

Apresentação

A Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República inaugurou, em maio de 1999, sob a coordenação do então Subchefe, Dr. Gilmar Ferreira Mendes, sua **Revista Jurídica Virtual, para divulgação de estudos e trabalhos jurídicos** elaborados por seus integrantes, versando sobre as questões de maior relevância enfrentadas em sua lide diária. Artigos de juristas nacionais e estrangeiros sobre temas conexos ao trabalho legislativo e hermenêutico figuram em nossa revista virtual. São noticiadas, também, as questões jurídicas de maior relevo ocorridas no mês. O informativo, com certeza, poderá facilitar o acompanhamento dos principais debates em torno da elaboração e interpretação de nosso ordenamento jurídico. Esperamos, com esse periódico, estar contribuindo para melhor conhecimento e solução dos problemas na construção e operação de um sistema jurídico mais simples e eficaz.

José Bonifácio Borges de Andrada

Subchefe para Assuntos Jurídicos
da Casa Civil da Presidência da República

Editor Responsável

Subchefia para Assuntos Jurídicos

Programação Visual

Diretoria de Modernização e Informática

Normalização e Indexação

Biblioteca da Presidência da República

Endereço para correspondência:

Esplanada dos Ministérios
Palácio do Planalto, 4^o andar
70.000-000 - Brasília (DF)

Revista Jurídica Virtual / Presidência da República. - Vol. 1, no. 1 (maio, 1999) - . - Brasília : A Presidência, 1999-

v.

Mensal
ISSN 1518-8876

1. Direito - Periódicos. I. Presidência da República

CDD 340.05
CDU 34(05)

A CPI da Corrupção é Inconstitucional

Celso Ribeiro Bastos

Professor do curso de pós-graduação em Direito da PUC/SP e
Diretor Geral do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional - IBDC

A proposta de instauração da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apurar a ocorrência de irregularidades no âmbito da Administração Pública Federal, a chamada "CPI da Corrupção" tem gerado muita polêmica. Ela está sendo proposta pelo Líder da maior bancada com assento no Congresso Nacional e seu Ex-Presidente, fundada nas recentes matérias veiculadas na imprensa, envolvendo episódios de corrupção.

No entanto, extraindo-se as questões políticas relacionadas à viabilidade ou não da "CPI da corrupção", cumpre analisarmos os seus aspectos jurídicos, ou melhor, constitucionais. Ao longo da história o Poder Legislativo criou uma atividade subsidiária consistente na promoção de comissões parlamentares de inquérito voltadas para a investigação de fatos determinados. É sabido que a função basilar deste Poder é a de legislar e todas as demais tem de ser entendidas em consonância com aquela. Mas é evidente que as CPIs têm tomado um rumo diverso, chegando até mesmo a concorrer com a função precípua do Legislativo que, como já foi visto, é a de legislar.

A nossa Constituição de 1.988 ao tratar das comissões parlamentares de inquérito no art.58, §3º, deixa certo que terão elas poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, sendo instituídas pela Câmara dos Deputados, pelo Senado ou por ambas as Casas, a requerimento de um terço de seus membros para apuração de fato determinado e por prazo certo. Tratam-se de comissões temporárias e especiais que constituem-se em um verdadeiro recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle que é conferido aos parlamentares sobre toda a máquina estatal. No entanto, a elas cabe levar a efeito a elaboração de leis que possam coibir abusos ou corrigir irregularidades, ou no máximo, encaminhar, - se achar que existe lesões patrimoniais ou criminais que mereçam ser apenadas - as suas conclusões para o Ministério Público intentar as ações cabíveis.

As CPIs têm como intuito precípua o conhecimento de fatos governamentais determinados, sejam eles, econômicos, sociais, políticos, morais, relativos ao Poder Executivo. É sobre estes que cabe exercer o seu poder fiscalizatório. Ademais, elas só podem versar sobre fatos determinados, pois a fiscalização de fatos genéricos da sociedade, cabe ao próprio Poder Executivo, através do exercício de seu poder de polícia administrativa, às próprias autoridades policiais, bem como ao órgão máximo encarregado da acusação, qual seja, o Ministério Público. Em suma, a eles cabe reprimir a criminalidade de forma geral e abrangente e não ao Poder Legislativo através da instauração de CPIs, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

Portanto, não é possível admitir-se a instauração da "CPI da corrupção" com fundamento em fatos totalmente desconexos, sem relação um com o outro, apenas agrupados sob o frágil manto da corrupção. Ao assim proceder-se estar-se-ia ferindo frontalmente o Texto Constitucional que é expresso ao exigir "fatos determinados". Não importa qual seja o fato, há de ser sempre determinado, o que significa dizer que contenha uma descrição precisa da sua essência. Esta exigência justifica-se na medida em que a CPI é um órgão de caráter eminentemente político, muito mais preocupado com os efeitos populares das suas medidas do que com a escrupulosa defesa do cidadão. Deve-se deixar claro que as CPIs não podem ser usadas como campo para bravatas, intimidações ou ameaças. Trata-se de um instituto de grande teor democrático e que deve ser utilizado dentro dos parâmetros constitucionais.

FGTS e o projeto de Lei Complementar

Ives Gandra da Silva Martins,

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, Paulista e Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo e do Centro de Extensão Universitária - CEU.

O Governo Federal enviou ao Congresso Nacional projeto de lei complementar para equacionar a questão provocada por manipulação de índices nos planos econômicos passados quanto ao FGTS. Já me manifestei a respeito da questão em artigos e entrevistas. O dinheiro dos trabalhadores depositado no FGTS serviu para beneficiar outros trabalhadores (mutuários), tendo o STF decidido corrigir o expurgo do FGTS, sem ter corrigido o expurgo do pagamento dos mutuários, com o que a equação ficou desequilibrada. Neste diferencial reside o furo de 40 bilhões de reais, ou seja, 20 bilhões de dólares –ou, aproximadamente, dois PIBs do Paraguai, dois PIBs e meio da Bolívia, dez PIBs da Nicarágua e muito mais que a média dos PIBs da América Latina.

Alguns trabalhadores querem a correção (os detentores de conta) e outros trabalhadores não a querem (mutuários). O diferencial será pago pela sociedade em geral, através da elevação de tributos ou redução de serviços públicos.

Preferiria outra forma, que, todavia, não foi discutida, ou seja, suspender o financiamento para construção de casas populares, aplicando-se os recursos disponíveis no sistema financeiro, a juros de mercado. Com o diferencial dos rendimentos de capital seria paga a reposição decidida pela Suprema Corte.

Tal idéia, todavia, é matéria do passado.

No presente, do ponto de vista estritamente legal, o projeto de lei complementar do governo atende aos requisitos de constitucionalidade.

De início, não se confunde o 0,5% de acréscimo aos 8% do FGTS, com o dinheiro dos trabalhadores. É uma nova contribuição social destinada a determinada finalidade, indiscutivelmente social, pois voltada à seguridade, no perfil que lhe ofertou o constituinte, na sua tríplice faceta.

Por força da jurisprudência do STF, não haveria, sequer, necessidade de lei complementar para sua instituição, visto que incide sobre a folha de salários (195, inciso I, letra "c"). O governo, entretanto, preferiu –e a meu ver corretamente— adotar o veículo de aprovação mais exigente por parte do Congresso, com o que abriu o leque inclusive para possível adoção desse veículo, tendo o § 4º do artigo 195 (outras fontes) como referencial, se desejasse essa via.

Por outro lado, na introdução de uma nova contribuição (os 10% pagos nas despedidas sem justa causa) com perfil diferente daquele que permanece no sistema atual, em face do artigo 10 inciso I do ADCT, aqui também agiu o governo com correção jurídica, pois não poderia apenas elevar de 40% para 50% o valor indenizatório, atribuindo à parte majorada, com destinação nitidamente diferente.

O que fez foi criar uma contribuição e manter outra: a de 40%, nos moldes do artigo 10, inciso I da lei suprema em sua normação transitória e outra nova de 10%. A primeira destinada ao próprio trabalhador individual e a segunda a todos os trabalhadores com direito a repasse do expurgo.

O próprio veículo adotado é aquele sugerido pela Carta Magna.

Do ponto de vista estritamente constitucional, não vejo porque o referido projeto não possa passar pelo teste de constitucionalidade do CCJ nas duas Casas e, se necessário, uma vez aprovado, no teste maior do controle constitucional da Suprema Corte, até mesmo em nível de ação declaratória de constitucionalidade. Parece-me, pois, projeto de lei complementar rigorosamente constitucional.

SP., 04/04/2001.

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

e.mail: ivesgandra@gandramartins.adv.br

Acordo Judicial em Ação de Desapropriação

José Osterno Campos de Araújo
Procurador da República em Goiás

"Tinha eu 38 anos, suficientemente jovem para ter surpresas, insuficientemente velho para ter sabedoria."

Roberto Campos(1)

Sumário: 1 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS, 2 - QUESTÕES FULCRAIS DA EXPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA OU VERDADE REAL EXPROPRIATÓRIA, 3 - INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PRIVADO DE ENTIDADE PÚBLICA, 4 - DIREITO DE PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL, 5 - SITUAÇÕES HIPOTÉTICAS E INTERESSE PÚBLICO, 6 - ÓBICES APARENTES AO ACORDO ALÉM DA OFERTA, 7 - SUPEDÂNEO NORMATIVO-DOCTRINÁRIO DA TESE PERFILHADA, 8 - CONCLUSÃO, 9 - INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

1 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir de uma atitude ou posição racional - caracterizada por **Karl Popper** (2) com a seguinte observação: "*Estou perfeitamente seguro de que tenho razão; mas posso enganar-me e podes ter razão tu. Em qualquer dos casos, vamos conversar racionalmente, pois assim nos aproximaremos mais da verdade, do que se cada um persistir no seu ponto de vista*". *Ver-se-á perfeitamente que a atitude que designo como sensata ou racional pressupõe um certo grau de modéstia intelectual. É uma atitude de que só são capazes aqueles que reconhecem não ter por vezes razão e que geralmente não esquecem os seus erros.*" - o presente trabalho visa, fundamentalmente, a oferecer resposta, ainda que sem foro de definitividade ou incontestabilidade, aos seguintes questionamentos:

- 1) Pode o Procurador do INCRA acordar, em juízo, em patamar além da paga indenizacional ofertada? e
- 2) Em assim agindo, estaria o representante judicial da Autarquia Expropriatória descuidando o interesse público?

Já a esta altura, mesmo correndo o risco do açodamento, permito-me dizer sim à primeira indagação e não à segunda. Ou seja, a nosso aviso, pode, e deve, o Procurador do Incra majorar o montante indenizatório ofertado, sempre que, para tanto, esteja no encaixe da satisfação do interesse público, o qual, indubitavelmente, pressupõe a não afronta (desarrazoada) a direitos fundamentais, dentre os quais se encarta o direito de propriedade, expropriável tão-somente - salvante excepcionalíssima previsão constitucional - mediante prévia e justa paga encasável na moldura da vigente Carta Magna.

Poder-se-ia, conseqüentemente, falar, como o fez **Reinaldo Pereira e Silva** (3), em relação aos Procuradores dos Estados da Federação, em uma "Função Social do Procurador do Incra", consistente no pautar sua atuação funcional pelo balizamento superior da perseguição do interesse público, afigurando-se inarredável até mesmo que se ponha à ilharga eventual interesse privado autárquico, quando descoincidentes indigitados interesses.

A mesma linha de inteligência abraçou o Professor Alencarino **Carlos Roberto Martins Rodrigues** (4), já agora atinentemente à função do advogado não empregado, ao asserir: "*É preciso que o advogado, a partir de si mesmo, seja um efetivo colaborador da sociedade. Um construtor do bem comum, que não se realiza se o Direito deixar de ser o instrumento de segurança e de realização do bem-estar social, adequado aos interesses coletivos, mas sem perder de vista a felicidade do ser humano, pois, como lembrou Vicente Ráo, não há sociedade feliz composta de indivíduos infelizes.*"

Em seguida, ofereço razões roborantes de dito entendimento.

2 - QUESTÕES FULCRAIS DA EXPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA OU VERDADE REAL EXPROPRIATÓRIA

Doutrina criminal abalizada costuma nominar de 'regra de ouro dos sete pontos dos criminalistas' (5) rol de perguntas adredemente implementadas com o fito esquadrinhatório do ilícito penal. Neste diapasão, o escoreito sancionamento da conduta efetivada cobra, ineliminavelmente, saber-se do crime: 1) Quem? 2) Quê? 3) Onde? 4) Com quem? 5) Por quê? 6) Como? e 7) Quando?

Transpondo dita linha de raciocínio para a seara da desapropriação, para fim de reforma agrária, pode-se asserir que o alcance da verdade real expropriatória passa, incontornavelmente, pelo achamento, sem qualquer laivo de dúvida, de respostas cabais a três questões fulcrais, a saber: 1) A quem se paga? 2) Pelo que se paga? e 3) Quanto se paga?

De efeito, o atingimento da aludida verdade real expropriatória somente se quedará assegurado, se às indicadas perquirições responder-se: 1) paga-se ao legítimo proprietário, atendidos, obviamente, eventuais interesses de posseiros, com benfeitorias, e, ainda, de detentores de direitos reais sobre o imóvel, a quem será destinada, tanto quanto necessário, a correspectiva paga indenizacional pertinente. Doutra parte, 2) paga-se, outrossim, por imóvel passível de expropriação e prestante ao implemento da reforma agrária, com o consecatório assentamento de trabalhadores rurais, os quais atendam à legislação de regência. Já, por fim, malferindo aspecto dizente de perto ao presente estudo, 3) paga-se, pela terra expropriada, o justo preço, o qual, sobre deter assento constitucional (artigo 5º, inciso XXIV), resta percucientemente caracterizado por **Celso Antônio Bandeira de Mello** (6) como aquela indenização que "*corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio. Indenização justa é aquela que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exima de qualquer detrimento.*"

3 - INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PRIVADO DE ENTIDADE PÚBLICA

É o mesmo **Celso Antônio Bandeira de Mello** (7) quem, após indicar como 'pedras de toque' do regime jurídico-administrativo os princípios da 'supremacia do interesse público sobre o privado' e da 'indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos', traça, com pena de ouro, linha diferenciadora entre interesses públicos ou primários e interesses secundários, da seguinte forma: "*Também assim melhor se compreenderá a distinção corrente da doutrina italiana entre interesses públicos ou interesses primários - que são os interesses da coletividade como um todo - e interesses secundários, que o Estado (pelo só fato de ser sujeito de direitos) poderia ter como qualquer outra pessoa, isto é, independentemente de sua qualidade de servidor de interesses de terceiros: os da coletividade. Poderia, portanto, ter o interesse secundário de resistir ao pagamento de indenizações, ainda que procedentes, ou de denegar pretensões bem fundadas que os administrados lhe fizessem, ou de cobrar tributos ou tarifas por valores exagerados. Estaria, por tal modo, defendendo interesses apenas 'seus', enquanto pessoa, enquanto entidade animada do propósito de despende o mínimo de recursos e abarrotar-se deles ao máximo. Não estaria, entretanto, atendendo ao interesse público, ao interesse primário, isto é, àquele que a lei aponta como sendo o interesse da coletividade: o da observância da ordem jurídica estabelecida a título de bem curar o interesse de todos. Por isso os interesses secundários não são atendíveis senão quando coincidentes com os interesses primários, únicos que podem ser perseguidos por quem axiomáticamente os encarna e representa. Percebe-se, pois, que a Administração não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa das próprias conveniências, sob pena de trair sua missão própria e sua própria razão de existir.*"

Na mesma senda e alheta, parecer da lavra da eminente Procuradora de Justiça do *Parquet* Fluminense, **Nelma Glória Trindade de Lima** (8), em cuja ementa lê-se: "*Apelação. Ação de indenização. Ente público e interesse público. Distinção. Não-intervenção do Ministério Público. Interesse patrimonial. Não há que se confundir interesse público com interesse do ente público. Aquele se faz presente toda vez que se cuidar da ordem pública, do regime democrático e dos interesses individuais ou sociais indisponíveis. Interesse público é o pertinente à preservação dos valores transcendentais da sociedade.*"

Já no festejado **De Plácido e Silva** (9), colhe-se o seguinte conceito de interesse público: "*Ao contrário do particular, é o que assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham por uma necessidade de ordem coletiva.*"

Dir-se-á, pois, com robusta escora nas exegeses supraliteralizadas, que, em feitos expropriatórios, atuará o representante judicial do Incra na busca da satisfação do interesse público, quando pugnar inexoravelmente pela justa paga indenizacional, arredando, conseqüentemente, juízos de conveniência e economia para os cofres da autarquia que representa. Afinal, não quererá a Administração, por uma de suas autarquias, criar sério problema social com o confisco parcial de imóveis rurais, cujas indenizações não se tenham subsumido na inarredável moldura constitucional da justa paga. Com efeito, calharia, não sem razão, à boca de algum causídico, na defesa dos interesses de seu constituinte-expropriando, a seguinte objurgação: *Não pode o*

Governo Federal, sob o pretexto da resolução de ingente problema social (o dos trabalhadores rurais sem-terra, de par com a existência de grande número de latifúndios improdutivos), findar por criar outro problema social da mesma relevância, qual seja, a existência de contingente de expropriados insatisfeitos e descrentes no Governo e na Justiça, visto não indenizados como de direito, cujos esforços de uma vida se esboroam, seja pela perda da posse do imóvel 'initio litis', seja pela demora do processo, seja, principalmente, pelo não recebimento da justa indenização.

Atenderá, pois, ao interesse público ou interesse primário, o Procurador do Incra que, pondo à margem interesse secundário ou interesse privado da autarquia, consistente na economia para seus cofres, pugne, sempre e sempre, pelo patenteamento, em todo e qualquer feito expropriatório, para fim de reforma agrária, da justa indenização, seja ratificando valor do laudo de vistoria e avaliação, originador da oferta inicial, seja cobrando a minoração da paga, por vício de superavaliação, seja, ainda, e por fim, acordando em sua majoração no patamar necessário ao atingimento do devido preço constitucional. O interesse secundário ou privado da autarquia deve ser, de conseguinte, relegado a feitos em que pertinente a sua tutela.

4 - DIREITO DE PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Não se nega ao direito de propriedade o matiz de direito fundamental, consoante os próprios termos de nossa Norma Ápice, mais especificamente o que incrustado em seu artigo 5º, inciso XXII, em que pese, agora, desvestido de seu caráter absoluto (presente em épocas passadas), por força da mitigação levada a cabo no inciso XXIII, corroborada no inciso XXIV, ambos do precitado artigo 5º da Carta Magna, cujo desiderato maior é a vinculação do instituto da propriedade ao cumprimento de uma função social.

Neste passo, a análise de dispositivos constitucionais atinentes ao direito de propriedade conduz-nos à conclusão de que, partindo de uma garantia plena, como se absoluto fora, dada pela Constituição Imperial de 1824, a tutela do direito de propriedade deságuou, com a Constituição Cidadã de 1988, na exigência impostergável do atendimento à sua função social, cuja explicitação vem também encartada, a nível constitucional, no artigo 186.

No pertinente, em substanciosa ensinância, diz-nos **Gustav Radbruch** (10): "*Entre os direitos reais um há, porém, que se nos impõe, antes de nenhum outro, como uma verdadeira <> do pensamento jurídico, que não deriva da experiência, mas, pelo contrário, antecede toda a experiência do direito. Referimo-nos ao direito de propriedade.*" Para, complementando, após tecer considerações sobre as teorias individualistas e sociais da propriedade, asserir, com voz autorizada: "*Por este modo, portanto, também para a nossa perspectiva jurídica das coisas a propriedade privada aparece já hoje como um campo de acção livre, confiado pela colectividade à iniciativa privada do indivíduo, mas confiado somente na expectativa de que este faça dela um uso social, sob pena de ela lhe ser retirada, se esta expectativa se não verificar. Por outras palavras: a propriedade passou a ser considerada um direito limitado e condicional, e deixou de ser um direito sem condições e sem limites, <>, que se justifica por si mesmo.*"

Outrossim, vem da acatadíssima pena do pranteado Mestre goiano, **Paulo Torminn Borges** (11), escólio o qual assim soa: "*Pode parecer aos mais afoitos que a desapropriação seja um meio de se negar o direito de propriedade. Mas não é. Ao contrário, é confissão de respeito ao direito de propriedade, pelo reconhecimento de que o Poder Público só pode subtrair a propriedade ao particular obedecendo a regras jurídicas precisas. No fundo, o instituto da desapropriação não atinge o direito de propriedade em sua característica mais avultada, que é o seu valor econômico. Há apenas uma permuta de valores: substitui-se um bem - o objeto do direito de propriedade - por outro bem - o seu preço em dinheiro ou equivalente. Não é a coisa em si que se garante: é a sua expressão econômica, de molde a permanecer íntegro o patrimônio da pessoa, apesar da desapropriação.*"

A propósito, ouça-se, ainda, ensinamento autorizado de **Carlos Maximiliano** (12), o qual, antes da vigência da novel Carta Magna, pontuou, *ex professo*: "*Toda disposição, ainda que ampare um direito individual, atende também, embora indiretamente, ao interesse público; hoje até se entende que se protege aquele por amor a este: por exemplo, há conveniência nacional em ser a propriedade garantida em toda a sua plenitude.*"

5 - SITUAÇÕES HIPOTÉTICAS E INTERESSE PÚBLICO

Ad argumentandum, imaginemos as seguintes situações:

1) **Acordo aquém da oferta** - Uma vez oferecida a inicial expropriatória, vislumbra o Procurador do Incra, mesmo antes da feitura de perícia judicial, encontrar-se a paga ofertada muito além do preço médio da região e, ainda, desconforme com as reais peculiaridades do imóvel expropriando (caso de superavaliação). Como agir? A nosso aviso, na cura do interesse público, que, aqui, se confunde com o interesse privado do ente público, deve, incontinenti, pugnar pela redução da indenização, recusando-se a acordar no patamar da oferta inicial, mesmo que, com tal posicionamento, "desautorize" trabalho de vistoria e avaliação previamente

ultimado por técnicos da autarquia que representa. Dito posicionamento restará assaz facilitado, se houver já, quando da manifestação do Procurador do Incra, perícia oficial implementada ratificadora do não acatamento dos valores exordialmente ofertados pela autarquia. Tão-somente assim agindo, cumprirá o Procurador do Incra o dever inafastável de zelo pelo interesse público.

2) **Acordo ratificador da oferta inicial** - Caso em que se afigure ao representante judicial do Incra patentear-se, estreme de dúvidas, a subsunção da paga ofertada na moldura constitucional da justa indenização. Outro caminho não lhe restará que não o de bater-se pela fixação do montante indenizacional, seja mediante acordo judicial, seja, outrossim, na via de sentença final, no exato importe da oferta em depósito. Também com tal posicionamento laborando estará na cura do interesse público.

3) **Acordo além da oferta** - Hipótese, agora, explicitadora de o Procurador do Incra, também "desautorizando", em parte, laudo de vistoria e avaliação anterior de técnicos do Incra, entender por bem, uma vez caracterizada situação de não atingimento da justa indenização, já com a avaliação administrativa, pugnar pela elevação do montante indenizacional, na quantia suficiente ao imperioso alcance da justiça na indenização, labor o qual restará igualmente facilitado, se houver já trabalho de perícia oficial juntado aos autos. É de se perguntar: *in casu*, deveria prevalecer o interesse privado da autarquia expropriatória, com a economia para seus cofres, ou, ao revés, o interesse público, com o atendimento à ordem jurídica, a tutela da paz social e a preservação da ordem pública? Observe-se, na hipótese presente, a inconfundibilidade dos interesses em pauta. Tanto por tanto, o acautelamento e a homenagem ao interesse público respondem à questão.

6 - ÓBICES APARENTES AO ACORDO ALÉM DA OFERTA

Costuma-se enunciar, a título de embasamento, para a não admissão do acordo além da oferta, por iniciativa e responsabilidade próprias do Procurador do Incra, em audiência, ou mesmo via petição, a normatividade estampada no artigo 1º da Lei 9.469, de 10.07.97 - cuja previsão similar vinha anteriormente inserta na revogada Lei 8.197, de 27.06.91 - o qual exige autorização do Advogado-Geral da União ou, consoante a hipótese, dos dirigentes máximos das autarquias, para realização de acordos ou transações, em juízo, em causas cujos valores ultrapassem R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), tudo com o fito de terminar litígios.

Na previsão, dito regramento é acompanhado por atos normativos internos do Incra.

Abaixo, procuraremos demonstrar que dito preceito vedador é tão-somente aparente, já que, à vista de ditames constantes no artigo 6º, parágrafo 6º, da Lei Complementar 76/93, bem como em comezinha regra de hermenêutica, dita vedação cai por terra, findando, pois, por desvestir-se de sua força vinculante.

Senão vejamos.

7 - SUPEDÂNEO NORMATIVO-DOCTRINÁRIO DA TESE PERFILHADA

Com efeito, textua o indigitado artigo 6º, parágrafo 6º, da Lei Complementar 76/93: "*Integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subseqüentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante.*". Doutra parte, é regra de hermenêutica assente, em nosso ordenamento jurídico, aquela que estatui dispor norma específica de força prevalecente, no ponto focado, em relação à norma geral.

Desse modo, apresentando-se, pois, a vedação do artigo 1º da Lei 9.469/97 como norma geral, queda-se a mesma arredada pela disciplina peremptória do predito parágrafo 6º do artigo 6º da LC 76/93, que, de sua vez, antolha-se como norma específica, trilhando, via de consequência, nas ações expropriatórias para reforma agrária, via preferencial, em relação à indicada regra vedadora, consoante robusta escora ofertada pelo retrocitado regramento de hermenêutica.

Neste diapasão, o adequado enfrentamento da questão roga o socorro das clarificantes e percucientes considerações deitadas pelo ínclito Magistrado Federal da 4ª Região, **Leandro Paulsen** (13) o qual, em capítulo de sua lavra, na judiciosa obra coletiva "**Desapropriação e Reforma Agrária**", ao comentar o § 6º do artigo 6º da LC 76/93, assera, com maestria: "*Mas o que mais chama a atenção nesta inovação é o fato de o legislador admitir que o INCRA faça acordo com o proprietário acerca do montante da indenização e que, apesar de todo o trabalho técnico de avaliação realizado na fase administrativa, seja aceito um valor superior ao ofertado. De fato, o § 6º fala em integralização do valor acordado, o que só tem sentido na hipótese de o acordo envolver montante superior à oferta, pois é requisito da inicial que já venha acompanhada do comprovante do seu depósito. Essa autorização legal para a realização de acordo é específica para as ações de desapropriação para fins de reforma agrária, implicando exceção à regra geral constante da Lei nº 8.197/91, que disciplina a transação nas causas de interesse da União, suas autarquias, fundações e empresas públicas. Na ausência de maior detalhamento no dispositivo comentado, **tenho que os***

Procuradores do INCRA, que representam a autarquia em Juízo, poderão firmar o acordo, amparado no permissivo legal, independentemente de qualquer outra autorização de cunho administrativo. Isso resulta, veja-se, numa alteração bastante profunda, mitigando o princípio da indisponibilidade que envolve a Administração. Mas o Procurador do INCRA somente poderá aceitar um aumento do montante indenizatório à luz de elementos que lhe sejam apresentados e que não se choquem por completo com o laudo de avaliação administrativa que acompanha a inicial. Do contrário, se estaria abrindo ensejo a lesões ao erário. Além disso, tenho que decorre da interpretação sistemática da Lei Complementar nº 76 que somente poderá haver majoração da indenização por acordo até o limite de 50% do valor ofertado. Isso porque, do contrário, o acordo, homologado pelo Juiz, por sentença, no próprio termo, estaria sujeito ao reexame necessário (art. 13, § 1º), de forma que não se poderia cumprir o § 6º do art. 6º, acima transcrito, que prevê a integralização do valor acordado nos dez dias úteis subseqüentes ao pactuado, com imediata expedição de mandado ao registro imobiliário para que matricule o imóvel em nome do expropriante, o INCRA." (negritei).

Outrossim, não desborda do pensar de Leandro Paulsen o escorreito passo jurídico do não menos ilustre e também Juiz Federal, **Edilson Pereira Nobre Júnior** (14), em cujo apurado escólio lê-se: "Os procuradores dos expropriados, com vistas a firmarem o acordo, necessitam, ex vi do art. 38 do CPC, de portar procuração em cujo texto constem poderes expressos para transigir. No que concerne aos procuradores do expropriante, o art. 6º, § 3º, da LC 76/93, já representa, ante a regra da indisponibilidade do interesse público, mesmo de cunho patrimonial, a autorização legal de que necessitam para acordar em nome da potestade estatal. O mais interessante é que a permissão em causa, dada à sua natureza específica, **não está submetida aos valores constantes do art. 1º da Lei 9.469, de 10/07/97, podendo versar sobre valores maiores, condicionada apenas à prévia autorização orçamentária para emissão anual de títulos da dívida agrária e aos montantes dos recursos destinados a atender ao programa de reforma agrária, a que se refere o art. 184, § 4º, da CF/88.**" (grifo por acréscimo).

Desse modo, considerando, ainda, a regra de exegese enunciadora de que a norma não contém palavras sem serventia, é de se indagar: Ao se referir o indicado parágrafo 6º do artigo 6º da LC 76/93 à 'integralização do valor acordado', nos dez dias úteis subseqüentes ao pactuado, em havendo acordo em audiência conciliatória, que outra inteligência retirar-se do indigitado preceito que não a de que dita regra específica ensancha e autoriza o Procurador do Incra a, munindo-se de um juízo de razoabilidade e justiça, aumentar a paga indenizatória além da oferta, já em depósito (não se podendo, pois, falar em integralização do que depositado, salvo para majorá-lo), até o alcance do devido, imperioso e ineliminável justo preço constitucional.

A providência encartada na normatividade do artigo 1º da Lei 9.469/97, sobre impor desarrazoadamente demora e procrastinação ao feito, que, o mais das vezes, fica parado, esperando 'autorização superior', abalroa-se de frente com a previsão do parágrafo 6º do artigo 6º da LC 76/93, perdendo para este último disciplinamento a refrega.

8 - CONCLUSÃO

Postas tais considerações, reforçando, ainda, neste momento derradeiro, a adoção, no âmbito desta despretenhosa seara enunciativa, da atitude racional a que se refere **Karl Popper** (15), entendendo suficientemente escorada, seja doutrinária, seja, ademais, por via de princípios e regras, a tese afirmadora de que, em verdade, pode, e deve, sempre que precisar homenagear o interesse público, o representante judicial do Incra, acordar - em audiência ou por meio de petição, antes ou após a implementação de perícia judicial - em patamar além da oferta inicial, tudo com o desiderato principiológico maior do patenteamento da justa indenização. Não se olvide, outrossim, em roboramento da tese ora perfilhada, a imperiosidade, em casos que tais, da vigilância fiscalizadora do Ministério Público e do juízo esquadrinhatório do Magistrado.

9 - INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) CAMPOS, Roberto. A Lanterna na Popa. 2.ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. V 1, p. 233.
- (2) POPPER, Karl Raymund. O Racionalismo Crítico na Política. Tradução de Maria da Conceição Côrte-Real. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 4.
- (3) SILVA, Reinaldo Pereira e. A Função Social do Procurador do Estado. Justiça & Democracia. In: **Revista de Informação e Debates**. São Paulo: Associação Juizes para Democracia, 1997. V. 3, p. 103.
- (4) RODRIGUES, Carlos Roberto Martins. O Advogado. Fortaleza: Diário do Nordeste, edição 17.11.2000.
- (5) PINTO, Ronaldo Batista. Prova Penal Segundo a Jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 139.

- (6) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 4.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993. p. 382/383.
- (7) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., p. 22.
- (8) LIMA, Nelma Glória Trindade de. Parecer na Apelação nº 426/91-TJ/RR. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro, n.7, 1998. p. 335/340
- (9) SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 1989. V. I e II p. 498.
- (10) RADBRUCH, Gustav. Filosofia do Direito. Tradução de L. Cabral de Moncada. 6. ed, 1997. p. 267/268 e 280.
- (11) BORGES, Paulo Torminn. Institutos Básicos do Direito Agrário. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 61.
- (12) MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 12.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 216.
- (13) PAULSEN, Leandro (org.). Desapropriação e Reforma Agrária. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997. p. 163.
- (14) NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Desapropriação para Fins de Reforma Agrária. Curitiba: Juruá, 1998. p. 176.
- (15) POPPER, Karl Raymund, op. cit., p. 4.