavelmente, a desapropriação por interesse social, embora tenha finalidade amplas, constituindo-se em um instrumento para a realização de quaisquer medidas econômico-sociais, na verdade, desde suas origens mantém íntima relação com o problema da reforma agrária (...) Esta lei (4.132) consignou, logo no art. 1°, que a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da Constituição de 1946. Parece-me que esse preceito bem determina o conceito de interesse social valorizado na Constituição e lhe extrema com clareza os elementos: ou a promoção da justa distribuição da propriedade, ou o condicionamento do seu uso ao bem-estar social *O segundo tem âmbito mais largo, que compreende o primeiro mas nele não se exaure. No art. 147 da Constituição de 1946, aliás, o condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social é a idéia matriz, traduzida na primeira proposição do seu texto; sua Segunda parte, ao permitir que a lei promova a justa distribuição da propriedade, exprime, a meu ver, que esse desiderato se compreende no condicionamento de seu uso ao bem-estar social. Arrisco-me a dizer que toda providência tendente à justa distribuição da propriedade é, também, providência tendente ao condicionamento de seu uso ao bem-estar social, mas que a recíproca não é verdadeira. Creio que assim considerou, também, o legislador ordinário, ao definir, na Lei n.° 4.132/62, os casos de interesse social. Alguns deles respondem precipuamente ao objetivo de promover a justa distribuição da propriedade, enquanto outros acodem, por meios diferentes, ao objetivo geral de lhe condicionar o uso ao bem-estar social...*

> Nada vejo na lei, nem nos textos constitucionais, assim de ontem como de hoje, que restrinja à União a competência para desapropriar por interesse social em casos tais. Neles encontro, ao contrário, a manifesta cor local, a fazer com que interessem direta e primordialmente aos Municípios e Estados" (sem grifo no original).

Não há como negar a proximidade dos termos "promover a justa distribuição da propriedade" ou "condicionar o seu uso ao bem-estar social na forma do art. 147 da Constituição Federal", expressas na Lei Federal, com a reforma agrária, como aliás reconheceu o Min. Xavier Albuquerque no referido voto[17]; não há de, por este caminho, estabelecer-se uma confusão entre as modalidades desapropriatórias, em face de que *o traço distintivo* é, basicamente, a *sanção representada pelo pagamento em TDA*. Não há nenhum dispositivo constitucional ou legal a impedir esta atividade "da realização da paz social" pelos Estados. Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello "o Brasil é uma República Federativa e, hoje, inclusive — embora com manifesta impropriedade técnica — até os Municípios e o Distrito Federal são apresentados como formadores da união indissolúvel que a constitui (art. 1° da CF). Assim, maiormente no caso dos Estados Federados, qualquer embargo que se antepusesse a suas competências para desapropriarem por interesse social seria até mesmo rebarbativo. Com efeito, que espécie de Estados federados seriam estes se nem ao menos pudessem atuar para atendimento do "interesse social" instalado no âmbito de validade de suas ordens jurídicas e aos quais fossem negados os meios hábeis para a busca de interesse ao qual a Constituição atribui tanta relevância (art. 3°, art. 170, "caput" e incisos III e VII)? Repugnaria à própria noção federativa a negativa de poderes públicos necessário à realização do interesse social em seus territórios" (Parecer, pP. 13/14).

Da mesma forma não há de se invocar a polêmica exceção do artigo 185, II, da CF que considera insuscetível a propriedade produtiva "de desapropriação para fins de reforma agrária". Aqui, além do que já foi dito, há de se encarar sob os critérios, próprios, de interpretação de tema constitucional. A partir, pois, da necessidade de uma interpretação *lógico-sistêmica*, ante a primazia da interpretação sistemática e teleológica sobre a literal e a histórica, especialmente diante da pouca densidade de nossas normas constitucionais.

Como ensina o mestre Eros Roberto Grau não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. Bem evidente que, se referindo a exceção às desapropriações por interesse social *para fins de reforma agrária*, não há, dada sua especialidade, de se projetar ao caminho inverso da interpretação constitucional, espraiando-se até a modalidade geral de desapropriação por interesse social, estampada no artigo 5° da CF.

17 Opinião, aliás, compartilhada pelo Min. Antonio Pádua Ribeiro no RE 24.553-2-SP.

Assim, o debate sobre a inviabilidade da desapropriação de imóvel produtivo *para fins de reforma agrária* não contamina a aplicação dos casos insertos na Lei 4.132/62, em face de que se trata de outra modalidade desapropriatória, sem qualquer exceção prevista na Constituição Federal, a qual, simplesmente, a remete à lei regulamentadora.

Como se sabe, a relação entre a nova ordem constitucional e a antiga legislação ordinária ocorre sob o pálio de dois princípios: o *da supremacia da Constituição* e o *da continuidade da ordem jurídica*, também sob *aparente tensão*. Aparente em vista de que "as normas legais têm de ser *reinterpretadas* em face da nova constituição, não se lhes aplicando, automática e criticamente, a jurisprudência forjada no regime anterior" (*Interpretação e Aplicação da Constituição*, Luis Roberto Barroso, p. 67).

E esta reinterpretação (alguns se reportam à recepção ou novação) em face da nova Constituição ocorre com a máxima da revogação automática dos textos incompatíveis com o estatuto supremo, o que não ocorre no presente caso, quando, ao contrário, a própria CF reporta à legislação infraconstitucional.

De outra banda, a legislação ordinária superveniente à Constituição Federal não derrogou a citada Lei 4.132. Tanto o Estatuto da Terra, quanto a Lei 8.629/93 ou a LC 76/93 não a revogaram expressamente e nem, muito menos, são com ela incompatíveis ou tenham regulado inteiramente a matéria que trata. Neste sentido é a lição de Luis Roberto Barroso, ao comentar o disposto no § 1° do art. 2° da LICC, quando ensina que "classicamente, entre normas de igual hierarquia, considera-se que a posterior revoga a anterior quando (a) expressamente o declare, (b) seja com ela incompatível (c) ou regule inteiramente a matéria que tratava a lei anterior" (ob. cit., p. 58).

IV — Conclusões

I — A Constituição Federal prevê, em seu artigo 5°, inc. XXIV, a desapropriação por interesse social, mediante indenização prévia e em dinheiro incidente tanto sobre imóvel rural quanto urbano, classificada como *geral*, e outra *restrita*, prevista no artigo 184 e representada pela desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, incidente no imóvel rural que não cumpre sua função social e mediante a sanção representada pela indenização em Títulos da Dívida Agrária (TDA) e pela desapropriação de imóvel do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, mediante pagamento de títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, prevista no artigo 182, § 4°, III;

II — A desapropriação por interesse social *geral* é de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios (acaso voltem a existir) e dos

Municípios, conforme se depreende da leitura do artigo 5° da Lei 4.132/62 c.c. artigo 2° do Decreto Lei 3.365/41;

III — Os Estados e os Municípios não têm competência para promoverem a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, em face do que dispõe o artigo 184 da Constituição Federal, em face da competência exclusiva da União e por lhes faltar amparo legal;

IV — O reconhecimento da competência exclusiva da União para desapropriar para fins de reforma agrária não tem o condão de não recepcionar, ainda que parcialmente, revogar ou derrogar qualquer dispositivo da Lei 4.132/62.