

República dos Estados Unidos do Brasil



D'PETORIA DO AROU
FICHIADO

Câmara dos Deputados

(DO SR. JOSUÈ DE CASTRO)

ASSUNTO:

PROTOCOLO N.

Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

DESPACHO: A's Coms. de C.eJustiça- de Economia e de Financas.

A' Comissão de Justiça em 30 de março de 1959

DISTRIBUIÇÃO

Ao Sr., em 19

O Presidente da Comissão de.....

Ao Sr., em 19

O Presidente da Comissão de.....

Ao Sr., em 19

O Presidente da Comissão de.....

Ao Sr., em. 19

O Presidente da Comissão de.....

Ao Sr....., em..... 19

O Presidente da Comissão de.....

Ao Sr., em ... 19

O Presidente da Comissão de.....

Ao Sr....., em..... 19

O Presidente da Comissão de.....

Ao Sr., em. 19

O Presidente da Comissão de.....

Ao Sr....., em 19

O Presidente da Comissão de.....

SINOPSE

Projeto N.º de de de 19.....

Ementa :

Autor :

Discussão única

Discussão inicial

Discussão final

Redação final

Remessa ao Senado

Emendas do Senado aprovadas em de de 19.....

Sancionado em de de 19.....

Promulgado em de de 19.....

Vetado em de de 19.....

Publicado no "Diário Oficial" de de de 19.....

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO

N.º 11/59

Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

(Do Sr. Josué de Castro)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Finanças)

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

A Comissão de Constituição, Justiça e Economia e de Finanças

*18.3.1959
Reassentado*

~~PROJETO DE LEI N.º~~

A IMPRIMIR

~~Em 19/3/59~~

**DEFINE OS CASOS DE DESAPROPRIAÇÃO POR
INTERESSE SOCIAL E DISPOE SOBRE SUA
APLICAÇÃO.**

Artigo 1º - 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 Federal.

Artigo 2º - Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com a natural vocação agrícola e com as necessidades de trabalho, consumo e habitação dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou intensificação das atividades agrícolas nas áreas cuja exploração não obedeça ao plano de zoneamento agrícola disciplinado por decreto executivo;

III - o estabelecimento de núcleo de colonização e de povoamento e de frentes de trabalho agrícolas;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos rurais, onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenha construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casas populares;

(2)

VI - a instalação e unificação das atividades industriais dentro dos planos de zoneamento industrial adotados pelas municipalidades onde fique positivada a necessidade de núcleos residenciais para atender à população operária;

VII - as terras e águas suscetíveis de grande valorização, em consequência de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazena-
mento de água e irrigação;

VIII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de recursos naturais renováveis.

§ Único - O disposto no item I dêste artigo só se aplica nos casos de bens inexplorados ou de imóveis rurais cuja produção seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais de seu solo e a sua situação em relação aos mercados.

Artigo 3º - A desapropriação poderá importar na perda da propriedade ou de sua utilização temporária.

§ 1º - A utilização temporária da propriedade poderá ocorrer quando as perturbações graves da ordem econômica assumam um caráter de perigo iminente.

§ 2º - Os bens desapropriados serão explorados diretamente pelo expropriante, vendidos ou locados a quem se obrigue a dar-lhes a destinação social prevista.

§ 3º - No caso de utilização temporária o respectivo prazo não será inferior a 3 (três) anos; quando igual ou superior a 10 (dez) anos, o proprietário poderá reclamar a desapro-
priação do domínio.

(3)

Artigo 4º - No caso da perda da propriedade fundiária, a justa indenização corresponderá ao valor a ela atribuído, no último lançamento do imposto territorial, levando-se em conta as benfeitorias realizadas.

§ Único - Na hipótese de utilização temporária, o prazo de vigência da desapropriação será determinado pelo desapropriante e o preço fixado judicialmente, levando-se em conta o disposto neste artigo.

Artigo 5º - No que esta Lei fôr omissa, aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública.

Artigo 6º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei dentro de 120 dias.

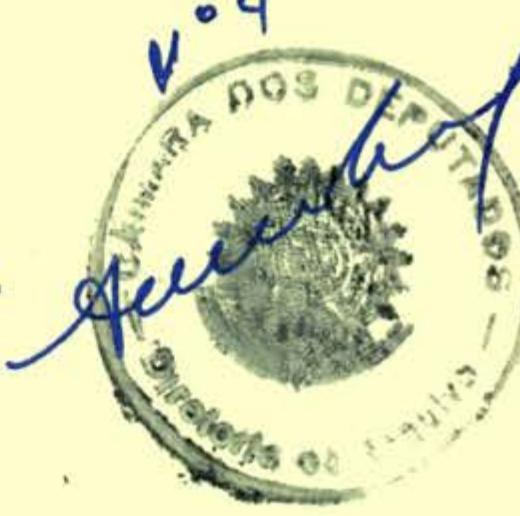
Artigo 7º - Revogam-se as disposições em contrário.

Dis, 17 de Junho 1959

José M. da Cunha



J U S T I F I C A C A O



Há, em nossa Carta Magna, dois preceitos que aparentemente são inconciliáveis: o art. 147 e o art. 141, § 16. O primeiro determina que "o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social" e que "a lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos"; o segundo estabelece o princípio assegurador do direito de propriedade, ressalvados os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou, ainda, por interesse social, sempre mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Transparece da leitura dos Anais da Assembléia Constituinte, através dos vários pronunciamentos dos legisladores que se ocuparam da matéria, que houve ali animado entrechoque de duas correntes doutrinárias: uma, cujo líder ostensivo foi Agamenon Magalhães, defendendo a necessidade de dar uma função social à propriedade da terra, criando, para isso, a desapropriação por interesse social - figura jurídica inexistente em nossas constituições anteriores, contida em embrião na redação do art. 147 e mencionada explicitamente no art. 141, § 16; e outra, que, transigindo no tocante a essa inovação, buscou, o mais que pôde, obstar seus efeitos práticos e fazê-la talvez inócuas, ao tornar obrigatória e prévia a justa indenização em dinheiro do bem desapropriado. De nada valeram argumentos e sugestões para que, ao menos, se facultasse pagar, em títulos do Estado ou em prestações, o preço da desapropriação dos grandes latifúndios inexplorados. Foram rejeitadas sumariamente todas as emendas que a isso visavam, com o propósito visível de antepor-se uma barreira constitucional a qualquer veleidade de reforma agrária no país, que exige, como é óbvio, a disponibilidade de extensos tratos de terra a baixo custo, a fim de colonizá-los. No ânimo dos que assim procediam, associava-se a idéia

(5)

de justa indenização à de valor real e atual do imóvel, como, aliás, o vinha e continua decidindo a jurisprudência.

A primeira tentativa de resolver o impasse, sem ferir a Constituição, partiu da Comissão Nacional de Política Agrária, quando, em anteprojeto sobre a lei de acesso à terra própria, estabeleceu o princípio de que, no caso particular da desapropriação por interesse social, a justa indenização de que cogita a Carta Magna, poderia ser conceituada como o custo histórico, acrescido do valor das benfeitorias e dos impostos pagos. Procurava-se, dessa maneira, dar, a título de indenização, ao proprietário de terras inexploradas, adquiridas com fins especulativos, ou de excepcional interesse para o bem público, um tratamento a que faz jus o indivíduo que, possuidor de um capital, o deposita em banco e ali o deixa inativo, recebendo, quando o retira, o principal, acrescido dos juros legais. Tanto um como outro se veriam prejudicados, caso a inflação, no período em que o imóvel ou o capital permaneceu improdutivo, houvesse corroído o poder aquisitivo do dinheiro, da mesma sorte que seriam beneficiados se o oposto se verificasse, isto é, se tivesse havido uma elevação no nível geral de preços. Sómente no primeiro caso é que se poderia falar - como se o tem feito com tanta ênfase - de confisco parcial da propriedade. (Convém aqui lembrar que a abolição da escravatura representou um confisco total da propriedade - o escravo comprado pelo fazendeiro e do qual era senhor absoluto. Se crime havia na escravidão, tão importante do ponto de vista econômico e social, se nos afigura a posse, com fins lucrativos, de imensos latifúndios inexplorados e a retenção das áreas que poderiam servir, se cultivadas, para melhorar o abastecimento das populações ou elevar sua renda agrícola).



(6)



Por assim entender e acolhendo a sugestão da referida Comissão Nacional de Política Agrária, o saudoso presidente Getúlio Vargas encarregou de estudar o assunto a uma Comissão de eminentes juristas, composta dos Srs. Carlos Medeiros da Silva, Seabra Fagundes e Theodoro Arthou. Dêsse estudo resultou o Projeto de Lei, encaminhado ao Congresso, no qual está consagrado o princípio de que, no caso da desapropriação por interesse social, cabe o pagamento da indenização à base do custo histórico, acrescido dos juros legais e impostos pagos.

Em conferências pronunciadas, à época, argumentou o ilustre Sr. Carlos Medeiros da Silva que, ao incluir no bojo da Constituição, uma nova modalidade de desapropriação, o Constituinte tinha em mente, para ela, uma forma de indenização diversa, que, sem deixar de ser justa, seria menos onerosa que a clássicamente adotada para os casos da desapropriação por utilidade ou necessidade pública. Confiou ao legislador comum a maneira de regulá-la.

Se este não houvesse sido o propósito do Constituinte, que significação ou cabimento teria a inovação de desapropriação por interesse social, visto como, retirando-se a possibilidade de uma indenização em bases diferentes, ela não mais se distinguaria dos tipos clássicos de desapropriação, e constituiria, quando muito, uma ampliação dos casos - já previstos em lei ordinária - de desapropriação por utilidade pública?

Parece-nos isto de uma lógica cristalina, mas assim não o entendeu a Câmara dos Deputados, na sua legislatura anterior, que, após longos debates, inquinou de inconstitucional a indenização pelo custo histórico, apresentando um substitutivo, o atual Projeto de Lei nº 206, - em que a forma de indenização é a mesma prevalecente para a desapropriação por utilidade pública, isto é,

(M)

baseada no valor venal do imóvel e que mereceu parecer favorável da Comissão de Justiça do Senado.

Embora sem concordar com essa interpretação restritiva do texto constitucional, com essa mentalidade privatista que prevaleceu na redação do Projeto em foco, tentaremos uma outra solução que permita abrir as portas para a reforma agrária de que tanto carece o país. Tudo se resume em examinar mais a fundo a expressão "justa indenização". Não há dúvida que os nossos Tribunais, em casos de desapropriação por utilidade ou necessidade pública, a interpretam, fazendo-a corresponder ao valor real e atual do bem desapropriado, mas nada impede que uma lei especial venha regular o conceito de forma diversa, sem ferir a Constituição, nem atentar contra o senso comum. A Constituição - convém frizar - não fala em "valor venal" e sim em "justa indenização". Partindo daí, postulamos que, nos casos especialíssimos de desapropriação por interesse social, em que se visa ao bem comum, será perfeitamente justo, moralmente defensável e tecnicamente inobjetável, admitir como base de indenização o valor atribuído à propriedade para fins fiscais. Esse valor é fixado mediante avaliação da mesma, cabendo ao proprietário recorrer às autoridades administrativas e, em última instância, ao judiciário, no caso de inconformidade com o valor taxado.

Bem sabemos - e esta é uma realidade conhecida e consentida de um extremo ao outro do país - que o valor tributado é sempre inferior ao valor real da propriedade. Não havendo o perigo iminente ou futuro de qualquer risco ou prejuízo, interessa ao proprietário de terras ter o seu estabelecimento subavaliado, a fim de pagar o mínimo de imposto. Perguntamos: aos que assim procedem em prejuízo dos cofres públicos e que possuem glebas inexploradas será justo indenizá-los à base de um valor com o qual se acham tacitamente de acordo? A resposta só poderá ser afirmativa. Do contrário, teríamos de

Caixa: 1

Lote: 38
PL Nº 11/1959
8



admitir, contra os interesses da coletividade, dois valores distintos para a mesma propriedade: um, inferior ao valor real do imóvel, para efeito fiscal, e outro, o venal, para os casos de desapropriação.

A consagração do valor tributado como base para a indemnização nos casos de desapropriação por interesse social teria, ademais, um efeito altamente benéfico para as finanças estaduais, visto que os proprietários porventura temerosos de se verem atingidos pela desapropriação por interesse social, tratariam de atualizar o valor tributado de suas propriedades.

O Projeto ora apresentado faz menção expressa ao caso de utilização temporária do bem expropriado, que constava de Projeto encaminhado pelo Poder Executivo e que a Câmara dos Deputados houve por bem eliminar, embora o admita implicitamente no parágrafo único do art. 3º, ao cogitar dos prazos de utilização temporária. Por uma questão de técnica legislativa, julgamos conveniente fazer-lhe referência no presente Projeto.

A utilização temporária terá função importante em qualquer legislação agrária, em vista dos óbices constitucionais criados à desapropriação. Ela permitirá ao Poder Público, sem as avultadas despesas que requer a desapropriação com perda definitiva de propriedade, dispor de terras com fins de exploração econômica.

Seu alcance não será tão grande como o do anteprojeto de Lei de acesso à exploração agrícola elaborada pela Comissão Nacional de Política Agrária, que previa o arrendamento compulsório de parcela de imóvel rural de mais de trezentos hectares de área, mas constituirá uma arma eficiente na política de redistribuição da propriedade fundiária, com vista à elevação do poder aquisitivo das populações rurais e da renda agrícola dos que lavram a terra.



Caixa: 1

Lote: 38
PL N° 11/1959
9

(9)

Com este Projeto, que define os casos de desapropriação por interesse social, visamos tornar exequível no país a implantação de uma reforma das estruturas agrárias, tornando-as mais adequadas e consentâneas com a evolução econômico-social brasileira.

Há um consenso unânime acerca do arcaismo das estruturas agrárias existentes pelo menos em certas regiões do país as quais entravam de maneira significativa as forças produtivas da zona rural, agravando o desnível entre as áreas industriais e as áreas agrícolas.

Urge, pois, modificar essas estruturas através de uma reforma técnica e racionalmente concebida. Esta reforma deve ser planejada como um processo de revisão das relações jurídicas e econômicas entre os que detêm a propriedade rural e os que trabalham nela. Deve, pois, representar um estatuto legal que ponha as justas e necessárias limitações à exploração da propriedade agrária de forma a tornar o seu rendimento mais elevado e principalmente melhor distribuído em benefício de toda a coletividade rural.

O possível conjunto de leis que comporiam esse código deverá regular inúmeros problemas, tais como a desapropriação das terras, os arrendamentos rurais, os contratos de trabalho e vários outros aspectos complementares da tenência da terra. Não se deve, pois, conceber a reforma agrária como um simples expediente primário de desapropriação e redistribuição da propriedade, mas sim como um instrumento técnico de utilização racional da terra na defesa do bem estar coletivo.

O Projeto que temos a honra de submeter ao Parlamento Nacional visa, pois, armar o Poder Público do necessário instrumen-



Caixa: 1

Lote: 38
PL N° 11/1959
10

(16)

to legal que permita levar a efeito, nos casos indicados, a desapropriação por interesse social, pré-requisito indispensável à concepção de uma reforma agrária no Brasil.

Jornal RIO



Caixa: 1

Lote: 38
PL N° 11/1959

11



OBSERVAÇÕES

Mercado
de 10
Avenida
Av. 19/6/13

DOCUMENTOS ANEXADOS: