

# DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL

Mônica Castagna MOLINA\*

## I – INTRODUÇÃO

Acreditamos ser importante a abordagem desta questão, não só em função dos graves conflitos pela propriedade da terra, ocorridos em Salto do Jacuí, em março p.p., no Rio Grande do Sul, onde se cogitou a possibilidade do Estado efetuar a Desapropriação por Interesse Social de algumas áreas para amenizar o conflito, mas também porque, consideramos que, após o advento da nova ordem institucional, de 05-10-1988, a Desapropriação por Interesse Social merece uma nova avaliação.

Gostaríamos de considerar que o conteúdo deste trabalho não se apresenta como definitivo, mas apenas como uma investigação preliminar a respeito do tema, que não tem a pretensão de abordar exaustivamente todos os tópicos da questão.

O fato de se propor a avaliar um instituto que “aparentemente” não sofreu grandes alterações na nova Constituição Federal, está diretamente ligado à idéia de um estudo do Direito enquanto fenômeno social, que não está a buscar apenas a coerência lógica das regras, mas, as relações sociais que se traduzem em normas jurídicas.

Não se contentando com a resposta dada pelo positivismo jurídico, que se propõe a avaliar normas de origens históricas e funções sociais diferentes como um todo, esta avaliação da Desapropriação por Interesse Social que ora se coloca pretende levar em conta que, algumas vezes, apesar da manutenção formal de conceitos e normas, a função desempenhada por estes conceitos está alterada devido à própria diferença da realidade social e do processo de elaboração do qual são frutos.

Através de um exercício de coordenação das diversas disposições constitucionais tentaremos obter referências que demonstrem qual foi

---

(\*) Estudante de Direito – PUCCAMP.

o caminho seguido pela Constituição para resolução do antigo conflito centralismo/descentralização de Poder da União frente aos outros membros da Federação.

Buscaremos, através da conjugação de vários dispositivos alocados em títulos diversos da nova Carta, demonstrar que foram oferecidas novas soluções para o problema da centralização de poder na União, através da redistribuição de competências para outros entes da Federação atuarem em algumas áreas. Trabalharemos com o problema da competência na área que envolve os conflitos relacionados ao interesse social, tentando explicitar que foi atribuída forte capacidade de atuação aos Estados, no âmbito de sua jurisdição, para resolução de problemas sociais.

Com isso objetiva-se evidenciar a competência dos Estados para utilização de uma modalidade de ato administrativo, que é o ato da intervenção do poder público no patrimônio privado, através da Desapropriação por Interesse Social.

Esta competência teria sido conferida aos Estados pela Constituição Federal como uma forma de instrumentalizá-los no cumprimento das novas atribuições que lhes foram delegadas pela própria Carta Constitucional.

## II – ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 05-10-1988

A Constituição Federal de 1988 contempla o instituto da desapropriação em três artigos: artigo 5º, inciso XXIV, que trata da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, artigo 22, inciso II, que trata da competência da União para legislar sobre a desapropriação; e finalmente, artigo 184, que trata da desapropriação por Interesse Social para fins de Reforma Agrária.

Trataremos dos três tópicos, conforme a ordem em que estão dispostos no texto constitucional.

Vejamos primeiramente o artigo 5º:

**“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:**

\*

**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.**

Antes de examinarmos o inciso XXIV, faremos duas rápidas observações a respeito do “caput” do artigo, mas que merecem uma avaliação profunda em um outro momento.

A afirmação de que “todos são iguais perante a lei”, merece, a nosso ver, contínua discussão, pois, o fato de se declarar a igualdade legal de desiguais econômica e socialmente pode acabar cristalizando essa desigualdade ao invés de combatê-la. As pessoas e os grupos marginalizados necessitam de um tratamento diferenciado, isto é, desigual, até que possam realmente se tornar “iguais”.

Uma outra observação diz respeito à equiparação do direito de propriedade a direitos como, à vida e à liberdade, o que acaba reafirmando a posição da propriedade como um dos núcleos do direito burguês e capitalista.

Voltemos então, ao inciso XXIV do referido artigo:

**“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.”**

Desta leitura extraímos que a desapropriação pode se fundar em necessidade ou utilidade pública ou interesse social; que, a desapropriação que se fundar em um destes pontos deverá indenizar o expropriado de maneira prévia, justa e em dinheiro; que, não há nenhuma discriminação no inciso quanto ao órgão competente para realizar o ato expropriatório.

Se a questão em foco é exatamente a competência dos Estados Federados para realizarem a Desapropriação por Interesse Social, pagando preço justo, previamente e em dinheiro, devemos nos reportar ao artigo da Constituição Federal que trata e delimita a competência dos Estados.

Estabele o artigo 25:

**“Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.**

**1º — São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”**

Pois bem, vimos que o artigo 5º, em seu inciso XXIV, não estabelece qualquer ressalva quanto aos sujeitos expropriantes (e nem quanto à espécie de bens sobre os quais pode incidir) não vedando por-

tanto esta competência aos Estados. Logo, não há, a nível constitucional, nenhum impedimento para que os Estados desapropriem propriedades por interesse social, **desde que**, paguem previamente, de maneira justa e em dinheiro.

Verificando que não há nenhum dispositivo na Constituição Federal que explicitamente proíbe os Estados de atuarem na resolução de conflitos que se dêem em seu âmbito de intervenção jurídica, através do desenvolvimento de ações na área de interesse social, vamos recorrer a outros dispositivos do texto constitucional que revelam a legitimidade dos Estados para atuarem nesta área.

No Título dos Princípios Fundamentais, que abrem a Constituição, encontra-se no artigo 1º, a manutenção da forma federativa de Estado.

Dentro destes princípios fundamentais, que devem servir de norte para todos os planos de governo e para todas as iniciativas administrativas, está estabelecido no artigo 3º, os objetivos fundamentais da República Federativa, ou seja, os objetivos fundamentais de todos os entes que compõem a Federação, dentre eles, os Estados.

Estabelece o artigo 3º:

**“Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:**

**I — Construir uma sociedade livre, justa e solidária**

**II — Garantir o desenvolvimento.**

**III — Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.**

**IV — Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”**

Sendo um dos **objetivos fundamentais** da República Federativa, a erradicação da pobreza e da marginalidade e a redução das desigualdades sociais e regionais, não teria nenhum sentido que os conflitos que põem em pauta o interesse social estivessem com suas soluções reservadas à atuação privativa da União. A inclusão da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais nos objetivos fundamentais da República, passa a se constituir em permanente orientação dos planos de governo em todos os níveis do poder público.

Reforçando esta idéia, o artigo 23º da Constituição Federal de 1988 estabelece:

**“É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

\*

**VIII – Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.**

\*

**X – Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.”**

É a própria Constituição, portanto, que estabelece a competência dos Estados para desenvolverem ação na faixa representativa dos interesses sociais, quando lhes compete o combate à pobreza e a promoção da integração de setores marginalizados. Reforçando esta competência, coube também aos Estados, o fomento da produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar.

Ainda na área da competência dos Estados para atuarem na esfera do Interesse Social, podemos citar também os incisos VI e VII do artigo 23º:

**“É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

\*

**VI – Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.**

**VII – Preservar as florestas, a fauna e a flora.”**

Todos estes incisos encontram a mais ampla ressonância na definição do que vem a ser o **próprio Interesse Social**, estabelecido no artigo 2º<sup>1</sup>, da lei 4.132, de 10-09-1962, que dispõe sobre a aplicação desta modalidade expropriatória.

Pode-se relacionar, por exemplo, o estabelecido no inciso VII, do artigo segundo, da lei 4.132, que considera de interesse social:

**“a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais”.**

com o estabelecido no artigo vinte e três da Constituição Federal citado a pouco, que em seus incisos VI e VII, dispõe respectivamente a competência comum dos Estados para proteger o meio ambiente e preservação das florestas, da fauna e da flora.

Clara conexão há também, entre o que o artigo 2º da lei 4.132, considera como sendo de interesse social, em seu inciso V, que dispõe sobre a

**“construção de casas populares”**

com o disposto no artigo vinte e três, da Constituição Federal, que estabelece competência comum dos Estados, em seu inciso IX, para

**“promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.**

Podemos relacionar ainda o artigo segundo da lei 4.132, que considera de interesse social, em seus incisos I e III respectivamente, o

**“aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deva ou possa suprir por seu destino econômico” e**

**“o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”**

com o disposto no artigo vinte e três da Constituição Federal, incisos VIII e X, que dispõem ser de competência comum dos Estados, respectivamente:

**“fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar” e**

**“combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração dos setores desfavorecidos.”**

Verifica-se, portanto, que as atribuições delegadas através da competência comum aos Estados, pela Constituição Federal de 1988, são consideradas pela própria lei 4.132 como sendo de interesse social.

Com estes exemplos, demonstramos que a Constituição dotou os Estados da mais plena legitimidade e competência para agir na esfera do interesse social, não havendo sentido nenhum em retirar dos Estados um importante instrumento, qual seja, a competência para desapropriar áreas por interesse social, para atingir os objetivos que a própria Constituição lhes delegou.

Desta maneira, fica claro que compete aos Estados intervir na propriedade, através da Desapropriação por Interesse Social, mediante pagamento prévio, justo e em dinheiro, valendo-se assim, desta modalidade de ato administrativo, para por fim a graves conflitos sociais.

Tanto compete aos Estados intervir prontamente na resolução de conflitos graves, urbanos ou agrários, evitando que eles tomem uma dimensão incontrolável e comprometam a ordem pública, que, caso não o façam, a União poderá intervir nos Estados para pôr fim ao comprometimento da ordem pública, conforme estabelece o artigo 34º da Constituição Federal em seu inciso III.<sup>2</sup>

Há que se notar que a própria situação já estabelece grande distinção entre a modalidade expropriatória que visa a solução de um grave conflito agrário, local e emergente, no caso, a desapropriação, por interesse social, da expropriação que se destina a instrumentalizar o Programa Nacional de modificações no regime de posse e uso da terra, qual seja, a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária.

O Plano Nacional de modificações na estrutura fundiária "deveria" caracterizar-se por ser um programa estável, massivo, contínuo e definido, não podendo ser confundido com uma intervenção pontual e esporádica na propriedade, para a resolução de um grave conflito local. Tais espécies de intervenção não têm a mínima condição de atingir os objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária.

A título de ratificação do que afirmamos, transcrevemos aqui os objetivos gerais do PNRA:

**"Promover melhor distribuição de terra, mediante modificação no regime de sua posse e uso, adequando-as às exigências de desenvolvimento do País, através da eliminação progressiva do latifúndio e do minifúndio de modo a permitir o incremento da produção e da produtividade, atendendo em consequência, os princípios da justiça social e o direito de cidadania do trabalhador rural."**

Ora, é claro que a desapropriação efetuada pelos Estados, de maneira pontual e esporádica, não é capaz de mudar a estrutura fundiária do país, muito menos, de eliminar o latifúndio.

### III – LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Entendendo que, a nível constitucional os Estados têm competência para desapropriar por interesse social, pagando previamente de maneira justa e em dinheiro, vejamos agora se a nível legal, o tema assume as mesmas características.

O inciso XXIV do artigo 5º da Constituição Federal fala que a lei estabelecerá o procedimento das desapropriações de que trata. Na ausência de uma nova lei sobre desapropriações, pós-Constituição de 1988, tem vigência as leis anteriores sobre o tema, pois, vigora o princípio da recepção: o direito novo recebe do velho tudo aquilo que não seja incompatível entre eles.

Desta forma, o diploma legal que regulamenta a Desapropriação por Interesse Social é a lei 4.132, de 10-09-1962.

Em seu corpo legal não se encontram referências às pessoas competentes para realização deste ato expropriatório, sendo que a referida

lei dispõe expressamente em seu artigo 50<sup>4</sup> que em tudo o que ela for omissa, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização, dever-se-á recorrer às normas reguladoras da desapropriação por utilidade pública.

Como a lei 4.132 é omissa quanto aos sujeitos com poder para realização do ato expropriatório, tem-se então que recorrer ao Decreto-Lei 3.365 de 21 de junho de 1941, que regula a desapropriação por utilidade pública e que reza em seu artigo segundo:

**“Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens podem ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.**

Ora, se a Lei 4.132 remeteu-se expressamente ao Decreto-Lei 3.365 para regular seus casos omissos e a questão da competência é um destes casos de omissão no seu texto legal, vale então a disciplina do Decreto-Lei 3.365, que diz serem competentes para o ato expropriatório a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. **Não se pode negar, portanto, a competência dos Estados para realizar a Desapropriação por Interesse Social, visto que lhes compete a mais ampla legitimidade constitucional e legal para tal ato expropriatório.**

Vejamos agora o artigo 22, que é o segundo no texto constitucional a tratar da desapropriação:

**“Compete privativamente a União legislar sobre:**

\*

## **II – Desapropriação.”**

Relativamente a esta disposição constitucional é interessante observar o que diz Helly Lopes Meirelles, notadamente porque essas palavras estão também intrinsecamente relacionadas com o ponto que trataremos a seguir:

**“Não confundir, portanto, a competência para elaborar a norma autorizadora da intervenção, com a competência para praticar o ato de intervenção, ou a medida simplesmente condicionadora do uso da propriedade ao bem estar social...”**

**As normas de intervenção na propriedade são privativas da União; os atos executivos ou regulamentadores do uso da propriedade podem ser do Estado-Membro ou do Município, nos limites de sua competência territorial e institucional.”**

Por fim, a desapropriação recebe tratamento no artigo 184<sup>o</sup>, que estabelece:

**“Compete à União desapropriar por Interesse Social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a 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 declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.”

\*

Verificamos que esta modalidade expropriatória peculiar, que se destina especificamente para fins de reforma agrária deverá também ter indenização prévia e justa, efetuada porém, em títulos da dívida agrária, sendo as benfeitorias úteis e necessárias indenizadas em dinheiro.

Convém observar que, ao contrário do inciso XXIX do artigo 5º, que trata da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, que não estabelece nenhum sujeito expropriante, o artigo 184, ao tratar da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária estabelece a União como sujeito expropriante.

Porém, deve-se também notar o fato do artigo 184 não ter estabelecido explicitamente esta competência exclusiva da União para realizar esta desapropriação, conforme estabelecia o artigo 161 da Carta Constitucional anteriormente em vigor.

A título de comparação, recordemos:

161º — **“A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.**

1º — A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões dos títulos, suas características, taxas dos juros, prazo e condição do resgate.

2º — A desapropriação de que trata este artigo é de competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre pro-

priedades rurais cuja forma de exploração contrarie o acima disposto, conforme estabelecido em lei.

\*

Comparando os dois artigos, vemos claramente que em nenhum momento o artigo 184 da atual Constituição Federal fala na exclusividade da competência da União para realizar a desapropriação de que trata.

Se retomarmos o artigo 25º, que trata da competência dos Estados Federados, encontraremos o seguinte:

**“Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.**

**1º – São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”**

Não tendo o artigo 184 da Constituição estabelecido competência privativa da União para Desapropriação por Interesse Social para fins de Reforma Agrária, não restringiu só para si esta capacidade, de forma que questionamos a possibilidade de serem os Estados competentes para realizarem esta modalidade expropriatória, já que o próprio artigo 184 não lhes vedou esta competência e, segundo o artigo 25º, as competências que não foram vedadas aos Estados, lhes são reservadas.

Não existem dúvidas porém, quanto a plena competência dos Estados e Municípios para desapropriarem áreas por interesse social, pagando-as previamente, de maneira justa e em dinheiro.

Esse é o entendimento unânime da doutrina a que recorreremos para ilustrar e concluir este trabalho. Vale notar que estas manifestações são, em sua maioria, anteriores à Constituição Federal de 1988.

#### IV – DOCTRINA

O nosso entendimento coincide com a opinião de Rubens Pestana de Andrade, quando diz:

**“O fato de haver o Estatuto da Terra, em seu artigo 22º, estabelecido que é o IBRA autorizado para todos os efeitos legais a promover as desapropriações necessárias ao cumprimento da presente lei, não quer dizer, entretanto, que, para todos os efeitos, os demais poderes públicos, Estado ou Município, estejam proibidos de desapropriar imóveis rurais, em se tratando de necessidade ou utilidade pública ou interesse social que não vise a Reforma Agrária. (RDA, RJ 130:379 – out./dez. – 1977).**

Também de forma semelhante, manifesta-se José Carlos de Moraes Salles, em "A Desapropriação à Luz da Doutrina e Jurisprudência", às páginas 735, quando diz que o artigo 161, da Constituição Federal de 69, cuida somente de "uma das duas espécies em que pode se dividir a expropriação por interesse social.

Esta é da competência exclusiva da União, sendo disciplinada pelo Estatuto da Terra, lei 4.504, de 30-11-1964 e pelo decreto-lei 554, de 25-04-1969.

A outra modalidade de desapropriação, por interesse social, é regulada pela lei 4.132 de 10-09-62 e pode ser efetuada pela União como pelos Estados e Municípios."

Emílio Alberto Maya Gischkow confirma esta orientação quando afirma:

"Tenho que somente os dispositivos que contrariam o Estatuto da Terra teriam sido revogados por esta última lei. Significa que os dispositivos da lei 4.132 que não dizem respeito à desapropriação da propriedade rural, relacionados com outros casos de interesse social, continuam em vigor, implicando que os respectivos processos expropriatórios possam ser promovidos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Efetivamente a competência privativa da União para desapropriação por interesse social diz respeito apenas aos casos relacionados conforme estabelece ao artigo 161 da Constituição Federal."

Continua ainda Alberto Maya:

"Decorrentemente, outros casos de desapropriação por interesse social, de áreas caracterizadoras da propriedade territorial rural, fora dos casos de Reforma Agrária, seriam disciplinados pela lei 4.132/62, significando que o processo de desapropriação seria regulado pelo Decreto-lei 3.365/41, conforme dispõe o artigo 5º daquela lei" (Princípios de Direito Agrário: Desapropriação e Reforma Agrária, São Paulo, Saraiva, 1988).

Reafirmando o mesmo entendimento, manifesta-se Arthur Pio dos Santos:

"Pode-se afirmar que existem aqueles dois tipos de desapropriação a saber:

a) a desapropriação por interesse social lato sensu, com fundamentos em dispositivos constitucionais (artigo 141, parágrafo 16º da Constituição Federal de 67 e artigo 153, parágrafo 22º da emenda de 69) cujos casos e procedimentos estão regulados pela lei 4.132 de 1962.

b) a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, também alicerçada em dispositivos constitucionais (parágrafos 1º

a 6ª do artigo 147, da Constituição Federal de 1946, Emenda 10-1964; artigo 157 e parágrafos da Constituição de 1967 e artigo 161 e parágrafos da Emenda nº 1/69), e que foi regulamentada substantivamente pela lei 4.504/64 e legislação complementar e, adjetivamente, pelo Decreto-Lei 554, de 25 de abril de 1969.

Na primeira hipótese são competentes a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal para proceder à desapropriação por interesse social (artigo 2º do Decreto-Lei 3.365, aplicável à espécie pelo artigo 5º da Lei 4.132).

Na última, específica para fins de Reforma Agrária somente a União é competente". (Curso de Direito Agrário – Desapropriação, vol. 3 – Brasília, Fundação Pretônio Portela, 1982).

Comunga também com esta opinião Carlos Mário da Silva Velloso:

"Pensamos que há duas espécies de desapropriação por interesse social: uma, com sentido mais largo, tem seus casos e pressupostos na Lei 4.132, de 10-09-62; outra, a específica para fins de Reforma Agrária, assenta-se no Decreto-Lei nº 554, de 25-04-69. No primeiro caso, na desapropriação fincada na lei 4.132 de 62, parece-nos que a competência não é só da União, mas também dos Estados e Municípios. No segundo, a desapropriação que tem por finalidade a Reforma Agrária, a competência é exclusiva da União."

Coincidente com este entendimento, manifesta-se Helly Lopes Meirelles:

"A desapropriação por interesse social é aquela que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade, ou condicionar seu uso ao bem estar social (Lei 4.132, artigo 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 – que têm a incumbência de adequar o uso da propriedade em geral às exigências da coletividade. Portanto, nos limites de sua competência, cada entidade estatal pode desapropriar por interesse social, desde que o objeto da expropriação e a sua destinação se contenham na alçada da Administração expropriante." (Direito Administrativo Brasileiro, 8ª Edição atualizada, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981).

Ainda no campo doutrinário, citamos Adilson Abreu Dallari:

"... reafirmamos nossa opinião no sentido de que a competência constitucionalmente atribuída aos Estados e Municípios lhes permite efetuar desapropriação por interesse social de imóveis urbanos e ru-

rais, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, tendo em vista que o texto constitucional reservou à União apenas a desapropriação extraordinária por interesse social, para fins de Reforma Agrária, mediante indenização em títulos da dívida pública." (Desapropriações para Fins Urbanísticos — Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1981).

Por fim, reproduzimos a opinião de Daniel Rech, expressa em seu trabalho: "Reforma Agrária — Alternativas e impasses na nova Constituição".

"Os Estados, como já se disse, não podem desapropriar terras para fins de Reforma Agrária, mas podem desapropriar por utilidade pública ou por interesse social, só que neste caso entra a determinação do pagamento "prévio e justo", isto é: na desapropriação em dinheiro e pelo preço de mercado. Ou seja: cumprindo estes requisitos, o Estado pode desapropriar qualquer terra, mesmo a propriedade produtiva."

## V — JURISPRUDÊNCIA

Além destes entendimentos doutrinários, encontramos também na jurisprudência, anterior a Constituição Federal de 1988, julgados que creditam competência aos Estados para efetuar a Desapropriação por Interesse Social. Porém, não há uniformidade da jurisprudência quanto a este entendimento.

Vale citar o julgado do Supremo Tribunal Federal, de 10 de junho de 1966, que consagrou a constitucionalidade da lei 4.132, no que tange a Desapropriação por Interesse Social realizada pelos Estados. Decidiu o Supremo neste julgado que, os Estados Federados têm competência para decretar a Desapropriação por Interesse Social, observados os preceitos legais. (Cópia do julgado em anexo, nº 1)

Há ainda o "Recurso Extraordinário nº 73.446 — PR" através do qual o Supremo Tribunal Federal decidiu ação de desapropriação, pela qual o Estado do Paraná desapropriou uma gleba de 4.000 alqueires de terra, declarada de utilidade pública e interesse social. Traçando um paralelo com a situação vivida há alguns meses em Salto do Jacuí, RS, e recentemente em Andradina, São Paulo, é interessante notar que a área citada foi declarada daquela forma considerando-se "a situação daquelas áreas e das dezenas de famílias que as povoam, bem como o clima de tensão reinante naquele município e originado pelo problema da terra, capaz de se transformar em disputa sangrenta."

Como último exemplo da jurisprudência favorável a esta competência dos Estados, mencionamos o julgado do Supremo Tribunal Federal que estabelece que:

"... 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. "STF, Pleno RTJ nº 106/937-942, e DJU de 23-11-73, fls. 4)

## VI – CONCLUSÃO

Ao longo do texto constitucional, aparecem vários artigos que explicitamente demonstram a delegação de competência, aos entes da Federação, para o desenvolvimento de ações na esfera do interesse social. Como, por exemplo, o **combate a pobreza, a promoção da integração social dos setores marginalizados, a proteção ao meio ambiente, a preservação das florestas, da fauna e da flora, o fomento da produção agropecuária, a organização do abastecimento alimentar, etc.**

A Constituição Federal de 05-10-1988, oferece aos membros da Federação, a possibilidade de utilização de uma espécie de ato administrativo capaz de instrumentalizá-los no cumprimento das atribuições que ela própria lhes delegou: a Desapropriação por Interesse Social.

Sendo os Estados membros unidades administrativas que compõem a Federação, e de acordo com as atribuições a eles delegadas pela Constituição não haveria sentido que houvesse no texto constitucional qualquer disposição que **explicita ou implicitamente**, vedasse competência aos Estados para a utilização desta modalidade de ato administrativo. De fato, constatamos a inexistência de qualquer disposição neste sentido ao longo da Constituição Federal de 1988.

Diante disto, e de acordo com a Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962, entendemos que os Estados Federados e os Municípios são amplamente competentes para efetuarem a Desapropriação por Interesse Social, de áreas urbanas e rurais, pagando esta Desapropriação de maneira prévia, justa e em dinheiro, conforme o disposto no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

## NOTAS

(1) Art. 2º – "Considera-se de interesse social:

I – O aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deva ou possa suprir por seu destino econômico;

II – A instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça plano de zoneamento agrícola; (vetado)

III — O estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV — 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 10 (dez) famílias;

V — A construção de casas populares;

VI — 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;

VII — A proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e reservas florestais.

(2) Art. 349 — “A União não intervirá nos Estados-Membros, nem no Distrito Federal exceto para:

III — Por termo a grave comprometimento da ordem pública.”

(3) Art. 5º — “No que esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário.”