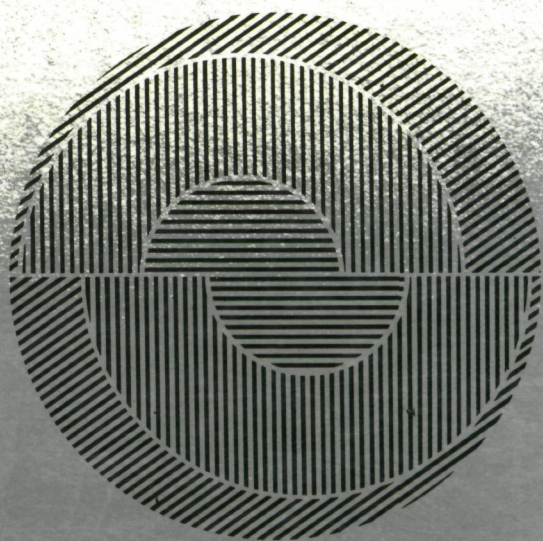


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO 1989
ANO 26 • NÚMERO 103

A desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal

FÁBIO DE OLIVEIRA LUCHÉSI

Advogado — Especialista em Direito Agrário

1. O direito de propriedade e sua proteção. O instituto da desapropriação. A predominância do interesse público e do interesse social.

2. A desapropriação para fins de reforma agrária. O Estatuto da Terra. O disciplinamento desses aspectos no ordenamento jurídico anterior.

3. Os aspectos inovadores da Carta atual: manifesta derrogação do princípio do “distributivismo da terra”. A justa indenização expropriatória e os TDA com cláusula ouro. A isenção e a imunidade constitucionalmente disciplinadas. A expressa insuscetibilidade de desapropriação de propriedade rurais, pequenas e médias, bem como da propriedade produtiva. O tratamento especial à produtividade.

4. Submissão dos imóveis descumpridores de sua função social à política da reforma agrária, nos termos do art. 184 da CF. Alijamento do “latifúndio” como causa jurígena à específica expropriação.

5. Responsabilidade maior do Judiciário de impor respeito à Constituição, doravante, em face das substanciais modificações introduzidas pela nova Carta em relação ao tema.

Parte I

O DIREITO DE PROPRIEDADE E O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO

É comezinho que o direito de propriedade e a sua garantia é a regra, conforme prevêm os textos constitucionais em sua maioria, entre os quais o da Constituição Federal brasileira, na disposição do artigo 5.º, item

XXII. É ele o direito que subordina a coisa móvel ou imóvel, corpórea ou incorpórea ao poder discricionário de uma pessoa. É direito inerente à pessoa humana porque está intimamente ligado ao conceito econômico da vida do homem em sociedade. É de importância ímpar porque, para o seu titular, esse direito representa os meios para a manutenção da própria vida, sendo, por isso mesmo, classificado como direito natural e fundamental, colocado em todas as Constituições junto àqueles direitos e garantias que têm relação com a própria personalidade humana.

Por isso a lei assegura ao proprietário, em sua plenitude, "o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua" (Cód. Civil, art. 524).

Sem dúvida, pois, o direito de propriedade é norma de eficácia plena que regula, diretamente, o comportamento do próprio Estado frente ao patrimônio de qualquer pessoa. Basta que haja uma partícula de propriedade para que o preceito de sua garantia constitucional atue.

O instituto da desapropriação, direito que concede ao Estado a *faculdade* de retirar compulsoriamente a propriedade particular — em oposição ao mesmo direito-obrigação que lhe cabe de garanti-la e mantê-la —, constitui sem dúvida uma exceção que só pode ser admitida quando surge conflito de interesses, caracterizado pelo impasse entre o interesse público e o interesse privado, de tal ordem que, para o funcionamento do próprio Estado se tenha que admitir a violência ao direito privado.

Porém, esse conflito de direitos e interesses tem solução equacionada, de modo rigoroso, dentro dos pressupostos contidos na Lei Maior, que admite o instituto, pressupostos esses que não podem ser postergados nas leis ordinárias que lhe regulam a execução e o procedimento.

Ao Poder Judiciário cabe, como moderador maior, fiscalizar o uso do direito de exceção, de modo a regular que o poder de expropriar seja exercido e fique condicionado rigorosa e estritamente dentro dos princípios legais que o regulam, porque, como disse o saudoso Ministro COSTA MANSO, "se ao Juiz cumpre julgar o direito, é claro que deverá conhecer necessariamente da legalidade do ato administrativo", de modo a não permitir, seja a prática de ato em desconformidade com o disciplinamento legal, seja o obscurecimento ou diminuição, por qualquer forma ou modo, do patrimônio particular atingido pelo ato estatal, porque, evidentemente, a tutela de toda gama de direitos dos cidadãos é o fim primordial que justifica a própria existência do Estado.

São, pois, princípios opostos: de um lado, a regra determinante da garantia do direito de propriedade, cujo respeito cabe ao próprio Estado manter e a ele, em primeiro lugar, impor que seja respeitado; e, de outro lado, o direito excepcional de violação da regra pelo próprio guardião dela.

Por isso o direito de exceção — *desapropriação* — só é admitido:

a) — pela existência de interesse público ou social evidente;

b) — sendo declarado, processado e executado com obediência absoluta aos princípios rigorosos estabelecidos na Constituição Federal e demais leis reguladoras da espécie.

E isto também porque, como disse BLUNTSCHLI (*Théorie de l'Etat*), o Estado, mesmo em seu conjunto, não é todo poderoso: os direitos dos outros Estados o restringem no exterior e os direitos de seus membros e indivíduos o restringem no interior.

O direito constitucional brasileiro, até o advento da Constituição Federal de 1946, admitiu a modalidade clássica de desapropriação, isto é, fundada no *interesse público*.

A Constituição Imperial do Brasil, de 1824, nossa primeira Carta Magna, no seu artigo 179, inciso XVII, trazia, ao lado da garantia do direito de propriedade, a ressalva para a hipótese de desapropriação:

“É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir a propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela.

A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização.”

Repetindo, por essa forma, praticamente tal e qual, a disposição do item XVII da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, consagrada pela Revolução de fins do século XVIII e que foi adotada pela Constituição francesa de 14 de setembro de 1791, em seu artigo 17:

“La propriété est inviolable et sacrée. Nul ne peut être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.”

A Constituição Republicana de 1891, relativamente ao direito de propriedade e ao instituto da desapropriação, manteve os mesmos princípios adotados na Constituição Imperial, aludindo, porém, a uma dupla motivação:

“O direito de propriedade se mantém em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.”

RUI BARBOSA, artífice de nossa Constituição Republicana de 1891, analisando as disposições relativas ao instituto da desapropriação das até então duas Constituições nacionais, acentuou as suas características:

“A duas condições impreteríveis subordina, pois, o nosso direito constitucional, em ambos os regimes, a desapropriação,

para que se revista de legitimidade: a de que haja necessidade ou utilidade pública na desapropriação e a de que seja antecipadamente indenizada. São dois requisitos constitucionais. A lei ordinária, portanto, está obrigada a lhe obedecer, se o não fez sob o antigo regímen, como reconhecia o Conselheiro Ferreira Vianna, no seu célebre parecer, de 20 de julho de 1907, sobre o “projeto de desapropriação” desse ano, dizendo que “o Decreto n.º 353, de 12 de julho de 1845, deu princípio à cavalação da garantia constitucional”, e o Decreto n.º 1.064, de 1855, tornou a violá-la, essa rebeldia do legislador ordinário contra a lei fundamental não tinha corretivo; porquanto o sistema então vigente não autorizava os tribunais a descumprirem as leis incursas em inconstitucionalidade. Essa autoridade, porém, e esse dever tem-nos a Justiça atualmente, por textos explícitos da Constituição Republicana. De sorte que, se na legislação ou no governo da União ou dos Estados, por atos das legislaturas, ou do Poder Executivo, se quebra a garantia constitucional, quer quanto à procedência da indenização à expropriação, quer quanto à subordinação real desta necessidade ou utilidade pública, o remédio existe à mão dos prejudicados, no apelo aos Tribunais. E se as leis com os regulamentos federais ou estaduais, se conspirarem a burlar esta salvaguarda, reduzindo o processo judiciário a formas, que amordacem ou peiem a defesa dos proprietários lesados contra as inconstitucionalidades, como ocorre no Estado a que se refere a consulta, nada poderá desinvestir as justiças da União da sua autoridade reparadora de tais atentados.” (In *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, vol. 5.º, p. 415.)

Com o advento da Carta Constitucional outorgada em 1934, manteve-se o princípio da garantia constitucional do direito de propriedade, sendo ressalvado somente que este “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”, ficando ainda expresso, na mesma disposição do § 17 ao art. 113 dessa Carta, que:

“A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á, nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização.”

O texto do art. 122, § 14, da Carta Constitucional outorgada em 1937, embora mais restrito, porém guardando o mesmo sentido, garantiu o direito de propriedade, “salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”; estabelecendo mais, porém, que “o seu conteúdo e os seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício”.

O Decreto-Lei n.º 1.283, de 18 de maio de 1939, suprimiu ao Poder Judiciário, expressamente, a competência para averiguar e decidir se se verificavam ou não, nos processos de desapropriação, os casos de necessidade ou utilidade pública, ditando mais ser apenas “exemplificativa” a

enumeração dos casos de desapropriação feita na lei (art. 2.º), disposição essa que foi derogada na legislação posterior.

Em 21 de junho de 1941 veio a lume o Decreto-Lei n.º 3.365 que, suprimindo aquela dicotomia — necessidade e utilidade pública — regulou a desapropriação e o processo judicial respectivo, dispondo, no art. 20, que:

“A contestação só poderá versar sobre vícios do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.”

Assim, todas e quaisquer questões relativas à desapropriação, exceto a questão da “conveniência e oportunidade”, que se insere dentro do poder discricionário da administração pública, volveram a poder ser discutidas perante o Poder Judiciário. Essa discussão passou a poder se dar nos próprios autos da ação de desapropriação quando versante sobre pressupostos da ação ou vícios processuais, ou em ação especial, designada pela lei como “ação direta”, quando versante a respeito da *eficácia* ou da *legalidade* do ato administrativo suporte.

A Constituição Federal de 1946 trouxe inovação de vulto a respeito das desapropriações, criando nova modalidade, isto é, por “interesse social”, conforme se vê da disposição constante do § 16 do art. 141:

“É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.”

Essa nova figura de desapropriação — por interesse social — foi lançada como nova ressalva ao direito de propriedade em razão do que dispunha a mesma Constituição relativamente à *Ordem Econômica e Social* (artigos 145 a 162), conforme ressalta da expressa remissão constante do artigo 147:

“O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do artigo 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

Tal conceito — interesse social — vem suscitando controvérsia que remonta à velha distinção de BENTHAM, entre utilidade social e utilidade individual. Porém, no texto acima reproduzido, foi empregado no sentido que SEABRA FAGUNDES, exatamente um dos autores do texto da Lei n.º 4.132/62, mais tarde tão bem definiu:

“Haverá motivo de interesse social quando a desapropriação se destina a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral, pela melhoria das condições de vida, pela mais equitativa distribuição das riquezas; enfim, pela atenuação das desigualdades sociais. Com base nele terão lugar as

desapropriações que se façam para atender a plano de habitações populares ou de distribuição de terras, à monopolização estatal de indústrias ou nacionalização de empresas, quando relacionadas com a política econômico-trabalhista do Governo.” (“A desapropriação no Direito Constitucional Brasileiro” in *Rev. de Dir. Adm.*, vol. XIV, pp. 1 e ss.)

isto é, com o caráter distributivista da propriedade a pretexto de realizar a justiça social.

No exame do instituto da desapropriação no direito brasileiro é preciso ter-se sempre em conta, conforme salientou o saudoso PONTES DE MIRANDA, com a autoridade que lhe era peculiar, que o direito constitucional somente cuida, quanto à questão em foco — *desapropriação* — do seu aspecto *institucional*, relegando para as leis ordinárias as definições, limites e formas de atuação do instituto. As leis de desapropriação, anota o festejado Mestre, têm caráter *material* e *formal*. (Cfr. in *Comentários à Constituição Federal de 1946*, vol. III, pp. 263 e ss.).

Inobstante instituída a “desapropriação por interesse social” pelas disposições constitucionais retro-referidas, somente com o advento da Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962, pôde ela ser aplicada. Isto porque há diferença fundamental entre a natureza da norma que garante o direito de propriedade, que é auto-aplicável, e a natureza da norma que cria o instituto da desapropriação, cuja aplicação, como é tradicional em nosso direito, depende, para atuação, das leis ordinárias que lhes dão contornos certos e formas de aplicação.

Essa lei de desapropriações por interesse social (Lei n.º 4.132), entretanto, relativamente aos imóveis rurais, teve aplicação diminuta, pois, com a instalação do “regime revolucionário de 31 de março de 1964”, decidiu o governo que assumiu a direção do País implantar a “reforma agrária”, a que aderira o Brasil como signatário da *Carta de Punta Del Este*, em razão do que, promulgou a Emenda Constitucional n.º 10, de 9 de novembro de 1964, alterando diversas disposições da Constituição Federal de 1946, então vigente, entre as quais, em especial, aquelas referidas: § 16 ao artigo 141 e artigo 147.

Parte II

A DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA SEGUNDO O ESTATUTO DA TERRA

Os parâmetros básicos desse instituto do direito brasileiro — reforma agrária — dos quais não podiam desbordar tanto a legislação ordinária quanto os atos decorrentes de sua aplicação, foram lançados, primeiramente, na disposição do artigo 147 da Constituição Federal de 1946, com a

redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n.º 10, de 9 de novembro de 1964, in verbis:

“O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do artigo 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

§ 1.º — Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

§ 2.º — A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões, bem como sobre as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate.

§ 3.º — A desapropriação de que trata o § 1.º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei.

§ 4.º — A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis que serão sempre pagas em dinheiro.

§ 5.º — Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.

§ 6.º — Nos casos de desapropriação, na forma do § 1.º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada.”

A lei, a que se referiu o texto constitucional reproduzido, veio a lume através do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964), que regulou os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para fins de execução da reforma agrária e de uma política agrícola em todo

o território nacional e que incluiu, como não podia deixar de ser, entre os meios de acesso do poder público às terras destinadas à reforma agrária, a desapropriação por interesse social (art. 17, "a"), estabelecendo *numerus clausus* quanto à finalidade da expropriação, conforme se vê da disposição constante do seu art. 18:

"A desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização de recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias."

Porém, embora estabelecidas essas finalidades taxativamente enumeradas, a possibilidade de desapropriação dos bens imóveis rurais para fins de reforma agrária, com vista a elas, não foi deferida ao poder público como uma *carta branca*, pois, a disposição do § 3.º ao artigo 19 do Estatuto da Terra estabeleceu expressus imunidades à desapropriação, malgrado a errônea terminologia de "isenção", *verbis*:

"Salvo por motivo de necessidade ou utilidade pública, estão isentos da desapropriação:

- a) os imóveis rurais que, em cada zona, não excederem de três vezes o módulo de produto de propriedade, fixado nos termos do art. 4.º, inciso III;
- b) os imóveis que satisfizerem os requisitos pertinentes à empresa rural, enunciados no art. 4.º, inciso IV;
- c) os imóveis que, embora não classificados como empresas rurais, situados fora da área prioritária de reforma agrária, tiverem aprovados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, em execução, projetos que, em prazo determinado, os elevem àquela categoria."

enquanto o art. 20, também taxativamente, enumerou os imóveis expropriáveis por interesse social para fins de reforma agrária:

“As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre:

I — os minifúndios e latifúndios;

II — as áreas já beneficiadas ou a serem beneficiadas por obras públicas de vulto;

III — as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais;

IV — as áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tiverem logrado atingir seus objetivos;

V — as áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros;

VI — as terras cujo uso atual, estudos levados a efeito pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária comprovem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico.”

Vê-se, pela simples leitura dessas duas disposições colacionadas, que o legislador do *Estatuto da Terra* foi prudente e sábio, pois não se limitou a indicar os imóveis rurais que estariam imunes à possibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mas, além de expressamente indicar as imunidades, fez questão de indicar taxativamente os imóveis expropriáveis, de tal sorte que não pudesse, na aplicação da lei, haver desvios por parte do poder público e muito menos incerteza do Poder Judiciário na sua ação moderadora e fiscalizadora.

Para confirmar a correção dessa afirmativa — de que não só os imóveis referidos na disposição do art. 19, § 3.º, eram inexpropriáveis —, basta atentar para o fato de que os casos taxativamente enumerados no art. 20 estão todos sujeitos a condições:

a) — inciso I —

que o imóvel se constitua em “minifúndio” ou “latifúndio”;

b) — inciso II —

que o imóvel esteja em área já beneficiada ou que deva sê-lo por obras públicas de vulto;

c) — inciso III —

que o proprietário do imóvel desenvolva atividades predatórias e se recuse a por em prática normas de conservação dos recursos naturais;

d) — inciso IV —

que, sendo o imóvel destinado à colonização, não tenha atingido os seus objetivos;

e) — inciso V

que o imóvel apresente elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros; e,

f) — inciso VI —

que o imóvel esteja sendo explorado, comprovadamente, de forma não adequada com a sua vocação de uso econômico.

Vale dizer: o legislador do Estatuto da Terra, atendendo ao mandamento imperativo lançado na disposição do § 3.º ao artigo 147 da Constituição Federal de 1946, com a redação que lhe foi dada pela referida Emenda Constitucional n.º 10, de 1964, traçou caminho estreito a respeito da questão, indicando especificadamente os imóveis rurais expropriáveis para fins de reforma agrária e genericamente as imunidades à desapropriação, de tal sorte a não dar margem, sequer, a qualquer outra interpretação do texto legal, ou a desvirtuamentos na aplicação da lei, atento sempre à preservação do princípio maior, de respeito ao direito de propriedade, e também ao fato de que a implantação da reforma agrária, como intervenção na esfera patrimonial do cidadão e da coletividade em geral, é uma questão delicada que pode perturbar a paz e a tranquilidade social.

Ainda atento ao mandamento imperativo constante do citado § 3.º ao art. 147 da Constituição Federal de 1946, o legislador do Estatuto da Terra definiu claramente o que fossem latifúndios e empresas rurais.

Na Carta Constitucional de 24 de janeiro de 1967, foram mantidas, de modo geral, as redações das disposições relativas à Ordem Econômica e Social, ficando as disposições constantes dos arts. 145 e 147 da Constituição derogada unificadas na disposição do art. 157 dessa nova Carta.

A Carta Constitucional outorgada em 1969, resultado da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, quanto à matéria em foco, embora em novas disposições isoladas, manteve o mesmo disciplinamento, agora nos arts. 160 a 163, estabelecendo somente, através do § 4.º ao seu art. 161, que:

“O Presidente da República poderá delegar as atribuições para a desapropriação de imóvel rural por interesse social, sendo-lhe privativa a declaração de zonas prioritárias.”

A boa intenção dos legisladores das referidas Constituições Federais e do Estatuto da Terra, no sentido de efetivamente realizar a pretendida reforma agrária, porém preservando o sistema produtivo existente, a paz social e o respeito ao direito de propriedade, contudo, não encontrou ressonância por parte do Poder Executivo e, em especial, do Poder Judiciário,

visto que este chegou ao absurdo de admitir como válido, em sua maior parte, o inconstitucional Decreto-Lei n.º 554, de 25 de abril de 1969 — que regulou o procedimento da Ação de Desapropriação para fins de reforma agrária — ao mesmo tempo em que permitiu ao Executivo Federal a prática de heresias jurídicas, como, v.g., a desapropriação de imóveis rurais, tidos como inexpropriáveis pela Constituição Federal. O Poder Judiciário, até mesmo pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, afrontando os textos constitucionais, admitiu a desapropriação de *empresas rurais*, mediante o pagamento da indenização em dinheiro e mais perdas e danos, como se fosse juridicamente admissível a possibilidade de afronta a disposições constitucionais ou o estabelecimento de *compensações*, como se possível fosse atenuar ou minorar a consumada afronta a esse relevante direito.

Outro erro grave do Poder Judiciário, de que resultou uma jurisprudência distorcida e novas afrontas ao direito de propriedade, se deu no tocante ao valor probante atribuído aos chamados *cadastros rurais* e às classificações dadas pelo executor da reforma agrária, aos imóveis rurais, através desses mesmos cadastros.

Erro do Judiciário, inobstante o acerto do legislador. É que, na disposição do § 3.º, alínea *b*, ao art. 19, do *Estatuto da Terra* (repetida na disposição do art. 2.º do indigitado Decreto-Lei n.º 554/69), ficaram isentos da possibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária os imóveis que satisfizessem os requisitos para serem classificados como empresas rurais, e não, como enganadamente entendido e aplicado, os imóveis que nos *cadastros* do executor da reforma agrária figurassem com tal classificação. Eis o texto em causa:

“Salvo por motivo de necessidade ou utilidade pública, estão isentos de desapropriação:

a)

b) os imóveis que *satisfizerem* os requisitos pertinentes à empresa rural, enunciados no art. 4.º, inciso IV;

c)

Fácil verificar, pela simples leitura da disposição colacionada, que o legislador partiu da premissa inarredável de que nenhuma desapropriação seria decretada pelo Juiz sem a prévia verificação de o imóvel expropriando preencher, ou não, os requisitos para ser classificado como empresa rural, de modo que, qualquer interpretação em sentido contrário conduziria a postura injurídica, por razão tão singela e óbvia a dispensar qualquer demonstração.

Para se aquilatar a importância dessa *prévia* verificação se o imóvel declarado de interesse social para desapropriação para fins de reforma agrária satisfaz, ou não, os requisitos para ser classificado como empresa rural e, de consequência, se é *immune* à desapropriação sob esta modalidade,

basta atentar para o fato de que a situação cadastral de qualquer imóvel rural é decorrente da declaração *unilateral* feita pelo respectivo proprietário.

Sem dúvida, pois, que o legislador do Estatuto da Terra, foi prudente e sábio, porque não se esqueceu dessa importante particularidade de que a classificação cadastral é decorrente de declaração *unilateral* feita pelo proprietário, em razão do que os dados declarados podem ser falsos ou incorretos, ou podem mesmo sofrer modificações com o decurso do tempo, competindo assim, tanto ao executor da reforma agrária, quanto ao Juiz que conhecer do pedido de desapropriação, antes de intentá-la ou deferi-la, verificar — previamente — a eventual ocorrência de imunidade à desapropriação.

Esse fato, fundamentalmente, deu margem — e ainda tem dado — a grandes injustiças na questão da reforma agrária e na aplicação da legislação que a regula, pois, imóveis rurais expropriáveis, porém indevidamente classificados como *empresas rurais*, em virtude de má-fé nas declarações feitas pelos respectivos proprietários, foram colocados pelo executor da reforma agrária e pelo próprio Poder Judiciário — *também indevidamente* — fora do alcance da desapropriação, ao passo que, outros, indevidamente classificados como *latifúndios*, ficaram ilegalmente sujeitos à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, ressaltando-se, porém, que de regra tal se deu por decorrência da incapacidade do respectivo proprietário em fazer corretamente a declaração cadastral.

Não vem a pêlo, neste breve esboço do instituto, trazer à baila as modificações decorrentes do advento do Decreto-Lei n.º 2.363, de 21 de outubro de 1987, eis que tiveram vida efêmera em consequência do advento da Constituição Federal de 1988, além do que, o mesmo decreto-lei, ao depois, foi rejeitado pelo Congresso Nacional em sessão que se realizou no dia 28 de março último.

Podemos, pois, em resumo, dar as características principais da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (mesmo que não observadas totalmente pelos Poderes Executivo e Judiciário), tal como regulada até o advento da Constituição Federal de 1988 e que são:

- 1.ª) distributivismo da terra, a pretexto de realizar justiça social;
- 2.ª) *numerus clausus* de imóveis expropriáveis;
- 3.ª) genéricas imunidades de desapropriação;
- 4.ª) justa e prévia indenização;
- 5.ª) pagamento da indenização da terra nua em dinheiro, admitido como exceção o pagamento em títulos da dívida pública para o imóvel rural considerado latifúndio *como tal definido em lei*;

6.ª) pagamento da indenização correspondente ao valor das benfeitorias sempre em dinheiro.

Essas características restaram olvidadas pelo Poder Judiciário em razão do Decreto-Lei n.º 554, de 1969, eis que o mesmo criou um *processo* que transformou em letra morta todas as disposições constitucionais e do próprio Estatuto da Terra que regulavam a matéria, em razão do que:

a) a indenização deixou de ser justa (arts. 3.º e 11);

b) a indenização deixou de ser prévia (art. 7.º);

c) a indenização da terra nua passou a ser sempre em títulos da dívida agrária, independentemente de constituírem, ou não, os imóveis expropriados, latifúndios (parágrafo único ao art. 4.º);

d) as imunidades à desapropriação transformaram-se em letra morta (arts. 14 e 15).

De tudo resultou, a nosso ver, uma fratura na história do Poder Judiciário brasileiro, que cedeu ao totalitarismo do Executivo e à burocracia, ignorância e má-fé dos executores da reforma agrária, em detrimento das fundamentais salvaguardas asseguradas pelos textos constitucionais, possibilitando que a questão — *reforma agrária* — se transformasse em celeuma e rosário de injustiças, ao invés de benefício para a coletividade e para a Nação, conforme a intenção do legislador original.

Fica sempre, porém, a esperança de que os ventos liberais que bafejam a Nação tragam de volta ao Poder Judiciário a costumeira sabedoria e isenção, até porque, parafraseando o eminente Ministro WASHINGTON BOLIVAR, poderemos sempre dizer que:

“um Juiz não deve ter pejo de confessar que errou, em qualquer circunstância, especialmente quando ainda há tempo de corrigir-se. E corrigir, pois quem reconhece seu erro demonstra que é mais sábio hoje, quando o corrige, do que ontem, quando o praticou. (...)” (Emb. Decl. em Emb. Decl. n.º 102.753-PA; íntegra do acórdão na *Rev. do TFR*, vol. 119/318-323.)

Parte III

A DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 5 DE OUTUBRO DE 1988

A vigente Constituição Federal, pode dizer-se — sem margem de equívoco — foi revolucionária em relação ao instituto jurídico da reforma agrária, pois procurou corrigir os erros do passado e todas as distorções resultantes da má aplicação e interpretação das regras anteriores, prevenindo o futuro, posto que estabeleceu com clareza e sem margem para tergiversações, em três singelos artigos do seu Capítulo III, todos os parâmetros das desapropriações a serem feitas com vista à sua implantação.

Assim, no artigo 184 e seu § 1.º, dispôs que:

“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.

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

Vê-se, de logo, que das duas mais importantes características do instituto, a *primeira* (compete exclusivamente à União promover a reforma agrária) foi integralmente preservada; a *segunda* e fundamental característica (respeitante à causa da intervenção) foi derogada, pois o conceito anterior — distributivismo da terra como meio de alcançar a justiça social — cedeu lugar a um novo parâmetro, tal seja, a função social da propriedade rural, parâmetro esse que passou a ser, mercedamente, a justificativa da possibilidade real de tão grave intervenção, pela União Federal, na esfera patrimonial do cidadão, eis que, por essa forma, a um só tempo e com igual ênfase, embora sob a rubrica *interesse social*, se atende também ao interesse público.

Assim, o conceito *interesse social*, no atinente à questão da reforma agrária, foi restabelecido nos termos em que internacionalmente aceito, ou como diz UGO COLI, no sentido de significar a maior quantidade de bem-estar para o maior número possível de pessoas:

“... l'utilità sociale corresponde alla maggiore quantità di benessere per il maggiore numero de uomini possibili” (in *Com. Sistematico alla Cost. Italiana*, vol. I, p. 363);

ou, no mesmo sentido em que leciona EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA, quando diz que o interesse social

“... es qualquer forma de interés prevalente al individual del propietario segun el principio general de subordinación de toda propiedad al bien comum” (in *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, p. 61).

Sem dúvida, pois, que por essa forma restou derogado o princípio — distributivismo da terra — anteriormente adotado como razão determinante para a realização da reforma agrária.

Mas os legisladores constitucionais tiveram também a visão larga de corrigir outras distorções do passado, pois, conforme se vê claramente das disposições comentadas, todas as desapropriações para fins de reforma agrária, excetuadas as verbas correspondentes às benfeitorias úteis e necessárias, serão doravante indenizadas exclusivamente em títulos da dívida agrária, ficando restaurado, por essa forma, o princípio de isonomia que deve necessariamente presidir as relações do Estado com todo e qualquer

indivíduo e que, no regime anterior, conforme já salientado, estava prejudicado em razão de tal gravame ter sido imposto exclusivamente em relação aos latifúndios.

No sistema anterior, outrossim, os títulos da dívida pública, dados para pagamento das desapropriações, continham cláusula de exata correção monetária, a pretexto de se garantir ao expropriado, ante o longo prazo de resgate, perfeita correspondência entre o valor do bem e a indenização, ou seja a justa indenização. Verificada a inoperância da cláusula — seja em decorrência da dificuldade de circulação dos chamados “Títulos da Dívida Agrária”, restringida pelo próprio governo, seja em razão do prejuízo resultante do arbítrio do Poder Público na fixação dos índices de correção monetária —, a solução foi o estabelecimento de regra equivalente à “cláusula ouro”, ao ditar, o texto da vigente Constituição Federal, que os títulos da dívida agrária têm *cláusula de preservação do valor real*.

Imperioso reconhecer que essa modificação foi estabelecida *em resposta* à atuação do Poder Judiciário que, como de praxe, antecipando-se ao legislador e com vista a assegurar ao expropriado a justa indenização prometida no texto constitucional então em vigor, passou a condenar o expropriante à entrega dos Títulos da Dívida Agrária pelo seu *valor de mercado*, isto é, com a dedução do chamado deságio sofrido na sua circulação.

A cláusula de preservação do valor real é, em economia, a cláusula de preservação do poder de compra, que atada ao padrão da moeda, reconhecido internacionalmente como sendo o ouro o metal representativo, cabendo, assim, à legislação ordinária que for editada em atenção ao comando constante da parte final dessa disposição do *caput* do referido artigo 184, respeitando tal característica dos Títulos da Dívida Agrária (cláusula ouro), tão-só definir a sua utilização.

As disposições constantes dos §§ 2.º e 3.º do citado art. 184, que, ao nosso ver, devem ser interpretadas em conjunto, também implicam em inovações de vulto, na medida em que determinaram:

§ 2.º — *O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.*

§ 3.º — *Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.*

Vê-se claramente que os legisladores, novamente a um só tempo, derogaram o arbitrário Decreto-Lei n.º 554, de 1969, e determinaram a elaboração de nova lei, com o caráter de complementar ao texto constitucional em que fique assegurado:

a) impedir que seja obstada, por qualquer forma ou modo, a possibilidade de ajuizamento da ação de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária;

b) sepultar de uma vez por todas a heresia jurídica de não se admitir, na ação de desapropriação, a discussão a respeito de todos os temas que a ela sejam pertinentes, com o devido contraditório, inclusive e especialmente em relação à questão da imunidade à expropriação, obstaculizando assim a possibilidade da criação de impedimentos ou dificuldades à defesa do expropriado e mais, em especial, fulminando, de uma vez por todas, o entendimento errôneo, lamentavelmente consagrado, no sentido de que a ação de desapropriação deve ser sempre julgada procedente, restabelecendo por essa forma a *autonomia e independência* do Poder Judiciário, há tanto tempo mantida violada;

c) transformar a ação de desapropriação, inobstante o contraditório admitido, em procedimento de solução célere.

O § 4.º ao art. 184, de que agora passaremos a nos ocupar, tem como razão determinante uma questão que se pode classificar, ao mesmo tempo, de *legal e moral*, ao encerrar um comando de profundo interesse para a Nação, na medida em que, em atenção ao chamado *Estado de Direito* que a Carta Magna restaura para o País, pretende, de um lado, estabelecer, a nível constitucional, uma exigência relativa ao critério de legalidade dos atos expropriatórios, antes existentes de maneira difusa apenas no regramento dos atos administrativos em geral, onde sempre permaneceu como letra morta, e, por outro lado, impedir que a administração pública promova desapropriações sem respaldo orçamentário, agravando o erário com saques a descoberto, como até agora tem acontecido, para o que determinou:

“O Orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.”

Quanto ao primeiro aspecto apontado — critério de legalidade do ato declaratório do interesse social na desapropriação —, não há como afastar a pecha de ilegalidade se o ato não se comportar ao disponível previsto no orçamento anual.

Quanto ao aspecto moral, no caso o mais importante, é de se dizer que a Constituição Federal está buscando, por essa forma, corrigir uma tradicional, porém inaceitável, distorção do sistema em ordem à passiva atitude, como regra, de o Poder Executivo sacar contra o futuro, inteiramente a descoberto, seja no tocante à realização de desapropriações sob a modalidade *utilidade pública*, seja sob a rubrica *interesse social*.

Tal se dá porque, desde o advento do Decreto-Lei n.º 3.365, de 1941, com base na disposição de seu art. 15, o Poder Executivo realiza desapropriações sem base orçamentária e iniquamente transforma em letra morta a disposição constitucional que determina que a indenização das desapropriações seja prévia, na medida em que, recebendo antecipadamente a posse dos imóveis expropriados, desinteressa-se do andamento da ação de desa-

propriação, cuja tramitação ocorre de forma lenta em face do notório acúmulo de serviço tributado ao Judiciário sem que o poder público nada tenha feito — de concreto — para enfrentar o problema. Com tal procedimento, a Administração inviabiliza todo o sistema legal, além de tornar inoperante a cláusula de prévia e justa indenização, constitucionalmente assegurada, tendo em vista que lega às administrações posteriores obrigações por desapropriações realizadas e não pagas, gerando assim situações economicamente caóticas, que inviabilizam o próximo governo. Porém, como o fato se repete em cada Administração, alcança-se, afinal, como não podia deixar de ser, a falência do erário público, tudo com o beneplácito do Poder Judiciário. O mesmo se deu no atinente à reforma agrária, por força do *institucional* Decreto-Lei n.º 554, de 1969, que estabeleceu a entrega da posse do imóvel expropriado com o simples ajuizamento da ação expropriatória.

O § 5.º ao art. 184 da Constituição Federal, repetindo literalmente disposição dos diplomas anteriores, estabelece que:

“São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária”;

incorrendo no mesmo defeito que os juristas têm apontado nos textos anteriores, no sentido de dizer-se *isento* quando se quer estabelecer *imunidade tributária*.

A apontada revolução de conceitos atingiu seu ponto mais alto com a disposição do art. 185 que estabeleceu, agora a nível constitucional, quais os imóveis rurais imunes à possibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, *ad litteram*:

“São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I — a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II — a propriedade produtiva.

Parágrafo único — A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.”

Há, nessa disposição, três proposições jurídicas absolutamente autônomas e distintas, a saber:

1.ª) são insuscetíveis de desapropriação para reforma agrária as pequenas e médias propriedades rurais, assim definidas em lei, desde que o respectivo proprietário não possua outra;

2.ª) são insuscetíveis de desapropriação para reforma agrária as propriedades rurais produtivas;

3.ª) a lei garantirá tratamento especial à propriedade rural produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Embora essas referidas proposições jurídicas sejam de clareza meridiana, tendo em vista a importância delas e as discussões cujos respectivos alcances gerarão, convém dissecá-las, para metucioso exame.

A primeira delas — relativa às pequenas e médias propriedades rurais — sujeita a imunidade à ocorrência de dois pressupostos fácticos:

a) que sua extensão seja adequada à provisão que por lei venha a ser estabelecida;

b) que o respectivo proprietário não possua outra propriedade rural.

A única matéria digna de nota diz respeito à propriedade em condomínio, em face da segunda parte do dispositivo — *cujo proprietário não possua outra* — que sujeita a imunidade à verificação de ser o imóvel rural o único do respectivo proprietário. Na propriedade em comum, entretanto, pode ocorrer que alguns ou mesmo todos os condôminos possuam outras propriedades. Nessa hipótese seria a pequena ou média propriedade rural expropriável para reforma agrária? A resposta, em geral, será negativa, salvo se houver outra situação idêntica de comunhão, relativamente a outro imóvel rural. Essa resposta negativa se impõe porque a inexistência é a regra e se há de considerar, em casos que tais, a situação condominial como uma personalidade jurídica, de tal forma que somente se admitirá a desapropriação na hipótese de os mesmos condôminos (*rectius*: a mesma personalidade condominial) possuírem outro imóvel rural.

A imunidade à desapropriação estabelecida relativamente à propriedade produtiva é a que está mais intimamente ligada ao conceito — função social da propriedade rural — adotado como causa para a execução da reforma agrária.

É que a primordial *função social* da propriedade rural é exatamente produzir, de modo que, já por essa simples característica — ser produtiva — fica ela imune à possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária.

Anote-se que o texto legal em causa não delegou à legislação infraconstitucional, por qualquer forma, a possibilidade de dar diferentes gradações ao adjetivo *produtivo*, de modo que, todo e qualquer imóvel rural que seja produtivo, em razão tão-só dessa marcante circunstância fáctica, está imune à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Nem se diga, como poderia parecer ao menos avisados, que a disposição constante do parágrafo único do mencionado artigo 185, da vigente Constituição Federal, estaria a admitir essa possibilidade de adverbição

ou gradação ao adjetivo *produtivo*, na medida em que determinou que “A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento de sua função social”, ou que pudesse estar a permitir a sua desapropriação em caso de não atendimento às mesmas normas, em face do disposto nos artigos 184 e 186, normas que cuidam da desapropriação da propriedade que não cumpre a sua função social.

Evidente que não! A propriedade rural produtiva cumpre a sua fundamental função social e já só por isso é inexpropriável para fins de reforma agrária em qualquer circunstância. Poderá, contudo, não estar a sua função social sendo integralmente cumprida, tal como prevê a disposição do artigo 186. Nessa hipótese, continua inexpropriável; perde apenas os favores legais de que fala o referido parágrafo único do artigo 185. Nada além disso!

Vale dizer: a legislação que for baixada em atenção ao comando constante da disposição do parágrafo único do artigo 185 da vigente Constituição Federal, além de fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua *função social*, poderá também estabelecer sanções de toda ordem (fiscais, creditícias, etc.) para a hipótese de não-atendimento às mesmas normas e requisitos, nunca porém, a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, visto que tal está expressamente proibido pelo próprio texto constitucional.

Não há entre as disposições dos artigos 184, 185 e 186, do texto constitucional, nenhuma desarmonia ou conflito, como pareceu a alguns comentaristas de primeira hora, na medida em que a primeira disposição submete à reforma agrária os imóveis rurais que não cumpram a sua função social, e a segunda faça imunes à mesma reforma agrária os imóveis produtivos. Tal se dá exatamente porque todos os imóveis rurais produtivos atendem à primeira e fundamental função social de qualquer propriedade rural: produzir frutos.

A disposição do artigo 186, fechando a delimitação completa do instituto da reforma agrária na parte em que toca à possibilidade de desapropriação dos imóveis rurais, estabeleceu que:

“A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I — aproveitamento racional e adequado;

II — utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III — observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV — exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”;

definindo assim, novamente, agora porém por exclusão, os imóveis rurais expropriáveis para fins de reforma agrária. Anote-se que, quando a disposição acima colacionada, em seu inciso n.º I, se refere a *aproveitamento racional e adequado*, está tratando de utilização e não de produtividade.

Podemos, pois, em conclusão, dar as características do instituto — desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária — nos termos em que definido pela vigente Constituição Federal:

a) o não-cumprimento pela propriedade rural de sua função social é a única causa que possibilita à União Federal realizar a sua desapropriação para fins de reforma agrária;

b) a indenização há de ser sempre justa e prévia;

c) a terra nua será sempre indenizada em Títulos da Dívida Agrária que conterão *cláusula de preservação do valor real*, isto é, conterão a “cláusula ouro”, e as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro;

d) o procedimento da ação de desapropriação obedecerá ao estabelecido em lei complementar e necessariamente admitirá o contraditório, em rito sumário;

e) as desapropriações realizadas deverão conter-se no orçamento anual;

f) é assegurada a imunidade tributária das transferências domaniais operadas para fins de reforma agrária;

g) são imunes à expropriação, para fins de reforma agrária, a pequena e média propriedade rural, assim definidas em lei, e a propriedade rural produtiva, qualquer que seja a respectiva extensão e nível de produtividade;

h) são, por igual, imunes à expropriação para fins de reforma agrária os imóveis rurais que, inobstante improdutivos, cumprem a sua função social pelo atendimento simultâneo, *segundo os critérios e graus de exigência estabelecidos em lei*, dos requisitos enumerados no art. 186 da Constituição Federal.

O clássico CARLOS MAXIMILIANO destaca que “*Não basta conhecer as regras aplicáveis para determinar o sentido e o alcance dos textos. Parece necessário reuni-las e, num todo harmônico, oferecê-las ao estudo, em um encadeamento lógico*” (Hermenêutica e Aplicação do Direito, 6.ª ed., Ed. Freitas Bastos, p. 17).

Mais adiante esclarece o inesquecível Mestre que:

“Verificado o fato e todas as circunstâncias respectivas, indaga-se a que tipo jurídico pertence. Nas linhas gerais antolha-se

fácil a classificação; porém, quando se desce às particularidades, à determinação da *espécie*, as dificuldades surgem à medida das semelhanças freqüentes e embaraçadoras. Mais de um preceito parece adaptável à hipótese em apreço; entre as regras que se confundem, ou colidem, ao menos na aparência, de exclusão em exclusão se chegará, com o maior cuidado, à verdadeiramente aplicável, apropriada, preferível às demais” (op. cit., p. 20).

.....

“O legislador assemelha-se ao generalíssimo de um grande exército. Um experimentado chefe militar não ordena as menores operações de tática: abstém-se de prescrever uma conduta para cada eventualidade. Dá instruções amplas: frisa *diretivas* gerais; delinea um plano de larga estratégia; deixa as minúcias de ocasião à iniciativa individual, ou aos subcomandantes. Também o legislador oferece preceitos abstratos; traça os lineamentos exteriores da ordem jurídica, dentro dos quais o intérprete acomoda o caso concreto, isolado, às vezes raro.

O jurista, esclarecido pela Hermenêutica, descobre, em Código, ou em um ato escrito, a frase implícita, mais diretamente aplicável a um fato do que o texto expresso. Multiplica as utilidades de uma obra; afirma o que o legislador decretaria, se previsse o incidente e o quisesse prevenir ou resolver; intervém como auxiliar prestimoso da realização do direito. Granjeia especiais determinações, não por meio de novos dispositivos materializados, e, sim, pela concretização e desdobramento dos preceitos formais. Não perturba a harmonia do conjunto, nem altera as linhas arquitetônicas da obra; desce aos alicerces, e dali arranca tesouros de idéias, latentes até àquele dia, porém vivazes e lúcidos. Explica a matéria, afasta as contradições aparentes, dissipa as obscuridades e faltas de precisão, põe em relevo todo o conteúdo do preceito legal, deduz das disposições isoladas o princípio que lhes forma a base, e desse princípio, as conseqüências que do mesmo decorrem.

Todo ato jurídico, ou lei positiva, consta de duas partes — o sentido íntimo e a expressão visível. Partir desta para descobrir aquele, através dos vocábulos atingir a idéia, fazer passar pela própria consciência a norma concreta, compreender o texto em seu significado e alcance; em uma palavra, subjetivar a regra objetiva: eis a operação mental que o intérprete realiza” (idem, p. 28).

Esses ensinamentos conduzem à inexorável conclusão de que os imóveis rurais produtivos foram colocados pela Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, completamente fora do alcance da reforma agrária, qualquer que seja a respectiva extensão territorial, ficando evidente, outrossim,

em face da nova conformação dada ao instituto jurídico — *reforma agrária* — que restaram parcialmente derogadas as disposições do *Estatuto da Terra* (Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964), em especial aquelas que estabelecem os casos de desapropriação com estribo no sistema anteriormente em vigor e consubstanciadas nas disposições dos arts. 18, 19 e 20, retrocolacionadas.

Assim sendo, qualquer ato declaratório do interesse social na desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, agora, deverá necessariamente ter por fundamento o não-cumprimento da função social da propriedade rural, tal como prevê a disposição do art. 184 da vigente Constituição Federal, respeitadas, porém, e sempre, as imunidades estabelecidas na disposição do art. 185 e respectivos incisos e a necessária verificação do não-atendimento, nos termos dos critérios e graus de exigência que forem fixados em lei, dos requisitos previstos na disposição do art. 186 da mesma Lei Maior.

É absolutamente ilegal, conseqüentemente, qualquer ato dessa natureza que se fundamente na condição de latifúndio que acaso tivesse a propriedade rural nos termos do sistema derogado, eis, que essa causa para a desapropriação para reforma agrária não tem abrigo e é absolutamente incompatível com o novo sistema adotado para o instituto, o mesmo ocorrendo com todas as demais causas de desapropriação previstas no *Estatuto da Terra* (arts. 18 e 20), exceto a constante da alínea *a* de seu art. 18.

Certo também, que todos os atos declaratórios de interesse social para fins de reforma agrária editados sob o regime anterior e cujas desapropriações por qualquer razão não se tenham concretizado, ficaram, desde o advento da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, revogados.

De todo o exposto resulta evidente que o instituto da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, tal qual disciplinado na nova Constituição Federal, é o resultado de uma reação aos erros cometidos na execução e aplicação do sistema anterior e não a esse sistema em si. Os agentes públicos agiram estremamente na sua pretensão de realizar a reforma agrária, desvirtuando o sistema legal tal como previsto no *Estatuto da Terra* e a sociedade brasileira reagiu com igual intensidade fazendo com que os legisladores constituintes, a pretexto de proteger o sistema produtivo, se aproximassem da total proibição da desapropriação dos imóveis rurais privados.

Não é possível deixar de mencionar, finalmente, que a responsabilidade maior em relação ao tema em debate — reforma agrária — repousa agora nas mãos do Poder Judiciário, pois a ele cabe, através de seus julgados, impor respeito à Constituição Federal e ditar, de modo concreto, a aplicação dos dispositivos trazidos a debate. Dos julgamentos que o Poder Judiciário proferir, em especial através do Egrégio Supremo Tribunal Federal, resultará, ou não, o respeito ao que a Assembléia Nacional Constituinte ditou através da Carta recentemente promulgada.