

NOTAS E COMENTÁRIOS

A DESAPROPRIAÇÃO DE GADO PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

ADA PELLEGRINI GRINOVER*

1. De todo lado chegam e se avolumam as notícias sobre desapropriação de gado por parte de municípios, antes e depois da intervenção da Sunab. Desapropriações ora feitas por interesse social, com base na Lei delegada n.º 4, ora por utilidade pública, com fundamento no Decreto-lei n.º 3.365, de 1941. De modo que nos parece oportuno vir a público, para colocar juridicamente a questão, de forma mais ampla de quanto o tenha sido até agora, pelo menos nos órgãos da imprensa.

É evidente o caráter exclusivamente jurídico de nosso estudo. Não indica ele qualquer tomada de posição sobre a conveniência e oportunidade da desapropriação do gado bovino, nas atuais circunstâncias. Reflete, isso sim, a preocupação do jurista com a adequação dos instrumentos utilizados, na ótica da necessária observância ao princípio da legalidade, num Estado que se pretende de direito.

2. Movidos por essa preocupação e por essa responsabilidade, que sempre nortearam as atividades da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, elaboramos, no exercício de nossas funções de assessoria do procurador-geral, um primeiro parecer sobre o assunto, entregue pelo Dr. Feres Sabino ao governador do estado, a 8 de outubro de 1986, ou seja, um dia antes da edição das Portarias n.ºs 65, 66, 67 e 68 da Sunab, que por elas deu aplicação à Lei delegada n.º 4.

A questão que se punha, à época, era a de saber se estados e municípios teriam competência para a desapropriação de gado bovino, para efeito de abastecimento aos consumidores.

* Professora titular de direito na Universidade de São Paulo (USP); procuradora do estado.

Respondemos afirmativamente à questão, a partir da distinção entre intervenção no domínio econômico e intervenção na propriedade, como se passa a ver.

3. Com efeito, são as duas intervenções ontologicamente inconfundíveis. A intervenção no domínio econômico consiste em ato da autoridade que restringe a iniciativa privada ou condiciona a atividade da empresa a determinada conduta de interesse público. A intervenção na propriedade é ato do poder público que retira ou restringe direitos dominiais privados, ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público.

Desses conceitos, juridicamente sedimentados,¹ resulta nitidamente que à intervenção no domínio econômico incide diretamente sobre a atividade lucrativa, restringindo ou modificando o próprio modo de ser de seu exercício, enquanto a intervenção na propriedade incide diretamente sobre os bens, só de modo reflexo podendo influir no exercício da atividade econômica, que não é alterada.

4. A desapropriação, entendida como transferência compulsória do domínio particular (ou mesmo público, em certas circunstâncias) ao poder para uma destinação de interesse público, é instrumento típico de intervenção na propriedade. Não se exclui, porém, a possibilidade de que seja utilizada com a finalidade última e mais ampla de possibilitar a intervenção no domínio econômico. Ou seja, na primeira hipótese, a desapropriação é fim em si mesma, limitando-se o Estado a intervir na propriedade, com a transferência dos bens para finalidade de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social; ao passo que, no segundo caso, a expropriação forçada é utilizada como instrumento imediato que serve ao fim último da intervenção no domínio econômico. Assim ocorre, por exemplo, quando se desapropria a empresa, para modificar a própria estrutura econômica da atividade por ela desempenhada.

No primeiro caso, a desapropriação é simples instrumento de intervenção na propriedade, enquanto no segundo caso, pela intervenção na propriedade, se objetiva a intervenção no domínio econômico. De modo que ali temos uma mera intervenção na propriedade, enquanto aqui temos uma intervenção que se poderia chamar de segundo grau: a intervenção na propriedade, como *prius*, de que a intervenção no domínio econômico é o *posterius*.

5. No direito brasileiro, a intervenção no domínio econômico é privativa da União, que só pode delegar às ordens federadas a execução das medidas interventivas. É o que decorre do texto constitucional (art. 163), conquanto

¹ Cf. Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 12. ed. Revista dos Tribunais, 1986. p. 542 e 502.

menos genérico do que o de 1946 (art. 146), tanto assim, que a doutrina frequentemente estabelece a ligação entre o dispositivo da Constituição vigente e o da anterior.² Nem há dúvidas, em doutrina, quanto à exclusividade dessa competência.³

Já com relação à intervenção na propriedade, é igualmente cediço que o poder de expropriar se reparte entre as diversas ordens federativas, cabendo à União, aos estados e aos municípios, dentro de suas respectivas esferas de atribuições.

6. O controle de abastecimento é medida que inquestionavelmente se põe no campo da intervenção no domínio econômico, quando a União age tomando um conjunto de medidas que visam a disciplinar a atividade econômica destinada ao mercado consumidor.⁴ Diversa é a hipótese de mera intervenção na propriedade, a esta limitada, em que o poder público desapropria bens necessários ao abastecimento regular do consumidor, mas sem com isso incidir sobre a ordem econômica, que permanece imutada. Aqui não se restringe nem se altera a iniciativa privada, sobre a qual não recai a intervenção, restrita que fica à expropriação dos bens.

E por isso que a ordem jurídica acolhe dois institutos diversos: a desapropriação de bens, com a finalidade de abastecer regularmente centros populacionais, no restrito âmbito da intervenção da propriedade (Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, art. 5.º, alínea e); e, dentre outras medidas, a desapropriação de bens, enquanto necessária a distribuição de mercadorias essenciais ao consumo (Lei delegada n.º 4, de 26 de setembro de 1962, art. 2.º, III).

Não se confundem, como vimos, os dois institutos. E, por tratar-se de matéria diversa, de distinto campo de incidência e de diferente abrangência, não é de se pensar que o art. 2.º, III, da Lei delegada n.º 4/62, tenha revogado o art. 5.º, alínea e do Decreto-lei n.º 3.365/41. Não houve revogação expressa, nem tácita: a lei posterior regulou matéria diversa, compatível com a tratada na primeira (art. 2.º, § 1.º da Lei de Introdução ao Código Civil).

7. Esse entendimento vem corroborado — se disso ainda houvesse necessidade — pelo próprio decreto regulamentar da Lei delegada n.º 4 (Decreto n.º 51.644-A, de 26 de novembro de 1962), quando, em seu art. 20, ao tratar das desapropriações, dispõe, no parágrafo único:

² Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira*. 5. ed. Saraiva, 1984. p. 676.

³ Id. *ibid.* Meirelles, Hely Lopes. *op. cit.* p. 543.

⁴ Meirelles, Hely Lopes. *op. cit.* p. 546.

“Quando os bens se destinarem ao consumo do mesmo Estado em que sejam produzidos, a desapropriação será efetivada pela respectiva Unidade da Federação.”

Não se tratando de mera execução das medidas interventivas (como ocorre no art. 10 da lei delegada e nos próprios arts. 3.º e 4.º do decreto regulamentar, que para tanto utiliza a expressão “execução das normas”), e sendo proibida, tanto pela Constituição de 1946 como pela atual, a delegação de poderes e competências, a única interpretação que harmoniza o art. 20, parágrafo único, do decreto regulamentar com a Constituição é aquela segundo a qual o que nele se resguarda, expressamente, é o poder expropriatório do estado-membro, limitado à intervenção na propriedade, exatamente os termos do disposto no Decreto-lei n.º 3.365, art. 5.º, alínea *e*. Sem prejuízo, evidentemente, da competência do município, para os mesmos fins, na esfera de suas atribuições.

8. Deixando de lado, portanto, a Lei delegada n.º 4, como meio de intervenção da União no domínio econômico, a ela reservado, examinemos agora o instrumental colocado à disposição dos estados e dos municípios para a desapropriação de bens destinados ao regular abastecimento de centros populacionais.

A matéria, como se viu, vem expressamente prevista no Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941.

Que todo e qualquer bem, independentemente de sua natureza, possa ser objeto de expropriação (art. 2.º), é ponto pacífico.⁵ Igualmente indiscutível é que são sujeitos ativos da desapropriação, no Brasil, União, estados, municípios, Distrito Federal e territórios, como aliás vem expresso em lei (art. 2.º). Notório, ainda, que o Decreto-lei n.º 3.365 nivelou os casos de necessidade e de utilidade públicas, previstos na Constituição, subsumindo-os todos aos de “utilidade pública” (art. 5.º, em suas diversas alíneas). Finalmente, com relação à finalidade específica da desapropriação por utilidade pública, consistente no abastecimento regular dos meios de subsistência aos centros de população, vem ela expressamente prevista no rol do art. 5.º, *subalínea e*.

Aí temos, portanto, o instrumento jurídico deferido ao poder expropriante das diversas ordens da Federação, para os fins colimados de prover ao regular abastecimento de meios de subsistência de centros populacionais.

9. Evidentemente, para que a regularização do abastecimento ocorra, o poder público deverá necessariamente colocar à venda os bens expropriados.

⁵ Ver, por todos: Cavalcanti, Themístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. 3. ed. 1956. v. 3. p. 82.

A venda ao consumidor é inerente à desapropriação pela alínea *e* do art. 5.º da lei das desapropriações.

Já foi superado, pela doutrina e pela jurisprudência, o aparente obstáculo à desapropriação de bens destinados à venda, sem previsão expressa do legislador, lembrado quando da desapropriação para fins de urbanização (alínea *i* do art. 5.º do Decreto-lei n.º 3.365).

É que nem sempre o destinatário dos bens expropriados é, como em regra ocorre, o poder público. Casos há em que a própria finalidade expropriatória só se coaduna com a passagem dos bens a particulares. O Tribunal de Justiça de São Paulo, acolhendo a lição de Hely Lopes Meirelles, deixou assentada a possibilidade de alienação de áreas e edificações que se tornarem excedentes, após a execução do plano urbanístico.⁶

Exatamente o mesmo raciocínio aplica-se à expropriação para fins de abastecimento: a venda aos consumidores, habitantes dos centros de população, é inerente à própria finalidade prevista na alínea *e* do art. 5.º, tanto quanto o é na urbanização.

10. Assim examinados os aspectos jurídicos da questão, chegamos à conclusão de que *o estado e o município podem intervir na propriedade, sobre esta incidindo, com a finalidade de prover ao abastecimento regular de meios de subsistência de centros de população, pela venda ao consumidor, por intermédio da desapropriação por utilidade pública do Decreto-lei n.º 3.365/41, sem tomar outras medidas que possam significar intervenção no domínio econômico, reservada esta à União.*

11. Tratando-se de gado, afirmávamos que o expropriante ofereceria o preço fixado em tabelas da Sunab, devendo a discussão em juízo — com a necessária avaliação — versar sobre o valor de mercado do boi gordo. O abate poderia ser feito diretamente pelo estado e pelos municípios, em seus frigoríficos e matadouros, ou mesmo em convênio, sem prejuízo da possibilidade, desde que nisso houvesse conveniência, de o abate ser feito em frigoríficos particulares, sob a supervisão do poder público.

No tocante à distribuição e venda da carne, poderiam elas ser feitas diretamente pelo expropriante, através dos órgãos próprios (entrepostos e mercados estaduais e municipais) ou mesmo em açougues particulares, sob a fiscalização dos órgãos governamentais.

⁶ RT, 459:59, 461:55, 464:69, com confirmação dos julgados pelo Supremo Tribunal Federal (RE n.ºs 82.300, 85.869 e 87.009); cf. Meirelles, Hely Lopes. Desapropriação para urbanização. RDA, 116:1.

12. Mostramos, ainda, no aludido parecer, que a concretização dessas medidas oferecia dificuldades práticas.

A primeira, consistente na própria localização dos rebanhos. Nesse ponto, as prefeituras municipais teriam certamente mais recursos para sua individualização, já necessária para a declaração expropriatória.

A segunda, consistente na dificuldade de se manterem os animais declarados de utilidade pública no pasto, enquanto o expropriante não fosse imitado na posse. Para obstar a esse inconveniente, sem recorrer a um verdadeiro aparato militar, sugeríamos a utilização de medidas judiciais cautelares, concomitantes à declaração de utilidade pública, consistentes em arrolamento de bens (art. 855 e segs., CPC) ou em seqüestro (art. 822 e segs., CPC), preparatórios da ação de desapropriação.

Como o abate só poderia ser efetivado após a imissão de posse, na hipótese de o expropriante não ter condições de ser depositário do gado arrolado ou seqüestrado, poderia valer-se da busca e apreensão (art. 839 e segs., CPC) para assegurar a atuação da outra medida cautelar.⁷

13. Com essas cautelas, e alertando para as dificuldades práticas que, no caso específico da carne, a desapropriação acarreta, concluíamos no sentido de que estado e municípios poderiam atingir as suas finalidades, utilizando os instrumentos jurídicos que o ordenamento coloca à sua disposição. Sem olvidar, evidentemente, razões de oportunidade e conveniência, que não nos competia examinar.

14. Ocorre, entretanto, que, após a entrega do primeiro parecer ao governador, pelo procurador-geral do estado, a Sunab baixou as portarias de n.ºs 65, 66, 67 e 68, concretizando a intervenção da União no domínio econômico, inclusive no tocante à desapropriação do gado bovino necessário ao abastecimento das populações urbanas e rurais, em todo o território nacional.

Era preciso, diante dessa circunstância superveniente, reexaminar a questão, o que fizemos por intermédio de um parecer suplementar, em que se tratou de analisar os efeitos do início do exercício do direito expropriatório, pela Sunab, sobre igual poder que havíamos reconhecido, com distinto fundamento, aos estados e municípios. São essas considerações complementares que passamos agora a reproduzir.

15. Não pode haver dúvidas de que a declaração expropriatória, assinalando exatamente o início do exercício do direito de expropriar, tem efeitos que se projetam no mundo fático e no mundo jurídico.⁸ Embora não transfira o do-

⁷ Cf. Theodoro Jr., Humberto. *Processo cautelar*. Leud, 1976. p. 275-6.

⁸ Cretella Jr. *Comentários às leis das desapropriações*. São Paulo, Bushatsky, 1972. p. 41.

mínio, a declaração atinge-o. E impede que outra pessoa jurídica de direito público exerça o poder de expropriar, com relação ao mesmo objeto.

Trata-se do que a doutrina denomina de “primazia para promover a desapropriação”, assegurada a quem tenha declarado antes a necessidade pública, a utilidade pública ou o interesse social. E, como bem nota Cretella Jr., não interessa sequer a esfera da pessoa jurídica de direito público — União, estado ou município —, porquanto é a data da declaração, e não a hierarquia, que decide.⁹

Nem assim poderia deixar de ser, uma vez que os bens objeto da declaração expropriatória, dentro do prazo de validade da declaração, podem ser desapropriados a qualquer momento; além disso, a declaração tem diversos efeitos, explícitos e implícitos, típicos do início do procedimento expropriatório *lato sensu*.¹⁰

16. Parece igualmente indiscutível que a finalidade da desapropriação não vem a pêlo para estabelecer a primazia para a desapropriação, uma vez que o único elemento preponderante é o temporal. Assim como é inconteste que, sendo a primeira declaração expropriatória mais ampla de quanto o seria a segunda, se estabelece entre elas uma relação de continência, que obsta à posterior, absorvida que ficaria na primeira com relação aos bens.

17. Por essas razões, a declaração de interesse social do “gado bovino existente no território nacional, necessário ao abastecimento das populações urbanas e rurais”, feita pela União, com base na Lei delegada n.º 4, que autoriza a desapropriação como medida de intervenção no domínio econômico, obsta, em princípio, à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação, de parte do mesmo gado, pelos estados e municípios, para efeito de prover ao abastecimento regular de meios de subsistência de centros da população, como intervenção na propriedade, autorizada pelo Decreto-lei n.º 3.365, de 1941.

18. Dito isso, é preciso examinar os atos normativos baixados pela Sunab para a desapropriação do gado bovino, bem como a legislação de que derivam.

Examine-se, primeiro, a legislação, deixando de lado a atinente à requisição (Decreto-lei n.º 2, de 14 de janeiro de 1966, e Decreto regulamentar n.º 57.844, de 18 de fevereiro de 1966), que não vem ao caso.

19. A desapropriação de bens, por interesse social, como medida necessária à intervenção no domínio econômico, para assegurar a livre distribuição de

⁹ Id. *ibid.* p. 41-2.

¹⁰ Id. *ibid.* p. 42.

mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo, vem autorizada pelo art. 2.º, III, da Lei delegada n.º 4, de 1962.

O art. 10 da Lei delegada n.º 4 estabelece a competência da União para dispor, normativamente, sobre as condições e oportunidade de uso dos poderes conferidos na própria lei; e o § 1.º reza que “a União exercerá suas atribuições através de ato do Poder Executivo ou por intermédio dos órgãos federais a que atribuir tais poderes”.

Na mesma data da edição da Lei delegada n.º 4, a Lei delegada n.º 5 criou a Sunab, conferindo-lhe, nos termos do art. 2.º, a atribuição de aplicar a legislação de intervenção no domínio econômico (inciso VI).

Por sua vez, o Decreto n.º 51.620, de 13 de dezembro de 1962, que aprovou o Regulamento da Sunab, atribuiu a seu Conselho Deliberativo, no art. 16, a competência para deliberar normativamente, sobre assuntos relativos à Lei delegada n.º 4 (inciso VIII), bem como a de deliberar, em cada caso, sobre desapropriação de bens (inciso IX). Além de atribuir ao mesmo Conselho a competência normativa prevista no art. 10 da Lei delegada n.º 4, supramencionado (art. 36, I, e art. 37 do decreto).

De seu lado, o decreto regulamentar da Lei delegada n.º 4 (Decreto n.º 51.644-A, de 26 de novembro de 1966) voltou a atribuir à Sunab o poder normativo sobre as condições e oportunidades da aplicação da mencionada lei delegada (art. 2.º, I) e, no art. 20, estabeleceu que “as desapropriações serão efetuadas por decisão do Conselho Deliberativo da Sunab e efetivadas mediante ato do superintendente”.

É clara, pois, a delegação de atribuições à Sunab, pelos decretos, nos termos da autorização do art. 10 e parágrafo único da Lei delegada n.º 4.

20. Vejam-se agora os atos normativos baixados pela Sunab, no uso das atribuições que lhe foram delegadas, nos termos do art. 10 e parágrafo único da Lei delegada n.º 4, pelos Decretos n.ºs 51.620, de 1962, e 51.644-A de 1966.

Das quatro portarias do superintendente da Sunab, de 9 de outubro p.p., interessa examinar a de n.º 67, cujo art. 1.º resolve “desapropriar, por interesse social e em caráter de urgência, o gado bovino necessário ao abastecimento das populações urbanas e rurais, em todo o território nacional”.

Na verdade, apesar da terminologia usada, a expressão “desapropriar por interesse social” só pode ser entendida como “declarar de interesse social para fins de desapropriação”. E isso porque, mesmo pela Lei delegada n.º 4 (art. 8.º, com as modificações do Decreto-lei n.º 422, de 21 de janeiro de 1969), a desapropriação de que cuida a lei é judicial. O Poder Executivo não desapropria, só declara por ato normativo — no caso, a portaria — a desapropriação. É essa declaração o ato-condição necessário à promoção de futura desapropriação que, como transferência de domínio que é, só se dará após o prévio e

justo pagamento em dinheiro (art. 153, § 22 da Constituição e art. 8.º da própria Lei delegada n.º 4).

Mas mesmo assim, a declaração de interesse social de todo o gado bovino existente no país, para futura desapropriação, inibe a outras pessoas jurídicas de direito público a possibilidade de exercerem o poder expropriatório sobre parte dos mesmos bens.

21. O que se deve verificar, é se a Sunab podia validamente expedir a Portaria n.º 67, de outubro de 1986.

A indagação arrasta, antes de mais nada, a análise da constitucionalidade da própria Lei delegada n.º 4.

22. A espécie normativa da lei delegada foi expressamente introduzida, no ordenamento brasileiro, pelo ato adicional que instituiu o parlamentarismo, em 1961.

Com efeito, o art. 22, parágrafo único, da Emenda constitucional n.º 4, de 1961, à Constituição de 1946, permitiu que lei complementar previsse a legislação delegada. E a Lei complementar n.º 1, de 1962, admitiu, no art. 28, a delegação legislativa.

Explica-se, doutrinariamente, a adoção da espécie no regime parlamentar, onde o Poder Executivo é exercido pelo Gabinete, que é, ao mesmo tempo, cúpula e expressão da maioria parlamentar: de modo que a lei estabelecida pelo Gabinete, com base numa delegação, provém indiretamente da mesma maioria parlamentar, da qual também emana a lei ordinária. Daí por que desapareceu, no regime parlamentar, a aversão à lei delegada, mais evidente no regime presidencialista que, de todos, é o mais próximo do ideal da separação de poderes.¹¹

É por essas razões que se levanta a questão de saber se a Lei delegada n.º 4 não teria perdido sua eficácia por força da revogação do ato adicional e do regime de governo por este introduzido. E isso na medida em que a eficácia de uma nova constituição importa na perda da validade da constituição anterior.¹²

Mesmo para a teoria mitigada da desconstitucionalização, a nova ordem constitucional importa ao menos na perda de eficácia das normas materialmente constitucionais, enquanto as regras apenas formalmente constitucionais permaneceriam em vigor, como leis ordinárias.¹³

¹¹ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. op. cit. p. 263-4.

¹² Kelsen. *Teoria pura do direito*. 2. ed. Coimbra, 1962. v. 2. p. 38 e segs.

¹³ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional comparado*. Bushatsky, 1974. v. 1. *O poder constituinte*. p. 113-4.

Ora, no caso da delegação legislativa, a regra é sem dúvida materialmente constitucional.

É certo que a espécie normativa da lei delegada foi restaurada pela Constituição de 1967. Mas, como é sabido, os dispositivos que perderam validade por força de uma constituição, ou mesmo de uma lei, não se reprimam automaticamente, porquanto o efeito reprimatório há de ser expresso.

Assim sendo, as disposições das leis anteriores à nova Constituição, com esta incompatíveis, não recobram validade e eficácia, a menos que a nova constituição venha expressamente revigorá-las.¹⁴

Poder-se-ia afirmar, assim, que a Lei delegada n.º 4 perdeu validade e eficácia por força da emenda constitucional que revogou o ato adicional. E, apesar da edição da Constituição de 1967, não recobrou eficácia, pois a repriminação há de ser sempre expressa.

23. Outra questão de índole constitucional é a que diz respeito à delegação de atribuições, permitida pelo art. 10 da Lei delegada n.º 4 e utilizada pelo Decreto regulamentar n.º 51.644-A, bem como pelo Decreto n.º 51.620, que aprovou o regulamento da Sunab, criada pela Lei delegada n.º 5.

Poderia a delegação à Sunab chegar a ponto de atribuir-lhe o poder de declarar a desapropriação, por decisão do Conselho Deliberativo? E teria esse sentido o art. 20 do Decreto n.º 51.644-A, quando estabelece que “as desapropriações serão efetuadas por decisão do Conselho Deliberativo da Sunab e efetivadas mediante ato do superintendente”?

Se negativas as respostas, faleceria competência à Sunab para “desapropriar” (*rectius*, declarar a desapropriação) e a Portaria n.º 67 de outubro deste ano ficaria visceralmente fulminada por vício de incompetência.

24. Ainda examinando-se a Portaria n.º 67, verifica-se que a declaração expropriatória não especificou os bens a serem desapropriados, nem seus proprietários, limitando-se a aludir, genericamente, ao “gado bovino necessário ao abastecimento das populações urbanas e rurais, em todo o território nacional” (art. 1.º).

Mas aqui vem a pêlo o art. 5.º da Lei delegada n.º 4, que prescreve:

“Art. 5.º Na execução desta lei, não serão permitidas discriminações de caráter geográfico ou de grupos de pessoas, dentro do mesmo setor de produção e comércio.”

Talvez se possa afirmar que é exatamente nesta disposição, aplicada à desapropriação para efeito de intervenção no domínio econômico, que está

¹⁴ Id. *ibid.* p. 120-1, reportando-se à lição e aos exemplos de Pontes de Miranda.

a distinção entre essa figura e a desapropriação de bens, para fins de abastecimento, a qual represente simples intervenção na propriedade, autorizada pelo Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941.

25. Não cabe, nos lindes da questão que estamos examinando, ingressar na análise da ilegalidade do procedimento expropriatório sucessivo à edição das portarias da Sunab. Deixa-se por isso, de abordar aspectos salientados, em outra oportunidade, por juristas como Pontes de Miranda, José Frederico Marques e Alfredo Buzaid, e agora retomados por Humberto de Andrade Junqueira,¹⁵ como a questão da necessária citação prévia do proprietário, da prévia avaliação judicial segundo o valor do mercado, do depósito prévio em juízo do valor da avaliação. E até mesmo questões fáticas como a apreensão de bois de terceiros e não do expropriado, além de outras devidamente salientadas no último estudo citado.

Mas existe pelo menos um aspecto, nas medidas de execução das portarias, que tem reflexos importantes para a nossa análise.

26. É que, como se afirmou no primeiro parecer, a desapropriação autorizada na Lei delegada n.º 4 é aquela e só aquela que representa ato prévio necessário à intervenção no domínio econômico. Basta ver o que diz o inciso III do art. 2.º da lei delegada, quando afirma que:

“Art. 2.º A intervenção consistirá:

(...)

III — na desapropriação de bens, por interesse social, ou na requisição de serviços, *necessários à realização dos objetivos previstos na lei*” (grifo nosso).

Se for outra a finalidade da desapropriação, se esta não se destinar à intervenção na atividade econômica, se se tratar de mera intervenção na propriedade, ainda que para fins de regularizar o abastecimento, não pode aplicar-se a Lei delegada n.º 4, devendo a desapropriação seguir as balizas do Decreto-lei n.º 3.365.

Ora, no caso em tela, muito embora a declaração de interesse social tenha sido feita de maneira tão ampla, nos termos do disposto no art. 5.º da lei delegada, as desapropriações que até o momento começaram a ser efetivadas têm demonstrado que, por elas, a União se limitou a intervir na propriedade, sem tomar qualquer medida de intervenção no domínio econômico. Não incidiu o poder expropriante diretamente sobre a atividade lucrativa dos expropriados, restringindo ou modificando o próprio modo de ser de seu exercício: alterando,

¹⁵ A carne bovina — aspectos jurídicos da intervenção. *O Estado de S. Paulo*, 22 out. 1986, p. 41.

enfim, o domínio econômico. Tudo se limitou, realmente, à intervenção na propriedade.

Se assim é, parece que na verdade a União deveria ter-se utilizado do Decreto-lei n.º 3.365 (art. 5.º, alínea *e*) e não da Lei delegada n.º 4.

Nem por isso se chegará a dizer que houve desvio de finalidade, porquanto o bem foi utilizado para fins de utilidade pública ou interesse social. Não houve, claramente, tresdestinação, que não ocorre sequer quando o bem é desapropriado para fim público, e utilizado para outro.¹⁶

Mas, a entender-se assim, ressurgiria a questão da incompetência da Sunab para a declaração expropriatória, reservada indubitavelmente, sob a égide do Decreto-lei n.º 3.365, ao presidente da República.

27. Diante de tantas dúvidas quanto à constitucionalidade e à legalidade da desapropriação da carne bovina pela Sunab, não parece juridicamente descabida *a utilização do poder expropriatório, por utilidade pública e nos termos do Decreto-lei n.º 3.365, pelos estados e municípios, mesmo depois da declaração expropriatória pela União*. Para tanto, poderiam essas pessoas jurídicas de direito público, concomitantemente à declaração expropriatória, representar ao procurador-geral da República sobre a inconstitucionalidade da Lei delegada n.º 4. Mas, a rigor, a isto não estão obrigadas, desde que as cúpulas dos Executivos locais se convençam da infringência à Constituição Federal ou da ilegalidade da Portaria n.º 67 da Sunab.

Caberia a esta, se o quisesse, demonstrar a nulidade dos decretos expropriatórios, com o intuito de assegurar sua primazia para promover a desapropriação. Ou, mais ainda, ao desapropriado que, em tendo interesse, poderia utilizar o mesmo argumento, com o discutível resultado de ver, na melhor das hipóteses, preponderar os atos da Sunab.

¹⁶ Ver Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. cit. p. 524.