

## A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA E A CONSTITUIÇÃO

JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA\*

### 1. *Introdução.*

Antes da promulgação da Carta de 1988 possuíamos os seguintes regimes de desapropriação previstos na legislação então vigente: Os casos de “utilidade pública e de necessidade pública” que vinham enumerados no Decreto-lei 3365/41, os de “interesse social” arrolados na Lei 4132/62. O Estatuto da Terra — Lei 4504/64 acrescentou novas hipóteses de interesse social, dentre elas a de reforma agrária.<sup>1</sup>

Por outro lado o Decreto-lei 554/69 estabeleceu um rito próprio para a desapropriação, por interesse social, de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

Assim, na prática, tínhamos as hipóteses de utilidade ou necessidade pública e o interesse social para justificar a desapropriação, sendo que neste último caso, a espécie “para fins de reforma agrária” tinha tratamento processual diferenciado.

Com o advento da Constituição de 1988, passamos, na verdade, a ter três hipóteses; eis que a reforma agrária passou a ter tratamento constitucional específico, e deste modo podemos dizer para fins didáticos ou de divisão disciplinar para estudo que as hipóteses de desapropriação hoje são três; eis que às já tradicionais acrescenta-se a de “para fins de reforma agrária”, que passou a ser um instituto próprio, com disciplina legal e rito processual específico.

Dentro do tema desapropriação, então, sustentamos que a hipótese “para fins de reforma agrária” configura, hoje, uma disciplina própria ou categoria autônoma para fins de estudo, no mesmo nível de tratamento do “interesse social” e “da utilidade pública”, nesta última incluindo-se a “necessidade pública”.

### 2. *Competência.*

A vigente Constituição estabeleceu no seu texto que somente a União poderá promover a desapropriação por interesse social para fins de *reforma agrária*. Com efeito, é dito:

\* Subprocurador da República, substituto, perante o STJ, e é mestrado em Direito e Estado pela UnB.

<sup>1</sup> Meirelles, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 507, 10ª ed. — S. Paulo: ERT, 1984.

“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.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declara o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a prorrogar a ação de desapropriação.”

Diante deste texto, parece-nos que não resta dúvida de que somente à União é dado levar a efeito a “desapropriação para fins de reforma agrária”.

Deste modo, padecia de inconstitucionalidade o § 2º do art. 3º do Projeto de Lei nº 11-D, de 1991, aprovado em redação final pela Câmara dos Deputados e que tinha o seguinte teor:

“Os Estados e o Distrito Federal poderão receber delegação de competência da União para desapropriar imóveis rurais, por interesse social, para fins de Reforma Agrária.”

Tal artigo sofreu adequado veto do Poder Executivo por ocasião da sanção do projeto que veio se transformar na Lei Nº 8629, de 25 de fevereiro de 1993.

No nosso entender, diante do confronto com o art. 184 da Constituição este texto não poderia manter-se de pé, mesmo porque a Carta veio consagrar o que já era o entendimento pacífico da doutrina e da jurisprudência anterior sobre a matéria, e teve por objetivo justamente excluir os demais entes da federação da questão da reforma agrária.

De todo modo permanecesse o texto do projeto original, e determinar-se-ia a volta da polêmica superada e que se esperava sepultada com o texto constitucional. Sempre se reconheceu aos demais entes da federação o direito de desapropriar imóveis urbanos ou rurais por “necessidade ou utilidade pública” e por “interesse social”, mas somente à União cabe desapropriar imóvel rural *para fins de reforma agrária*.

Acrescentava-se aí mais um problema; é que, como o pagamento deve ser feito em Títulos da Dívida Agrária, não teria, por exemplo, o Estado, como fazê-lo; eis que só a União pode emití-los. Na vigência da Constituição anterior o STF já havia fixado este entendimento v.g. em aresto publicado em RDA 89/148 com a seguinte ementa:

“Os Estados têm competência para decretar a desapropriação por interesse social, observados os preceitos da lei federal. Interpretação da Lei 4.132, de 10.09.62.”

Na mesma linha de entendimento se manifestara o Alçada Civil de São Paulo em RT 432/152. Na mesma linha tinha-se as decisões publicadas em RT 383/242 e 409/147 e ainda em RTJ 124/293.

Este entendimento o manifesta também JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES:<sup>2</sup>

“A Constituição Federal de 1988 veio a espancar qualquer dúvida que ainda pudesse existir sobre a possibilidade de outras entidades políticas, que não a União, promoverem a desapropriação por interesse social, deixando claro que apenas a ex-

<sup>2</sup> Salles, José Carlos de Moraes. A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência, p. 739 — 2ª ed. — S. Paulo: ERT, 1992.

propriação por interesse social, *para fins de reforma agrária*, é que é privativa da União.”

Assim, as demais entidades da federação podem fazer uso da Lei 4132/62, sendo-lhes vedada a utilização da Lei 4504/64 (Estatuto da Terra — art. 16 a 26) e do Decreto Lei 554/69, hoje parcialmente revogado, ou da legislação que se segue, a saber a Lei 8629/93.

Este é o mesmo pensamento de CELSO RIBEIRO BASTOS:<sup>3</sup>

“Há uma inequívoca atribuição à União para enfeixar em suas mãos a resolução dos problemas sociais agrários, sobretudo pela dimensão nacional que normalmente o assunto adquire com enormes repercussões no clima econômico, social e político do País. Estados e Municípios não podem realizar reforma agrária nem mesmo com fundamento na desapropriação já tradicional por interesse social mediante pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro.”

### 3. O Objeto da desapropriação.

Só pode ser desapropriado para fins de reforma agrária o *imóvel rural*. É o que diz MORAES SALLES:<sup>4</sup>

“A caracterização do imóvel rural, no caso, é meramente *topográfica*, não devendo o intérprete se ater ao critério da *destinação*. Por isso, só o imóvel situado em zona rural poderá ser objeto dessa espécie de desapropriação; não o imóvel urbano que tenha destinação rural. É a conclusão a que se chega, pela exegese sistemática da Constituição, que, em outra norma (art. 191), inserida no mesmo capítulo (Da Política Agrícola e Fundiária e de Reforma Agrária), ainda que se referindo ao *usucapião pro labore*, alude expressamente à área de terra em zona rural.”

Com isto, sustenta o autor que o critério escolhido pela Constituição — art. 184 — afasta o critério da destinação a que alude o art. 4º, I, do Estatuto da Terra. É certo que no capítulo em questão, a todo momento que a Carta faz referência ao termo “rural” o faz em contraposição a “urbano”, ou seja fora da cidade.

Desta forma, eventualmente algum imóvel com destinação agrícola, e os há, situado em área urbana, poderá ser desapropriado por interesse social, mas nesta hipótese não se poderá invocar a finalidade “reforma agrária” e nem se adotar o procedimento judicial previsto para este último tipo de desapropriação. Este imóvel está sujeito às regras de política urbana previstas nos arts. 182 e 183 da Constituição, embora possa ser desapropriado também pela União ou pelo Estado, mas não da forma punitiva ali prevista, que é de exclusiva competência do Município — art. 182, § 4º, III.

A Carta anterior limitava as desapropriações para fins de reforma agrária às áreas incluídas nas zonas prioritárias fixadas em decreto. Esta limitação não mais existe, bastando, em princípio, que se trate de imóvel rural.

É interessante notar que, de modo implícito, a Constituição reiterou em favor dos municípios uma espécie de contrapeso ao poder da União, contrapeso aliás de

<sup>3</sup> Bastos, Celso Ribeiro / Martins, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 7, pp. 250/251 — S. Paulo: Saraiva, 1988.

<sup>4</sup> Op. cit., p. 741.

há muito existente e consagrado na nossa tradição constitucional, uma vez que aos municípios compete, e sempre competiu, por lei, delimitar o que dentro do seu território constitui zona urbana, zona suburbana e zona rural.

Desta classificação das áreas dentro das terras do município, hoje dependem a execução de muitos serviços federais e estaduais, como, por exemplo, os serviços de correio que não atendem na zona que o município delimita como sendo rural.

Da mesma forma, por exemplo os trabalhos de eletrificação e os seus custos são diferenciados em se tratando de imóvel localizado em zona delimitada pelo município como sendo urbana ou rural; esta classificação também determina a incidência e a competência tributária, sobre saber se devido o IPTU ou o imposto sobre a propriedade rural, e tem conseqüências sobre o próprio município que se obriga tais ou quais serviços tendo em vista a classificação que dá à sua própria divisão político-administrativa e incide também sobre as relações imobiliárias, loteamentos etc.

Também RIBEIRO BASTOS concorda com este entendimento<sup>5</sup> quando diz:

...“a conclusão caminha inelutavelmente no sentido de que o imóvel rural é o que se encontra topograficamente no campo. Será rural todo aquele que não for urbano, conforme definido pelo próprio município, respeitadas as diretrizes gerais em lei da União.” ...“Nas áreas urbanas cabe a desapropriação de que cuida o art. 182, § 4º, III, como instrumento de política urbana. Imóvel rural para os fins desse artigo é o que no campo se encontra.”

Concluindo, para se verificar se o imóvel é urbano ou rural, e no conceito de urbano se inclui o subúrbio, não há outro meio senão o de se consultar a legislação local (plano diretor do município, etc. — art. 30, III, IV e VIII e art. 182 CF) e a divisão político-administrativa do município e verificar-se a localização topográfica do imóvel na data do ajuizamento da ação de desapropriação.

Disto, parece, decorre a inconstitucionalidade do art. 4º da lei nº 6829/93, recentemente sancionada e que vem de repetir o art. 4º do Estatuto da Terra, abstraindo a sua localização e fixando-se na destinação imóvel.

#### 4. Condições.

Como salvaguarda do direito de propriedade o art. 184 estabelece que a desapropriação somente se fará “mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação de seu valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”. Acrescenta ainda que as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

O texto atual, diversamente do anterior que previa cláusula de exata correção monetária, prevê hoje a *preservação do valor real dos títulos*, pelos que não ficam desta forma ligados a índices de indexação governamentais que possam vir a ser manipulados, e os coloca a salvo do processo inflacionário.

A lei nº 8629/93, no seu art. 5º, estabelece a seguinte gradação para o resgate dos títulos:

<sup>5</sup> Op. cit. pp. 252/253.

- do segundo ao quinto ano, quando emitidos para indenização de imóveis com área inferior a 40 (quarenta) módulos fiscais;
- do segundo ao décimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 40 (quarenta) até 70 (setenta) módulos fiscais;
- do segundo ao décimo quinto ano, quando para indenizar área acima de 70 até 150 módulos fiscais;
- do segundo ao vigésimo ano, quando para indenizar imóvel com área superior aos 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais.

Por outro lado a mesma lei 8629/93 também pretende dar o conceito de “justa indenização” quando no seu art. 12 afirma que considera “justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social”, e procura estabelecer alguns parâmetros, ainda que genéricos, que recomenda sejam preferencialmente usados, a outros que possam vir a ser empregados.

As benfeitorias que forem úteis ou necessárias haverão de ser indenizadas em dinheiro; eis que a indenização com títulos da dívida agrária somente incide sobre o solo expropriado, ou seja a “terra nua” e benfeitorias voluptuárias, é o que diz o § 1º do art. 5º da Lei 8629/93.

Discussão interessante surgirá com a indenização da cobertura vegetal, que os tribunais já decidiram como não incluída no conceito de “terra nua” e portanto indenizável. Parece-nos que p. ex. certas áreas do imóvel rural que tenham sido destinadas à preservação ambiental ou à conservação de recursos naturais e que tenham sido tombadas ou declaradas tais pelo poder público por iniciativa do proprietário, devam ser consideradas como sendo benfeitorias úteis ou necessárias conforme o caso, principalmente considerando-se o incentivo que o poder público dá para que tal se faça.

A ação, por sua vez, de desapropriação, deverá ser precedida de decreto declaratório do imóvel como sendo de interesse social para fins de reforma agrária, ato este que só poderá ser praticado pelo Presidente da República.

## 5. Excludentes de expropriabilidade

### a) Específicas

O poder de desapropriar comporta limitações tanto na Constituição como na legislação ordinária. O art. 185 CF estabelece que são *insusceptíveis* de desapropriação *para fins de reforma agrária*: a pequena propriedade rural e a média propriedade rural, desde que o proprietário não tenha outra propriedade rural, e a propriedade rural produtiva.

Logo se vê que o art. 185 é uma exceção à regra geral do disposto no *caput* do art. 184, ou seja, traz uma presunção legal absoluta de que os imóveis ali mencionados cumprem, pela sua conceituação intrínseca a sua função social. MORAES SALLES comunga deste entendimento:

“Realmente, não teria sentido permitir a desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, porque esta última visa exatamente retirar a pro-

priedade das mãos dos que, esquecendo-se da sua função social, permitiram que se tornasse improdutiva, em detrimento dos altos interesses da coletividade. Se a propriedade vier produzindo — e bem — não haverá razão que justifique retirá-la de seu titular para entregá-la a outrem, para o mesmo fim: o de bem produzir.”<sup>6</sup>

A lei 8629/93 conceitua como sendo pequena a propriedade compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais e a média propriedade a que vai até 15 módulos fiscais. A dimensão do módulo fiscal, em última análise, é que dará a dos parâmetros da lei e deverão ainda ser estabelecidos em outra norma.

A lei conceitua como produtiva aquela propriedade que tenha grau de utilização igual ou superior a 80% e com eficiência igual ou superior a 100% e estabelece a sistemática de cálculo para a sua averiguação. Incluir-se-á no conceito de propriedade produtiva aquela que esteja sendo objeto de implantação de projeto técnico que preveja que pelo menos 80% da área aproveitável do imóvel seja utilizada em três ou cinco anos conforme o caso de culturas anuais ou permanentes.

Assim, do que decorre do art. 185 não poderá ser objeto de desapropriação os imóveis ali mencionados, porque o constituinte considerou que aqueles imóveis já atendem à função social — *ex vi legis* — da propriedade. São três hipóteses, portanto, de indesapropriabilidade absoluta para fins de reforma agrária que a Carta prevê.

#### b) Genéricas

É contudo passível de desapropriação para fins de reforma agrária todo imóvel que, não se enquadrando nas figuras descritas no art. 185 da Constituição, não venha de outro modo cumprir a sua função social.

A lei supracitada tenta regulamentar o art. 186 CF, da seguinte forma no seu art. 9º:

§1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e que não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

<sup>6</sup> Op. cit., p. 749.

Para nós padece de inconstitucionalidade o §1º, uma vez que ele remete para o art. 186 da Constituição um conceito emitido no art. 185 e que é excludente da desapropriação para fins de reforma agrária.

Ora, o art. 186 se dirige aos imóveis passíveis de desapropriação, e ao se tentar incluir nessas hipóteses de desapropriabilidade qualquer um dos que se encontram na ressalva expressa no art. 185, se está a cair em contradição que leva à inconstitucionalidade, pois faria com que os dois artigos da Carta ficassem em contradição, o que não é possível, já que eles têm de ser compatibilizados; o Supremo Tribunal Federal será necessariamente chamado a estabelecer uma interpretação que seja possível.

Isto porque a Constituição quis considerar as hipóteses do art. 185 como já cumpridoras da sua função social e por isso as tornou *insuscetíveis* de desapropriação. O que não quer dizer que os imóveis mencionados no art. 185 estejam autorizados a descumprir o que dispõe o art. 186, mas que o seu eventual descumprimento os levará às sanções legais existentes, sem tirar-lhes o caráter de indesapropriáveis.

Ao comentar o inciso I do art. 186 afirma CELSO BASTOS:<sup>7</sup>

“Do exposto resulta claro que o núcleo fundamental do conceito de preenchimento da função social é dado pela sua eficácia atual quanto a geração de riqueza. Daí o porquê da propriedade produtiva vir *excluída* daquelas suscetíveis de expropriação para fins de reforma agrária”...

Tal se dá, parece-nos, porque o conceito de “aproveitamento racional e adequado” comporta outras hipóteses que não sejam o grau de excelência de produtividade estabelecido na regulamentação do inciso II do art. 185, e o mesmo se dá com a pequena propriedade e média propriedade rural que não faz sentido seja desapropriada para fins de reforma agrária, pois não há meios de com ela se fazer esta reforma.

Pode, por exemplo, tratar-se a área de um sítio arqueológico ou de uma floresta protegida, em tese, por vontade do proprietário, como sítio ecológico, e por isso se lhe poderá tentar imputar a eiva de não ter o aproveitamento racional e adequado conforme a efetiva utilização e destinação que se lhe dê, mas certamente não se a incluirá no conceito de “propriedade produtiva”.

Tanto assim é que a lei 8629/93 traz consigo uma contradição intrínseca quando diz no seu:

“Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado a execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.”

· Em linguagem técnica não se pode dizer que esta propriedade seja verdadeiramente *produtiva*, a que está prevista no art. 8º da lei, produtiva no sentido que lhe pretende dar a Constituição. No entanto estará cumprindo a sua função social se atendidos os demais requisitos do art. 186 CF.

*De onde se conclui que, para a Carta de 88, sob a ótica da possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, toda propriedade produtiva cumpre a sua função social, mas nem toda propriedade que cumpre a sua função social é necessariamente produtiva. Por isto que o que consta do art. 185 não é sinônimo do art. 186, I CF, como quer a lei 8629/93.*

<sup>7</sup> Op. cit., p. 288.

Outra inconstitucionalidade de que padecia o projeto original e que foi sanada com o oportuno veto do Presidente da República, parece-nos era a constante do § 6º do art. 9º acima mencionado, no tocante ao confisco em razão do trabalho escravo; embora muito elogiável a iniciativa do legislador, tratava-se de uma hipótese de confisco não prevista na Constituição, e como esta garante o direito de propriedade com as limitações que só ela mesma impõe, não tendo imposto esta, não nos parece pudesse a lei fazê-lo, tanto mais com tão pouca técnica, estabelecendo penalidade dentro de um parágrafo que explicava um artigo que por sua vez trata de matéria diversa.

## 6. Procedimento

O art. 184 CF no seu § 3º é textual:

“Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.”

Com isto estabeleceu-se nos meios jurídicos uma polêmica em torno da possibilidade de desapropriação, para fins de reforma agrária, sem que antes seja promulgada esta lei complementar. A nós parece-nos que não é possível que o procedimento tenha curso sem a lei complementar, acompanhando o entendimento de CELSO RIBEIRO BASTOS citado por MORAES SALLES,<sup>8</sup> que por sua vez também se opõe a este pensamento, juntamente com HELY LOPES MEIRELLES e CASTRO DO NASCIMENTO.

Parece-nos que elegendo a CF a lei complementar para dispor sobre o processo de desapropriação e estabelecendo ela que este processo será contraditório, não há como a legislação atual se levar adiante esta espécie de processo desapropriatório a menos que nele se estabeleça o contraditório, que na prática hoje não há.

Ao teor do texto constitucional parece-nos possível que na desapropriação pela via judicial se possa contestar a legalidade e a constitucionalidade do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária.

Vale dizer, é possível atacar-se o decreto não no seu mérito, no que concerne à sua parte discricionária, mas na sua parte que permanece vinculada. Isto porque o Presidente da República pode, a seu livre juízo, declarar de interesse social para fins de reforma agrária qualquer imóvel no território nacional, desde que este imóvel:

“seja localizado em zona rural” e ainda:

não se enquadre no conceito de pequena ou média propriedade rural, ou não se enquadre no conceito de propriedade produtiva, ou que de outra forma não cumpra a sua função social, tal como vem a ser estabelecido na regulamentação do art. 186 CF.

Por outro lado, verificado que não consta em favor do imóvel nenhuma das quatro hipóteses de exclusão de desapropriabilidade, fica ao exclusivo juízo do Poder Executivo, de modo inteiramente discricionário, decidir sobre a conveniência ou não da desapropriação para fins de reforma agrária, e este juízo de conveniência não pode ser atacado judicialmente.

<sup>8</sup> Op. cit., p. 745.



Prevendo a Constituição a figura do contraditório em termos gerais e de modo mais enfático e específico no caso da desapropriação para fins de reforma agrária e ainda a ampla defesa, fica patente que além da defesa processual propriamente dita e a discussão tradicional do preço, fica facultado à parte o ataque ao fundamento da desapropriação no que concerne à existência de excludente.

É que a inexistência das quatro excludentes é pressuposto de legitimidade para o decreto que, assim, pode também ser atacado pelas vias ordinárias em ação judicial na qual se discutirá a existência ou não dessas excludentes.

Na mesma orientação, ao comentar o § 3º do art. 184, diz CELSO BASTOS:<sup>9</sup>

“O preceito tem inequivocamente um caráter reiterativo e redundante, mas não nos parece que essa repetição se tenha dado ao acaso. Pelo contrário, ela tem um endereço certo de tornar inconstitucionais aquelas restrições que se costumam fazer em matéria de ação expropriatória segundo o exemplo do Decreto-lei n. 3365 que exclui do âmbito da ação expropriatória as matérias alheias à fixação do justo preço.” ... “Na ação expropriatória a ser criada por lei complementar, nenhuma sorte de matéria poderá ser insuscetível de alegação.”

Por isto mesmo é que CELSO BASTOS sustenta a impossibilidade de se proceder à desapropriação antes da existência da Lei Complementar prevista no § 3º do art. 184 afirmando:<sup>10</sup>

“Temos para nós que a lei complementar é indispensável para que se possa operacionalizar a desapropriação. Funciona como uma garantia do particular.” ... “No caso, quem tem direito é o expropriado de não ver-se privado do seu bem senão na forma constitucional. O exercício pela União do seu direito de expropriação sem ser por via da Constituição nem chega a ser direito visto, pois de inconstitucionalidade se trata.”

FRANCO SOBRINHO<sup>11</sup> também admite que o exame das excludentes se dê nos autos da desapropriação:

“Atendida a função social, no texto vinculada à garantia de propriedade, improcede por insubstancial o ato declaratório e torna-se *improcedente a postulação judicial*” — grifamos.

Do Projeto de Lei Complementar que regulamenta o processo de desapropriação, em curso, quando teve aprovado o substitutivo do relator, na Câmara dos Deputados, constava:

“Art. 10. Na contestação poderá ser alegada qualquer matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.”

A permanecer esta redação ter-se-á que se lhe dar uma interpretação conforme o texto constitucional de modo a não se obstar possa a parte alegar as excludentes constitucionais de expropriabilidade.

Se a defesa alegar que se trata de média propriedade rural, ou que não se trata de propriedade rural ou mesmo que seja produtiva ou ainda que não o seja no sentido técnico, mas que cumpre por outra forma prevista nas leis e na Constituição a sua função social, isto haverá que ser objeto de prova e de decisão do magistrado,

<sup>9</sup> Op. cit., p. 266.

<sup>10</sup> Op. cit., p. 267.

<sup>11</sup> Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira. Desapropriação, p. 337, S. Paulo: Saraiva, 1989.

que não mais ficará adstrito na sua decisão à avaliação do imóvel mas poderá julgar improcedente a ação ou a autora, no caso a União Federal, carecedora de ação, considerando insubsistente o decreto declaratório por inconstitucional ou ilegal na parte em que é ato vinculado.

## 7. Conclusão.

O tema da desapropriação para fins de reforma agrária foi tratado por ocasião da Constituinte de forma por demais passional e, passados os entevos, ainda restam algumas feridas mal cicatrizadas a influir no processo de elaboração legislativa.

O que se observa, no entanto, é que no que concerne à propriedade rural, aparentemente ficou ela mais imune ao arbítrio da administração e, além disto, nesta questão deveremos ter uma nova experiência com o Judiciário passando a fazer um maior controle de legalidade sobre a desapropriação, justamente porque, do ponto de vista da lei, a ela ficou um pouco mais vinculado o administrador. As hipóteses excludentes que antes eram apenas de natureza legal agora alçaram-se ao nível constitucional, como também a exigência de cumprimento da sua função social.

A hipótese de se poder contestar a legalidade e a constitucionalidade do fundamento da desapropriação a nosso ver não se limita aos casos de reforma agrária, mas considerando as garantias que a Carta dá aos cidadãos e ao direito de propriedade, parece-nos se aplica a todo a qualquer caso de desapropriação, uma vez que não só nos casos de reforma agrária, mas em todo procedimento judicial é garantida a ampla defesa e o contraditório, e como decorrência disto o direito da parte por argüir a ilegalidade ou inconstitucionalidade do ato ou norma no qual se funda a pretensão deduzida.

Pelo menos em termos de desapropriação para fins de reforma agrária quebrou-se o costume iniciado na ditadura corporativista de Getúlio Vargas de que ao desapropriado somente lhe resta discutir o preço. No caso atual, a Constituição simultaneamente aumentou as exigências sobre a propriedade rural, consagrando a exigência de cumprimento da sua função social, e aumentou as garantias de ampla defesa a impedir as desapropriações abusivas ou de vingança política v.g. a permitir de modo mais amplo o controle pelo Judiciário do conteúdo do ato declaratório do executivo de interesse “para fins de reforma agrária”.

Não que tenha dado ao Judiciário o poder de se imiscuir na esfera de discricionariedade reservada constitucionalmente ao Executivo, mas porque aumentou o grau de vinculação do ato desapropriatório com a lei reduzindo assim a esfera de discricionariedade do Executivo na prática deste ato. Ora, é justamente no exame da legalidade do ato, nos seus aspectos vinculados, que o Judiciário exerce o seu controle que, via de consequência, fica desta forma ampliado nas suas possibilidades.

Deve-se finalmente considerar que a hipótese prevista na Constituição, à primeira vista, tende a se aproximar da doutrina social cristã sobre a matéria, para a qual “a propriedade privada é expressão da liberdade não só de possuir e ter bens, como de produzi-los, de pôr em prática as capacidades e talentos de decisão, organização etc., que são manifestações do espírito.”

“A propriedade dos bens, tem, por sua natureza, que dar meios ao homem de

se formar e desenvolver como pessoa, protegê-lo e capacitá-lo a contribuir, com sua voluntária colaboração e pessoal responsabilidade, para o sustento e desenvolvimento pessoal e da vida social. Não significa reconhecer como lícito as situações de abuso desse direito e em casos especiais e por motivos graves; reconhece-se ao Estado o dever de limitar o seu exercício.”

Segundo esta doutrina, é lícita a afetação de bens à propriedade pública para assegurar o desfrute social das riquezas, por mecanismos expropriatórios desde que:

- de acordo com o bem comum e na medida em que este o exija, do que decorre o direito de reversão verificando a sua desnecessidade;
- dentro dos limites deste fim, p. ex. limitações de uso, servidão etc.
- suposta a compensação adequada.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Constituição Pastoral *Gaudium et Spes*, n° 71, *in fine*.