

No dia 30 do mês próximo passado, recebi, com intraduzível emoção, o Ofício n.º 4/5.º P. que hoje encaminho, após deter o mais possível seu andamento.

Na iminência de inevitáveis acontecimentos que desagradam, o homem alimenta sempre a esperança de que o imprevisível detenha o tempo ou modifique as circunstâncias.

Se assim não fôra, o fatalismo de certos eventos aniquilaria a força criadora desse gigantesco pigmeu que, devendo a cada passo encontrar a ceifadora obstinada, produz sem repouso e parece laborar para a eternidade.

Face ao ofício em questão, também supus que alguma inesperada ocorrência pudesse impedir a aplicação do mandamento constitucional que privará a Prefeitura, a Procuradoria Geral e a nós todos do trabalho e do convívio diário de Josino de Araújo Medeiros.

Nada, porém, sucedeu e impõe-se enfrentar a realidade. Nunca pensei que a mim coubesse um dia participar decisivamente de atos tendentes à consumação da aposentadoria de tão imprescindível servidor público.

Jamais imaginei, e, sobretudo, ocupando este alto e honroso posto de Procurador Geral que me dá a qualidade de seu chefe.

Faz quase vinte anos que ingressei nesta Casa, como Adjunto de Procurador e nela encontrei, também Adjunto de Procurador, o Dr. Josino de Araújo Medeiros, que logo após, ao que tudo indica, em ato de reparação, foi nomeado Procurador da Fazenda Municipal, provimento esse que o afastou por menos de um ano da repartição, à qual voltou em 2 de março de 1935, nomeado para o cargo de 5.º Procurador que até hoje ocupa.

Passéi, então, a servir como seu Adjunto, e, em razão do meu cargo, deveria auxiliá-lo.

Sucedeu, porém, que S. S., naquela época, como hoje, era o trabalhador incansável, o advogado dinâmico, o consultor minucioso, o defensor intransigente dos interesses da Prefeitura, e, de tal modo zeloso, que não partilhava suas responsabilidades, menores que fossem elas.

Destarte, se o cargo de Adjunto de Procurador não tivesse parcela de competência específica, o seu ocupante, servindo junto ao Dr. Josino de Araújo Medeiros, seria peão inútil no tabuleiro do quadro do funcionalismo.

Nesses vinte anos, o Dr. 5.º Procurador não mudou. O tempo, esse implacável devorador de ilusões, esse anulador de arroubos, esse surdo destruidor de energias, não conseguiu fazer mossas em Josino de Araújo Medeiros, que se levantava ao nascer do sol para estudo dos seus processos, e da Procuradoria se retirava ao cair da noite com a enraizada superstição de manter o expediente em dia.

Ainda recentemente, às vésperas de delicada intervenção cirúrgica, só abandonou a mesa de trabalho quando lhe foi impossível permanecer, e a ela voltou, mal pôde usar dos olhos.

A rigidez dos documentos oficiais não permite traduzir o que foi realmente a folha de serviço desse ilustre servidor, que ora se aposentará por força de intransponível norma constitucional.

Não é apenas o número dos cargos exercidos que recomenda o funcionário à gratidão do Estado e ao respeito da coletividade. Não é tão-somente

o relêvo deles que permite ao seu ocupante marcar profundamente o vinco de sua passagem pelo serviço público. É, sobretudo, a forma de exercê-los que eleva o servidor a planos superiores.

Em razão da natureza dos cargos que ocupou e em virtude do seu número, Josino de Araújo Medeiros traçou inapagável trajetória no serviço público, e, o que é excepcional, sem o declínio, essa fase abissal da curvilínea existência dos homens.

Mas, a maneira de exercer todos esses cargos, é que fez ressaltar do comum a personalidade desse jurista que deixa, trás si, exemplar esteira digna e difícil de ser seguida.

Girando em torno de certo pensamento de Rui, posso dizer que Josino de Araújo Medeiros não se limitou a plantar no imediatismo inconseqüente para o prato do dia seguinte. Semeou, sim, despreocupado da hora longínqua, a semente demorada no germinar a árvore lenta no crescer mas que afinal estendeu a copa frondosa e protetora para quem a fez nascer.

O Dr. Josino de Araújo Medeiros, embora a contra gosto seu e nosso, pode, agora, repousar do serviço público ativo, sob as ramas desse roble magnífico que foi a sua vasta produção.

Seus pareceres, suas contestações, seus arrazoados, seus despachos administrativos, toda a sua obra, honesta, erudita e profusa, aí ficará perene e sólida em perpétua benesse para o Distrito Federal, que o teve sempre a seu lado, onde, como e quando o requisitou.

Sob essa fronde, Josino de Araújo Medeiros faz alto na larga estrada que tomou! Faz alto ostentando a afirmativa irretorquível do dever cumprido de rara pronúncia sincera nos dias que correm.

E mais não digo, Senhor Prefeito, porque os meus deméritos não me facultam falar com autoridade do inteiro valor de Josino de Araújo Medeiros.

Curvo-me diante do irremediável, e ao revés de ocultá-los, como era desejo geral, sou forçado a remeter os elementos indispensáveis à aposentação compulsória do Dr. Josino de Araújo Medeiros, que, afastado embora, do serviço público ativo, há de nele ficar presente na obra fecunda e no exemplo que encarna!

D. F., 10 de maio de 1954

ALDO SANT'ANNA DE MOURA
Procurador Geral
(1953-1954)

DESAPROPRIAÇÃO DE GLEBAS RURAIS

Desapropriação de glebas rurais. Fomento à produção e amparo ao trabalhador agrícola.

Constituição Federal, arts. 5.º, XV, G, 141, §§ 16, 147 e 156. Lei Orgânica do Distrito Federal, arts. 2.º, X, e 45. As terras devolutas e a tradição brasileira.

Lei municipal n.º 671, de 5 de dezembro de 1951. Nulidade e inoperância. Lei autorizativa.

Direito de propriedade. Modernas tendências constitucionais. Reforma agrária. Plano Nacional.

Regime legal e clima de insegurança jurídica.

Vem a Câmara do Distrito Federal, pela Lei municipal n.º 671, de 5 de dezembro de 1951, dar um passo de gigante, sobrepondo-se, inclusive, ao Legislativo Federal, na busca de solução a angustiantes problemas, desde há algum tempo objetos de cogitação das legislaturas de civilizações mais avançadas — o da extinção do grande latifúndio e proteção ao pequeno lavrador.

A consulta mereceu de minha parte o mais acurado exame e a mais aprofundada meditação, sobretudo quando se me deparou a elaboração de um texto legal prenhe de vícios e passível de severas críticas. Há que se agir com cautela e segurança em assunto de tamanha importância e que se apresenta, se não falho na afirmativa, pela primeira vez no Brasil.

Após a transcrição da Lei municipal n.º 671, a seguir, passarei a apreciar os diversos aspectos que me parecem merecer atenção, desenvolvendo no decorrer de cada um deles as teses jurídicas e econômicas que defluem de tão complexo problema.

Dispõe a Lei n.º 671:

“Art. 1.º — Fica o Poder Executivo autorizado a declarar de utilidade pública e desapropriar as grandes glebas da zona rural do Distrito Federal, onde exista atividade agro-pecuária exercida por lavrador registrado, posseiro ou arrendatário.

§ 1.º — A capacidade de produção do lavrador, posseiro arrendatário será reconhecida pelo Departamento de Agricultura, da Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio, e as áreas desapropriadas, uma vez divididas em pequenas propriedades de área máxima de 20 hectares, serão dadas em arrendamento, mediante o pagamento anual de Cr\$ 0,02 (dois centavos) por metro quadrado, pelo prazo de vinte (20) anos, para fixação de habitação popular e obrigatória exploração agro-pecuária.

§ 2.º — Terão preferência absoluta os arrendatários, meeiros, trabalhadores a terça e posseiros localizados nas mesmas e que não possuam outro imóvel.

Art. 2.º — Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer, nas glebas desapropriadas no interesse social, granjas coletivas, supervisionadas pela S.G.A.I.C., onde, também, serão fixados os arrendatários, meeiros, trabalhadores a terça, e posseiros já radicados nesses locais e que não forem proprietários.

§ 1.º — Serão objeto de desapropriação as benfeitorias pertencentes aos arrendatários, meeiros, trabalhadores a terça,

e posseiros que se encontrem localizados nas áreas destinadas às granjas coletivas e que das mesmas não queiram participar.

§ 2.º — Essas benfeitorias desapropriadas serão vendidas, em hasta pública ou em concorrência, a lavradores que queiram participar das granjas coletivas, nas condições para as mesmas estipuladas.

Art. 3.º — O arrendamento referido será regido por um contrato, intransferível, que somente poderá ser rescindido se houver interesse por parte do lavrador ou criador arrendatário.

§ 1.º — Expirado o prazo contratual de arrendamento, por solicitação do lavrador ou criador arrendatário ou de seus herdeiros, o contrato em vigor será renovado por igual tempo e assim subsequentemente.

§ 2.º — A transferência do contrato de arrendamento fica ressalvada no caso de falecimento do lavrador ou criador arrendatário, quando o mesmo passará aos herdeiros.

Art. 4.º — O Poder Executivo procederá, exclusivamente, às desapropriações atendendo às necessidades dos ocupantes das terras, ameaçados de despejo e em situação de calamidade, reclamando socorro público.

Art. 5.º — As futuras leis orçamentárias, a partir do exercício de 1952, consignarão uma dotação de Cr\$ 30.000.000,00 para atender ao custeio das desapropriações de que trata a presente lei.”

A LEI N.º 671 É SIMPLEMENTE AUTORIZATIVA

À base dessa afirmativa, permito-me aconselhar ao Executivo Municipal, de plano, não lhe dar seguimento. Para tanto, bastará esclarecer que, pelo menos no decorrer do presente exercício, a Câmara do Distrito Federal deixou de prever a dotação orçamentária de Cr\$ 30.000.000,00, destinada especialmente a atender às desapropriações necessárias.

Cada dispositivo deve ser apreciado de per si, quando será fácil evidenciar que, à exceção do corpo do art. 1.º, dificilmente um só dos demais escapará ao crivo da validade. O problema é sério e está a merecer solução urgente. A idéia que levou o ilustre vereador OSMAR REZENDE a elaborar e a defender o projeto é digna dos maiores encômios. A solução dada, porém, é impossível de ser acolhida, por juridicamente inoperante e por inequivocamente antieconômica.

Tratando-se de simples ato de autorização, caberá ao arbítrio do Executivo Municipal esquivar-se pela omissão, embora passível de sofrer o assédio dos interessados — favorecidos e expropriados.

Entende-se por lei de autorização aquela que, facultando ao Executivo a prática de atos determinados, tem sua execução deixada ao arbítrio do mesmo.

O VICIO DA LEI N.º 671

Do processo administrativo consta réplica de um dos proprietários, sujeito a eventual expropriação, desenvolvendo a tese da inconstitucionalidade da Lei n.º 671. Argumenta, afirmando que a competência para legislar sobre desapropriação é exclusivamente federal (art. 5.º, XV, G, da Constituição).

Improcede o argumento. A Lei n.º 671 não legislou sobre desapropriação, o que é realmente reservado à competência do Legislativo Federal. Invocou a utilidade pública taxativamente discriminada no art. 5.º da Lei de desapropriações (n.º 3.365, de 1941), para autorizar o Executivo municipal a desapropriar glebas da zona rural. Passível a hipótese de enquadramento em uma das letras do referido art. 5.º, não há como se falar de inconstitucionalidade.

O assunto desperta interesse por isso que, embora afastada a invocação do interessado, a Lei n.º 671 é, de fato, *irrita, nula, inoperante*.

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL

Dispõe o art. 147 da Constituição Federal:

“O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

Não me alio à doutrina que dá o dispositivo constitucional por *self executing*. Da mesma forma por que o Código Civil Brasileiro, em seu art. 590, discriminou a utilidade pública prevista em texto constitucional, discriminação posterior e abundantemente ampliada pelo art. 5.º do Decreto-lei n.º 3.365, entendo que a nova justificativa do expropriamento — o interesse social — está a merecer do legislador competente, que é o federal, discriminação das hipóteses em que se possa invocá-lo.

Caso contrário, ao invés de se restringir o campo da ação da Administração — Executivo e Legislativo — no que tange à invocação da utilidade pública, que se limitou a espécies determinadas, vir-se-ia ensejar mais ampla atuação. Bastaria o escudo do interesse social para ver-se alargado ao sem limite o campo da competência para desapropriar. Seria quase que abonar o arbítrio da Administração, dando-o por legítimo, em todas as hipóteses que se não encaixassem nos já bem latos quadrantes da utilidade pública.

A menção do interesse social pelo legislador constituinte demonstrou intenção de acentuar as finalidades sociais da Carta Magna. Verdadeira insinuação ao legislador ordinário a que agisse sempre no sentido de evitar as naturais decorrências da errônea distribuição da propriedade. Destarte, possibilitou-se ao Estado não só coibir o abuso, mas, ainda, e especialmente, impedir o desuso da propriedade. Potencial autorizativo da interferência estatal na raia privativa do domínio particular, *em função de ordem geral*.

Uma apreciação genérica do que seja a desapropriação por interesse social, encontra-se magnificamente lançada pela pena brilhante de PEDRO CALMON, em trabalho inserto no vol. 110, fls. 316, da *Revista Forense*:

“É aquela promovida para atender ao melhor uso da propriedade, ao seu rendimento em vida estimativa, em articulação com ele, ao bem comum que não pode ficar na dependência do egoísmo, que o despreza, ou da estupidez que o contraria. É o caso da fábrica imobilizada ou desservida; é o caso do latifúndio inculto ou resguardado; é o caso da vasta área apartada da utilização popular nas zonas super-habitadas, pela ganância do dono que a valoriza; é o caso das fontes de riqueza excluídas ao mecanismo econômico pelos cálculos individualistas do proprietário; é o caso de todo imóvel, benfeitoria, instalação ou negócio, que, interessando ao trabalho, esteja amesquinhado pelo exclusivismo da propriedade, ou mereça do Estado especial atenção.

A desapropriação, nesta hipótese, significa a incorporação para a distribuição, que se pressupõe equânime, e então melhor se denominará, de justiça distributiva do Estado, tendo por escopo o interesse social, assim no seu primado sobre a esfera individualista da ação econômica.”

SEABRA FAGUNDES, o mestre do Direito Administrativo, distinguiu com precisão as três justificativas:

“A *necessidade pública* aparece quando a administração se encontra diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular.

A *utilidade pública* existe quando a utilização da propriedade privada é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível.

Haverá motivo de *interesse social* quando a expropriação se destine 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 nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais.

Com base nêle terão lugar as *expropriações* que se façam para atender a plano de habitações populares ou de distribuição de terras, à monopolização de indústrias ou nacionalização de empresas quando relacionadas com a política econômico-trabalhista do governo, etc. (in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 14, pág. 1).

As expressões — “ou por interesse social” — não figuravam no anteprojecto do Estatuto Fundamental; provêm da emenda n.º 3.086, elaborada pelo Professor FERREIRA DE SOUZA, que a esclarecera com a seguinte justificação:

“Que o homem possua como seu, de forma absoluta, aquêles bens necessários à sua vida, à sua profissão, à sua manutenção e da sua família, mesmo os que constituírem economias para o futuro, é perfeitamente lógico, mesmo de Direito Natural. Mas, além dêsse mínimo, ou a propriedade tem uma função social, ou o seu proprietário a explora ou a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, para o enriquecimento geral, ou ela não se justifica. Na hipótese, a Emenda não chega ao extremo de negá-la. Mas, superpondo o bem comum ao bem individual, admite a expropriação das propriedades inúteis, das que poderiam ser cultivadas e não o são, daquelas cujo domínio absoluto chega a representar um acinte aos outros homens.”

A digressão apresenta puro carácter teórico doutrinário, já que a ilustre Câmara do Distrito Federal não invocou o interesse social para justificar a desapropriação das grandes glebas do Distrito Federal.

DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA — Também sob êsse aspecto seria impossível alegar o vício supremo da inconstitucionalidade.

Exatamente com o objetivo de evitar os excessos do Poder Legislativo, fixando desde logo o conceito de necessidade e utilidade públicas, o Código Civil Brasileiro enumerou os casos em que elas se justificam (art. 590).

A enumeração feita no Código Civil, sem sombra de dúvida, é *taxativa*:

“Os casos de desapropriação — escreve BENTO DE FARIA — devendo ser declarados no interesse público, são *taxativos*, não podendo em hipótese alguma, ficar subordinados à “utilidade privada” de uma ou mais pessoas, ou sequer à do próprio poder desapropriante. Esse entendimento é pacífico na doutrina” (*in Revista de Direito*, vol. 64, pág. 51).

CLÓVIS BEVILÁQUA também não pensa de forma diversa:

“A necessidade e a utilidade públicas tanto podem ser federais como estaduais. Mas, é a lei federal que declara os casos precisos em que, sob aquêle fundamento, pode o direito individual de propriedade succumbir diante das exigências superiores do interesse geral, porque, tendo ela assegurado proteção especial à propriedade, e estabelecido a restrição por motivo de necessidade ou utilidade pública, necessariamente lhe cabe,

com exclusão da lei estadual, definir essa restrição, fixando os casos em que ela se verifica. Sem isso, a segurança da propriedade seria uma promessa vã, e o dispositivo constitucional, que a estabelece, estaria à mercê das leis estaduais, ou municipais, que lhe dariam a latitude e o vigor que entendessem de sua conveniência, podendo anulá-lo inteiramente. A matéria, evidentemente, é de direito material, ou substantivo. Os casos de necessidade ou utilidade pública são, no direito pátrio vigente, OS QUE O CÓDIGO CIVIL DECLAROU, NO ART 590” (parecer n.º LXXIV, *in Soluções Práticas de Direito*, vol. I, pág. 289).

Esse o panorama, até 1941, quando a enumeração dos casos, por indicação *taxativa*, foi ampliada pela Lei de Desapropriações (Decreto-lei n.º 3.365), que dispôs em seu art. 5.º:

“Consideram-se casos de utilidade pública:

.....
e) a criação e melhoramentos de centros de população, *seu abastecimento regular de meio de subsistência.*”

A idéia que presidiu a elaboração da Lei n.º 671 teve em mira, de forma implícita, apoiar-se na letra *e* do art. 5.º transcrito, pois orientou-se no sentido de um abastecimento regular dos meios de subsistência do centro de população que é o Distrito Federal.

Aí está a utilidade pública.

ILDEFONSO MASCARENHAS explica muito a propósito:

“Só tem utilidade pública ao que a coletividade pode usar direta ou indiretamente.

É certo que o conceito pode variar conforme as circunstâncias, e não pode ser delimitado com precisão mas se pode afirmar que há utilidade pública quando há um interesse coletivo, vale dizer, quando a comunidade deve aproveitar ou é beneficiada com o ato jurídico da desapropriação.

Mas isso não quer dizer que a propriedade particular possa ser tomada porque é útil à coletividade; é preciso que concorra outra circunstância especial, qual seja a de não ter a sociedade outro meio ou recurso para proporcionar o fim da utilidade pública que tem em vista, por isso nesse pressuposto é que o ato da desapropriação seria legítimo” (*Desapropriação*, n.º 291).

De onde se conclui que a invocação da utilidade pública encontra evidente apoio em lei, pelo que não é possível, ainda aí, dar pela inconstitucionalidade.

O VICIO DA LEI MUNICIPAL N.º 671 — Em debates travados na Procuradoria Geral a propósito da exata conceituação dos vícios da Lei n.º 671, aventou-se interessante argumentação no sentido de se bipartir o conceito da inconstitucionalidade da Lei em dois graus: primeiro e segundo.

De acôrdo com a construção lógica dêsse referido entendimento, a inconstitucionalidade não haveria somente que ser considerada quando da vulneração frontal a texto da Constituição (“inconstitucionalidade de primeiro grau”). Tal não se daria na espécie, uma vez que o art. 141, § 16, pela especificação taxativa de seus cargos (art. 5.º do Decreto-lei n.º 3.365), não foi atingido pela Lei n.º 671, que em um dêles se enquadra com certa precisão.

No caso de vulneração indireta (“inconstitucionalidade de segundo grau”), dar-se-ia a segunda hipótese. Determinando a Constituição Federal, em seu art. 25, que o Distrito Federal terá a sua organização administrativa presidida por lei federal, esta, a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 217, de 1948), tẽnicamente nada mais seria que um verdadeiro diploma complementar da Carta Magna. Seus dispositivos, de caráter institucional, têm valia evidente por sôbre quaisquer outros que não disponham de modo tão especial. Constatada a violação da Lei Orgânica do Distrito Federal, a inconstitucionalidade surgiria pela desobediência indireta ao art. 25.

O desenvolvimento é inteligente, mas desprovido de consequência prática.

A Lei n.º 671 também não é *inexistente*: em sua elaboração foram obedecidas e observadas as formalidades prescritas para o processo legislativo. Impossível, por outro lado, dá-la como ineficaz, consequência que decorreria de recusa do Judiciário em aplicar êsse ato legislativo aos casos concretos que lhe fôssem submetidos.

Na verdade, a Lei n.º 671 é *inoperante*, por ser impossível seu cumprimento, sem quebra a princípio maior da Lei Orgânica. **DESSA AFIRMATIVA ESCAPA EXCLUSIVAMENTE O CORPO DO ART. 1.º, SEUS PRÓPRIOS PARÁGRAFOS APRESENTANDO EIVA DE VICIO.**

Tal a importância do problema, a que pretendeu dar solução a Câmara do Distrito Federal, que não me animei a um simples pronunciamento sem o apoio de todos os elementos que pudesse examinar. Fui buscar o avulso que acompanhou a evolução do projeto de lei n.º 115/51, posteriormente transformado na Lei n.º 671. Examinei os pareceres desenvolvidos pelas diversas comissões que o apreciaram, manifestando-me de inteiro acôrdo com o voto vencido, firmado pelo ilustre vereador GLADSTONE DE MELO, nos seguintes têrmos:

“O projeto em questão merece pelo seu teor a maior simpatia. A medida nêle proposta é de grande alcance social: visa a dar aos lavradores do Distrito Federal (em sua grande maioria posseiros a título precário) o domínio efetivo das terras que ocupam. Estamos diante de uma providência que, realizada, contribuiria poderosamente para multiplicar os proprietários,

assegurando-lhes o melhor tipo de propriedade, a pequena propriedade. Portanto, para um distributista chestertoniano, como é o signatário dêste voto, nada mais louvável, nem mais desejável.

No entanto, a solução buscada pelo autor do projeto encontra uma porta fechada à sua frente, e uma pesada porta: o art. 45 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que impede que as terras, tornadas bens da Prefeitura por força de uma justa desapropriação, sejam vendidas a terceiros, sem hasta pública.

Verdade é que o art. 2.º, n.º X, da mesma Lei Orgânica, declara que compete especialmente ao Distrito Federal “assegurar aos posseiros a preferência para aquisição das terras, onde tenham morada habitual”. Porém, não se dispensa aqui a formalidade da hasta pública, aliás, na generalidade dos casos, medida preservativa de fatais abusos. Da combinação do art. 45 com o art. 2.º, n.º X, resulta que, posta em hasta pública a venda das terras desapropriadas, terão, para a compra, preferência os posseiros, em *igualdade de condições*, isto é, com ofertas iguais.

E se há na Lei Orgânica tão nítido empecilho ao curso do presente projeto de lei, não há senão como recuar da solução proposta. O remédio seria abrir no art. 45 uma exceção exclusiva, que permitisse alienar aos posseiros, para fins de exploração agrícola, as terras por êles ocupadas e desapropriadas por interêsse social — mas é óbvio que não tem a Câmara poderes para abrir tal exceção.

Assim sendo, sem regatear francos aplausos ao projeto, somos contrários ao seu teor, porque é ínvio o caminho nêle seguido.

Aliás, basta ver que a Mesa só o acolheu por insistência do autor.”

Na verdade, o art. 45 da Lei Orgânica do Distrito Federal encerra princípio de ordem pública que, transgredido, além de tornar inteiramente nula a consequência de sua inobservância, fará com que a Autoridade incida na prática de crime de responsabilidade. *Lex intermediaria*, a Lei Orgânica, que contém princípios de ordem pública, normativas para a administração do Distrito Federal, viria mesmo impossibilitar qualquer providência no âmbito local, caso o Executivo Municipal desse pela conveniência das medidas sugeridas nas Lei n.º 671.

Todavia, se o Executivo resolver em contrário, a solução correta seria a de *pedido de autorização ao Legislativo Federal*. Para se afrontar proibição expressa de lei federal (art. 45 da Lei Orgânica), a incompetência do órgão legislativo local é manifesta (art. 2.º da Lei n.º 217):

“Compete ao Distrito Federal exercer, em geral, todo e qualquer poder ou direito que lhe não seja negado, *explícita ou*

... *implicitamente*, por cláusula expressa da Constituição, ou *Lei Federal*.”

Na hipótese, tratar-se-ia de uma autorização especial para a alienação de bem dominical, justificada por uma nova destinação — atendimento de interesses sociais. Seria, inclusive, possível a predestinação de comprador, preço e mais condições.

Até a passagem das grandes glebas para o domínio público nenhum óbice, que estaria no segundo passo — a transferência aos lavradores. É preciso que se medite na obtenção de fórmula diversa, sendo de ressaltar que a solução constante da Lei n.º 671 vai se esbater em outro princípio de direito público — o particular não pode ser favorecido com a desapropriação.

É, aliás, entendimento universalmente aceito, sem discrepância. Dêle se infere, sem temores de contradita, que não se desapropria coisa alguma em benefício de indivíduos, de uma classe, ou de sociedades particulares, ainda que direta ou indiretamente úteis à coletividade; de fato, a propriedade sairia do poder de um cidadão para entrar no domínio, uso e gozo de outros, não do Estado.

TERRAS DEVOLUTAS

A Constituição Federal vigente, a exemplo do que dispunham as anteriores, repetiu princípio velho de um século. Mencionou-o, pela primeira vez, a Lei imperial n.º 601, de 18 de setembro de 1850.

Trata-se do aproveitamento das terras públicas em favor dos seus ocupantes e dos desbravadores do território pátrio.

O art. 156 do diploma constitucional vigente dispôs:

“A lei facilitará a fixação do homem ao campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

§ 1.º — Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferências para aquisição até vinte e cinco hectares.

§ 2.º — Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.

§ 3.º — Todo aquêle que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nêle sua morada, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.”

A Lei Orgânica repetiu o princípio, dispondo no inciso X do art. 2.º, como competência do Distrito Federal:

“X — Estabelecer planos de colonização e de aproveitamento das terras devolutas, para a fixação dos habitantes empobrecidos e dos desempregados, e assegurar aos posseiros a preferência para aquisição das terras, onde tenham morada habitual.”

Na conceituação verdadeira, afora os terrenos marginais dos rios públicos, terras devolutas seriam aquelas que

1.º) havendo sido objeto de quaisquer concessões, não foram revalidadas ou legitimadas;

2.º) sendo do domínio público, não estiverem aplicadas a qualquer uso público federal, estadual ou municipal.

Quer me parecer, *data venia*, que o legislador federal, ao elaborar o anteprojeto que se transformou na vigente Lei Orgânica, dêle fêz constar dispositivo de parca ou nenhuma aplicação para o Distrito Federal, uma vez que, salvo as zonas de sesmaria, não se encontram terras devolutas nesta Capital.

Releva salientar, por outro lado, que muito embora o Distrito Federal disponha de uma extensa zona rural, é óbvio que a destinação econômica desta, pelo excessivo valor das terras, não poderá ficar adstrito ao aproveitamento agrícola. Dia virá em que o território do Distrito Federal será todo ocupado pelas construções, a exemplo do que se vem verificando no Município de São Paulo, os arrabaldes mais distantes vindo, pouco a pouco, se unir ao centro urbano, pela ocupação domiciliar, comercial e fabril das grandes distâncias que os separavam. O abastecimento da Capital Federal, em futuro não muito distante, será atendido pela orla vizinha do território fluminense. A meu ver, não há que se pretender, como fêz a Câmara do Distrito Federal por intermédio da Lei n.º 639, de 8 de janeiro de 1952, declarar não sujeitos a loteamento os terrenos da zona agrícola, onde, à presente data, se exerçam atividades agro-pecuárias em granjas, sítios, chácaras e hortas.

Não é possível confundir-se princípios constitucionais orientados para o integral aproveitamento das *terras públicas*, que se faria sem ônus para o Tesouro e com reais e efetivas vantagens para o Estado, com o expediente onerosíssimo da desapropriação.

A propósito, merecem transcrição palavras pronunciadas pelo eminente congressista ARTHUR BERNARDES, no ensejo da discussão do art. 156, da Constituição Federal.

“Nós nos pomos fora da realidade brasileira toda vez que falamos aqui em direito de propriedade, e esquecemo-nos de que somos habitantes de um país que se compõe de 21 outros países

Não somos pròpriamente uma nação, mas 21 nações aglutinadas, um continente. Temos terra em abundância entregues ainda aos selvícolas. Somos um país de imigração. Atraímos o imigrante e até pagamos sua passagem para ocupar nossas terras. Enquanto isso, está havendo em nosso meio uma quase idiossincrasia contra o direito de propriedade.

Estamos, portanto, importando princípios exóticos para o nosso meio. Aqui há terras para todos. Se existem para os estrangeiros, como faltará para os nacionais?

Tem-se, entretanto, insistido num verdadeiro ataque à propriedade, como se alguém houvesse aqui impedido aos nossos patrícios de se tornarem também proprietários.

É por causa dela, principalmente, que se erige, em princípio, o ataque à propriedade, nas nações superpovoadas. Nem todos tinham meios com que ganhar a subsistência e, então, daí, surgiu o ataque aos latifúndios.

No Brasil não há latifúndios, mas terras devolutas, que o govêrno dá a quem quiser trabalhar.

VÍCIOS MENORES DA LEI N.º 671

Cabem, ainda, críticas aos seguintes dispositivos da Lei n.º 671:

Art. 1.º, § 1.º — Além da afronta ao art. 45 da Lei Orgânica, é fixado um prazo de 20 anos, contrário ao preceito autorizativo de limites quinquenais, o que é impraticável para a agricultura, salvo lavouras brancas;

Art. 1.º, § 2.º — A preferência absoluta, além de contrária ao direito público, também infringe o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei;

Art. 2.º — São aí criadas granjas coletivas, figura de sociedade ainda dependente de prévia regulamentação, a exemplo do que se procedeu em diversas legislações estrangeiras com a promulgação de códigos rurais;

Art. 2.º, § 1.º — Encampa demonstração evidente do princípio tipicamente totalitário do “crê ou morre”. Ainda dar-se-ia infração ao princípio constitucional do direito de liberdade;

Art. 2.º, § 2.º — A hasta pública e a concorrência são excludentes entre si;

Art. 3.º — Condição potestativa. Verdadeiro absurdo nota-se neste dispositivo, que coloca a Fazenda em situação de inferioridade, deixando todo arbítrio ao lado do beneficiado;

Art. 3.º, § 1.º — A renovação também é contrária à Lei Orgânica e ao Código de Contabilidade;

Art. 3.º, § 2.º — Preceito dispensável por repetir princípio de direito;

Art. 4.º — Infeliz dispositivo que poderá trazer os maiores inconvenientes para esta Fazenda. Trata-se de verdadeira provocação ao Judiciário. Não é preciso muita meditação para se sentir que a aplicação do art. 4.º

virá constituir fraude às decisões judiciais e, sobretudo, ao princípio constitucional que garante ao cidadão o direito de submeter-se ao Judiciário,

O DIREITO DE PROPRIEDADE, AS MODERNAS TENDÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E A REFORMA AGRÁRIA

A Constituição Brasileira de 1946 vem de sublimar em seu dispositivo n.º 147 um novo princípio, de ordem superior, já acolhido pelas mais recentes Constituições européias: a francesa e a italiana — ambas promulgadas no decurso do mesmo ano de 1946.

Trata-se da norma que enseja a direta intervenção estatal no campo da propriedade latifundiária, em vantagem do melhor aproveitamento do solo e da proteção ao trabalhador agrário.

Há evidência em que um confronto dos quadros europeu e brasileiro se apresenta em desconformidade. De um lado, a imensidão territorial de um país de baixa densidade demográfica e dotado de zonas de condições geológicas e climáticas as mais diversas; de outro, fenômeno radicalmente oposto.

O problema, novo para o Brasil, vem de há muito preocupando os juristas europeus, que para o desenvolvimento de suas teses dispõem do imenso lastro de experiências anteriores. Isso refletiu-se na recente elaboração constitucional daqueles países europeus, com uma segurança de recheio que se nota ausente nas discussões dos constituintes brasileiros de 1946.

Fui buscar, para o desenvolvimento destas apreciações, o que de mais moderno existe na doutrina franco-italiana. E, entre os mestres, selecionei as obras de GEORGE RIPPERT (*Le régime démocratique et le droit civil moderne*, ed. de 1948, e *Le Déclin du droit et la législation contemporaine*, ed. de 1949), de LUDOVICO BARASSI (*Proprietà*, ed. de 1951) e de FRANCO CARESSI (*Comentário Sistemático alla Costituzione Italiana*, ed. de 1950, organizado sob a direção de PIERO CALAMANDREI).

RIPPERT, que me servirá de preâmbulo, em saborosas passagens impregnadas do mais vivo e observador espírito gaulês, faz por evidenciar que as restrições ao direito de propriedade, cada vez maiores, decorrem, em princípio, do constante reclamo dos desfavorecidos, que os legisladores acolhem por vezes, sem a cautela devida. E mostra o quanto duvidoso é o pensamento que orienta o legislador, quando pretexta a fraqueza de uns para atacar a força dos outros, a inveja e o ódio facilmente lubrificando os motivos que orientam as medidas igualitárias.

São, naturalmente, sentimentos inadvertidos. No desejo do nivelamento social pela limitação ou pela destruição dos direitos individuais, é sempre o interesse público que serve de justificativa à obra de reforma.

Quando uma lei limita para todos o exercício de certos direitos, ela não seria considerada como contrária à igualdade. Todavia, em que pese a generalidade da regra, serão somente atingidos os que exerciam a prerrogativa tornada interdita. Por exemplo: a legislação que regulamenta o

exercício do direito de propriedade imobiliária, em proibindo um certo gênero de exploração.

Assim se explica o favor determinado pela democracia à limitação legal dos direitos. Se a medida tomada atinge a todos os titulares, mesmo que de modo ligeiro, ela provocaria veementes protestos. Se, todavia, ela atinge apenas a alguns, ainda que gravemente, ela encontrará uma indiferença ou até mesmo uma aprovação geral.

Os titulares atingidos, que tentam se distinguir dos outros, provocam a inveja universal. Se eles pretendem aproveitar-se ao máximo das prerrogativas de seus próprios direitos, passam a constituir na sociedade uma força que aparece como perigosa. Todo direito individual é a expressão de uma potência privada; é do interesse geral a limitação de tais potências. Esta, a razão do ataque.

RIPPERT nos mostra que nesses últimos cinquenta anos vimos assistindo ao encarceramento dos direitos individuais. Sem dúvida, sempre se admitiu que os direitos, limitados por seus objetos, devem assim também o ser em relação a seus exercícios; mas, o que é novo é o desejo de limitar os direitos unicamente pela decorrência da potência individual. O poder político, que representa o número, persegue essa diretriz sem relaxamento. Os titulares dos direitos aos poucos cessam de lutar, deixando escapar cada dia algumas de suas prerrogativas para salvaguarda de outras, consistindo tal atitude numa abdicação parcial em favor de conservarem a aparência de sua soberania, ou ainda tentando obter a proteção do Estado.

É indiscutível a constatação de uma tendência para fazer desaparecer a propriedade privada tôdas as vezes que a exploração coletiva a torne mais útil.

RIPPERT, apoiando-se em TROTABAS, CHARMONT e GURVITCH, salienta que há como uma espécie de recrutamento da propriedade privada. A socialização das coisas chegará até a completa destruição do direito individual que fôr julgado contrário à utilidade pública. "A socialização, diz CHARMONT, guia os monopólios e transforma a propriedade privada em propriedade social".

RIPPERT dá alguns exemplos dessa retomada, pela comunidade, dos bens que são objetos de direitos privados. Cada dia a socialização é mais completa. A obra não está acabada. Quando ela terminar, o direito individual terá sofrido uma transformação singular. Ele não terá desaparecido completamente, pois que, para as coisas socializadas, será ainda necessário outorgar certos direitos privativos de exploração; mas serão direitos temporários, precários e revogáveis, que não terão nada de comparativo aos direitos atualmente existentes. É o caso das desapropriações e das requisições, dos regimes das minas, da exploração da energia hidrelétrica, da navegação aérea, da incidência fiscal cada vez maior no direito de sucessão, da agravação das hipóteses de heranças vacantes, do aumento crescente das sociedades de economia mista, etc.

As observações do maior jurista da atualidade prosseguem em seu *Le déclin du Droit*, onde passa a defender a tese de que "tudo se torna em direito público". Já aí, em início de desenvolvimento, demonstra que a

expressão "direito social" apresenta-se como uma significação dobrada. No sentido restrito, quando usada para designar o conjunto de regras jurídicas relativas ao trabalho assalariado e à proteção dos trabalhadores. Como ele protege a classe social menos afortunada e como as suas regras tentam amparar a fraqueza dos sujeitos dêsse direito, a expressão "direito social" toma um sentido mais largo. Passa a designar o conjunto de regras que asseguram a igualdade de situações, malgrado a diferença de fortuna; regras que socorrem os mais fracos e desarmam os mais poderosos, que organizam, observando os princípios da justiça distributiva, a vida econômica. É nesse sentido largo que o direito é ou deve se tornar social.

Para proteger a uns e enfraquecer a outros, é necessário fazer um apêlo a uma força superior a todos. Essa força não pode ser outra senão a do Estado. Se ela intervém nas relações privadas entre os homens, o direito privado segue o passo das regras do direito público. A publicização é o meio de tornar social o direito. É nesse ponto que à discussão técnica interessa o progresso dos costumes.

Firmada a premissa, RIPPERT passa a mostrar que a impregnação do caráter público aos princípios do direito privado é inseparável de um movimento seguro na elaboração das leis, pois que o regime legal satisfaz o desejo de segurança que todo homem civilizado agasalha em seu coração. Aquêlo que age observando a lei está "em regra". Ele se sente em estado de graça. Não há nada pior do que o arbitrário. "O primeiro valor social a observar, ensina ROUBIER, é a segurança jurídica".

Pode acontecer que a autoridade pública não disponha da força ou habilidade necessárias para assegurar a todo instante a execução das leis. Nos tempos de revolução, de guerra civil ou simplesmente de distúrbios, atos de violência e de rapina são cometidos, não podendo ser punidos nem reparados. Mas é uma deficiência de poder, que não interessa à vista do direito por seu caráter de momentaneidade.

Uma administração que atua arbitrariamente, cria uma certa insegurança. A insegurança a que se refere RIPPERT não é aquela decorrente de um estado anormal. É a que nasce no próprio regime legal, quando mal estabelecido, criando o clima de insegurança jurídica.

Para se compreender em que consiste essa insegurança, faz-se necessário lembrar o que seja o regime legal. Numa democracia, a soberania nacional se exprime pela lei. A lei traça a regra de conduta, que deverá ser estabelecida regularmente, em disposições claras e precisas, mediante o conhecimento daqueles aos quais se deve aplicar. Se a regra imposta não emana do legislador ou se não foi regularmente promulgada, ou se apresenta em disposições impossíveis de serem compreendidas, os homens perdem a direção, não sabendo mais o que é permitido e o que é proibido, passando a encontrar na própria ignorância uma desculpa à má conduta e a viver numa incerteza sobre a extensão de seus próprios direitos.

Entrando numa apreciação mais direta dos aspectos do direito privado que dizem pertinência com o problema em causa, há que se deter na conceituação e na amplitude decrescente do direito de propriedade.

Conhecem-se as críticas dirigidas contra o art. 544 do Código Civil francês, que define o direito de propriedade, traça-lhe os limites e outorga-lhe garantia. Nada de mais razoável do que esse texto célebre do estatuto napoleônico. Se êle dá ao proprietário o direito de usar e de gozar da coisa do modo mais absoluto, por outro lado êle o força a respeitar as leis e os regulamentos. Se êle garante ao proprietário a conservação de seu direito, êle permite que se lhe retire o bem no caso de utilidade pública. Esse texto, escrito há quase século e meio, guardou todo o seu valor de princípio e nenhum regime político ousou modificá-lo.

Para os juristas modernos, essa propriedade do Código de Napoleão é uma concepção caduca. Êles denunciam o caráter absolutista de um direito que não pode ser mantido numa sociedade que deve ser presidida pelo direito social.

Vale trazer em cena a definição proposta por DUGUIT para substituir a forma clássica: "Para o detentor de uma riqueza ou propriedade é o dever, a obrigação de ordem subjetiva de a empregar mantendo e criando uma interdependência social". RIPPERT mostra o quanto se surpreende o jurista atual com a imprecisão do pensamento e da forma de DUGUIT, sobretudo quando não mais se fala hoje em interdependência social.

RIPPERT, após relembrar outra expressão, que teve grande sucesso — "a propriedade é uma função social" — termina por apreciar as discussões da assembléa constituinte francesa, quando da elaboração da Constituição de 1946.

Nesse ensejo, tem oportunidade de apontar o entre-choque de pontos de vista como responsáveis pela imprecisão do texto. E mostra que isto se deu pela circunstância de que cada partido político representado naquela assembléa defendia doutrina econômica diversa.

Finalizando a magnífica obra que é *Le Déclin du Droit*, RIPPERT procura demonstrar que *nada de durável poderia ser estabelecido sobre o sacrifício injusto de direitos legítimos*. Diz que se fôr necessário, em certos casos em que a salvação do Estado exigir medidas excepcionais, poder-se-á admitir que por qualquer tempo e que por quaisquer homens o direito deixe de ser respeitado. O que é inadmissível é ver juristas usando a linguagem do direito e uma técnica hábil, propor ou justificar regras que êles condenariam nos tempos em que aprenderam e ensinaram os princípios do direito.

Termina por concluir que, se se promulgarem leis que criam a desordem e realizam a injustiça, e se as virtuosas acolhidas com indiferença ou aprovadas por convicções pessoais, ver-se-á, também, infelizmente, no silêncio ou na adesão, o declínio do direito.

Do até agora exposto, extraio as seguintes conclusões preliminares:

- a) o interesse geral justifica a restrição ao direito individual;
- b) os sujeitos do direito atingido estão continuamente a ceder posição, na defesa do remanescente;
- c) a transformação que se opera pela socialização vem alterando a noção do direito;
- d) as normas, tornando-se sociais, vêm justificar a tese de que "tudo se transforma em direito público";

e) por outro lado, não se poderá o legislador olvidar de que o clima de segurança jurídica não deve ser vulnerado, sob perigo de grave ofensa ao arcabouço do Estado;

f) conseqüentemente, a segurança jurídica está na dependência do regime legal;

g) o arbítrio e o abuso do legislador, com o sacrifício impôsto ao detentor de um direito, ofendem a segurança jurídica e ameaçam o regime legal.

Das premissas ora alinhadas, há que se concluir que o legislador deve evitar o avanço brusco em qualquer dos campos do direito, pois a marcha pelo predomínio do interesse coletivo é inexorável.

O legislador deverá ter em mira o mais puro e límpido interesse da coletividade, em seus efeitos mediatos, ainda que longínquos. A crítica tem ampla aplicação no caso da Lei municipal n.º 671, em que se vê o Legislativo aconselhando a desapropriação de terras para pura e simples entrega a terceiros. Embora se proteja por certo lado a inferioridade dos fracos e desprotegidos, por outro lado nada se trará em favor da coletividade, pois embora alegando necessidade de abasamento regular do centro urbano, não previu o legislador o melhor aproveitamento futuro do solo e o incremento da produção, que são as duas regras informantes.

Daí, a necessidade de se proceder ao prévio desenvolvimento de um plano econômico de produção, com as naturais vantagens decorrentes, evitando-se apenas *uma odiosa substituição do titular de um direito de propriedade*.

O legislador constituinte preocupou-se com o problema. Cristalizou o princípio da redistribuição das terras, procurando conjugá-lo com o do melhor rendimento subsequente.

À divisão do latifúndio e à reforma agrária deverá preceder um plano de caráter nacional, como adiante demonstrarei.

Não resta dúvida que há países utilizando a desapropriação para levar a efeito reformas agrárias, com redistribuição de terras. ILDEFONSO MASCARENHAS, em sua obra especializada, nos mostra a fls. 163 que o México assim procedeu.

ASENSI, jurista espanhol, é partidário da revolução agrária mexicana. Reconhece que a terra é o elemento econômico mais interessante aos desígnios políticos de uma revolução social, afirmando:

"Parece lógico y adecuado suponer que la expropiación, constitucionalmente, es el instrumento legal de la reforma agraria" (ob cit., pág. 36).

A lei mexicana de desapropriação, de 23 de novembro de 1936, considera causa de utilidade pública a equitativa distribuição da riqueza, concentrada ou monopolizada com vantagem exclusiva de uma ou várias pessoas e com prejuízo da coletividade em geral, ou de uma classe em particular. A Constituição do México, reformada pelo decreto de 10 de janeiro de 1934, ordena

a fixação da área máxima de terra de que possa ser dono um só indivíduo ou uma só sociedade, legalmente constituída, determinando ainda que o excedente da extensão fixada seja fracionado e dividido. No entanto,

“si el propietario se opusiere al fraccionamento, se levará este a cabo por el Gobierno local mediante la expropiación” (art. 27, inciso XVII, letra c).

A desapropriação foi, no México, o instrumento legal da revolução agrária.

A Espanha republicana realizou ampla reforma agrária, valendo-se da desapropriação de terras necessárias. Os imóveis expropriados eram divididos e distribuídos aos lavradores, às associações de trabalhadores rurais, aos “hogares campesinos”, aos novos núcleos urbanos, à criação de grandes fazendas de tipo industrializado (ARTURO MORI, *Crônica de Las Cortes Constituyente de la Segunda República Española*, vol. VII, *apud* MASCARENHAS).

A ligação dos dois problemas — divisão de terras e reforma agrária — é indissolúvel. FRANCO CARESSI, em seu já mencionado trabalho, evidencia que com a reforma fundiária se tem exclusivamente em mira a transformação do sistema de distribuição do terreno, fracionando as grandes propriedades e recompondo as pequenas, mas, sobretudo, destinando a terra à propriedade daquele que a cultiva diretamente. Com a reforma agrária, ao invés, pretende-se finalidades que possam antes prescindir da questão da titularidade da propriedade imóvel; miram-se precisamente finalidades econômicas (quais as referentes a uma maior ou melhor produção da terra) e finalidades sociais (quais as de assegurar ao lavrador mais equitativa participação nos produtos do solo).

O mesmo problema já se apresentou na Itália. Da mesma forma porque penso, vou encontrar o entendimento do supra citado CARESSI (fls. 396), quando examina, embora rapidamente, os contrastes de idéias e de interesses que se entrecrocaram quando da elaboração do art. 44 (princípio do art. 147 da Constituição Brasileira — o parêntesis é meu).

O legislador-constituente italiano, preliminarmente, estabeleceu os limites por que se deverá bitolar toda a legislação agrária, não só aquela já em vigor, mas a que emanará sucessivamente do princípio estabelecido. As finalidades são: a da obtenção de mais razoável aproveitamento do solo e a do estabelecimento de equânimes relações sociais.

A enunciação dessas duas finalidades obedece à indicação de duas diretivas — uma referente mais propriamente à reforma agrária, a outra relativa à reforma fundiária — as quais o legislador ordinário italiano deverá se ater na disciplinação da propriedade agrícola. Essas diretivas consistem na imposição de vínculos de obrigações à propriedade rural e na fixação de limites de sua extensão *segundo as razões e as zonas agrárias*.

A meu ver, o ponto nevrálgico do problema é o que diz respeito a um ordenamento lançado para a *órbita nacional*. Parece-me evidente que a

outorga, a cada um dos municípios, de competência bastante para promover a reforma local, traria em conseqüência os resultados os mais desastrosos. A orientação que presidiria à reforma, que deve ter em mira, sobretudo, *melhor aproveitamento do solo e o máximo de produção*, ficaria ao arbítrio das correntes político-doutrinárias que porventura predominassem em cada um dos órgãos menores da organização federativa brasileira. E isso, sem falar nos inconvenientes que decorreriam do predomínio eventual dos grupos políticos que vivem em contínua disputa nos limites de cada um dos Municípios. A evolução brasileira ainda sente a nefasta influência dos abusos daqueles verdadeiros clãs familiares, em perene luta pela supremacia local, que se concretizam num eterno *changes de place*, conforme os acordos que emanam da orientação política dominante.

Há que se traçar um plano de ação, indicado para todo êsse imenso território brasileiro, quando se levará em conta:

- a) o índice demográfico local;
- b) a natureza do cultivo predominante em cada zona;
- c) a extensão maior ou menor de cada região.

É elementar que a fixação de uma dimensão mínima poderia, talvez, ser admitida para uma região densamente povoada e de agricultura técnica-mente avançada, como nos Estados europeus. Todavia, mesmo ali, se verifica, como adiante evidenciarei, que o problema da reforma está jungido a um plano de *ordem geral*, que também se bitola entre as regras extraídas daquelas indagações preliminares. No Brasil, com razões de ordem superior, há necessidade inicial e indiscutível de se organizar um plano à base de estudos de agricultura, de geopolítica, de sociologia, de economia. Ninguém poderá negar que um lote para o cultivo da seringueira, na bacia do Amazonas, não poderá sofrer a limitação dos mesmos índices máximos estabelecidos para o plantio do café, nas faixas de terra roxa, nem para a produção da cana, na região do nordeste, nem para o aproveitamento de hortaliças, nos arredores dos centros urbanos, ou, ainda, para engorda do gado, nos pantanais de Mato Grosso. São zonas, climas, costumes, destinações e índices demográficos inteiramente diversos. O espírito que presidiu à elaboração do art. 147 da Constituição, antes de cuidar da melhoria da condição do potencial humano, previu o incremento da produção. Não é novidade brasileira o princípio de que a tudo deve presidir a melhor utilização da propriedade. Já se está a pretender que a propriedade, mais que instituto subjugado pelo interesse coletivo, é verdadeira fonte de uma função social.

Desde já merece relêvo o desenvolvimento dado por CARESSI à obra já citada:

“Maior interesse reverte para nós a diretiva que tem em vista a reforma fundiária. ANTES DE SE APRECIAR A QUESTÃO DO LATIFÚNDIO, grande extensão de terra não cultivada ou parcamente cultivada, decidiu oportunamente a Constituição de que a terra não deve ser fracionada e entregue

aos colonos *sem antes ser transformada*. Parece absurdo admitir que o simples fato do fracionamento pode transformar a natureza de um terreno deixado inculto, não pela incúria do proprietário, mas por sua refratariedade a todos os gêneros de cultura. Por outro lado, transformado que seja o latifúndio, não se deduz que o terreno seja necessariamente repartido em pequenas unidades, ANTES DE UM ESTUDO PRELIMINAR DAS POSSIBILIDADES LOCAIS” (fls. 400).

A meu ver, o caminho certo seria o da regulamentação, pelo Legislativo Federal, do art. 147 da Constituição, o que seria levado a efeito após a elaboração do plano a que me referi. Seriam assim traçados os limites mínimos para cada “lote de cultura”.

É neste ponto que LUDOVICO BARASSI, em sua já citada obra *Proprietá*, invoca a função social da propriedade rural em favor da tutela dos lavradores e do custo da produção agrícola. Um problema hoje da máxima importância e que determina a reforma fundiária. Um problema na verdade que não é novo à primeira vista, se o encararmos exclusivamente no ponto de vista do incremento produtivo da terra mediante a transformação das culturas. Mas novo se o encararmos sob outro ponto de vista, também de grande importância, que é o da melhoria econômica do lavrador.

Não discrepa BARASSI das observações de CARESSI ao afirmar que a reforma agrária encarada sob este último aspecto é um problema que está intimamente ligado ao da divisão do latifúndio. É necessário inicialmente pensar-se na divisão das terras tendo em vista que o produto não deverá ter uma amplitude inferior ao da “mínima unidade de cultura”. Tal é, segundo o Código Civil Italiano, “a extensão de terrenos necessária e suficiente para o trabalho de uma família agrícola e, se não se tratar de terreno *appoderato*, para o exercício de um cultivo conveniente segundo a boa regra da técnica agrícola” (art. 836, II).

BARASSI nos mostra que a extensão da mínima unidade de cultura é determinada de modos vários segundo a zona, na conformidade da situação demográfica e da produção local — pela autoridade administrativa competente.

Esse mesmo problema que preocupa os legisladores cariocas, de há muito vem sendo objeto de aprofundados estudos, quer no sentido econômico, quer no jurídico, pelas civilizações européias. Na Itália, chegou-se a criar o verbo *scorporare* para significar um modo de desapropriação que tende a dividir as propriedades mais ou menos latifundiárias em favor de uma *quotizzazione*.

O problema da divisão pura e simples vai alcançar épocas imemoriais. Os tribunos LICINIO STOLONE e SESTIO LATERANO, no ano 377 A. C., promulgaram lei agrária mediante a qual o cidadão que dispusesse de propriedade superior a 125 hectares deveria ceder ao Estado o excedente daquela média em favor de posterior distribuição aos plebeus que nada possuísem.

Atualmente se nota uma tendência de combate ao latifúndio — um vocábulo de conteúdo elástico, mediante o qual se designa a grande pro-

priedade rural, sem um ordenamento produtivo. Terra nua, geralmente sem estradas, construções, plantações. Terra nua de que se quer apoderar, fracionando e transformando em vantagens da ocupação pelo trabalhador agrário.

A recente Constituição italiana, em seu art. 44, prevê uma dúplici finalidade: a de se obter razoável aproveitamento do solo e a de se estabelecer justas relações sociais. Dever-se-ão encarar então não só as obrigações e os vínculos da propriedade privada, mas, ainda, fixar limites segundo a região e a zona agrária. Essas idéias fizeram com que a Constituição italiana, em seu art. 44, dispusesse que “... a lei imporá obrigação e vínculos à propriedade rural, fixará limites à sua extensão *segundo as regiões e as zonas agrárias*, promoverá e imporá o melhor aproveitamento da terra, a transformação do latifúndio e a reconstituição da unidade privativa”.

A história demonstra a necessidade de se levar a efeito a reforma com extrema cautela. O problema que hoje se estuda com intensidade deve se orientar no sentido de

- 1) forçar o proprietário a agir em favor do imediato melhoramento de seu fundo, e isso em caráter permanente;
- 2) evitar o condenável excesso oposto, que é o da fragmentação exagerada.

Evidentemente, não são poucas as dificuldades para se levar a efeito a cotização do latifúndio. No Brasil, todavia, com sua imensidão territorial, a solução por meio da desapropriação parece desaconselhável. Há terras devolutas em abundância. O que se necessita é de uma lei nova, moderna, que *impulsione e controle a formação agrária*. Embora haja Estados, como o de São Paulo, com terras bem divididas, o certo é que existem enorme latifúndios, terras inexploradas em centos de léguas, enquanto permanecem milhares de lavradores desprovidos de um mínimo.

O plano há que ser nacional. Um Código Rural, que preveja com segurança tôdas as necessidades. Falar em latifúndios e grandes glebas rurais no Distrito Federal se me afigura expressão um pouco distante da realidade.

O problema, que deverá ser precedido de amplo estudo na forma preconizada, atenderá, posteriormente, a dois pontos básicos: o que afeta mais diretamente à terra e o que atende mais precisamente ao elemento humano.

Quanto àquele, são pontos de debate:

- 1) A terra não é um comércio. É um meio de produção nas mãos de quem a trabalha — posseiro ou proprietário;
- 2) A terra deve ser explorada convenientemente, pois deve dar rendimento, além de quem a trabalha, principalmente à sociedade;
- 3) As terras abandonadas e incultas devem passar ao domínio público para, juntamente com as devolutas, serem entregues à produção;
- 4) Maior compensação ao Estado por meio do impôsto;

5) Maiores limitações ao direito de propriedade, como a exploração racional e bem orientada, a limitação de superfície, a proibição da livre renda e hipoteca, etc.;

6) Regulamentação social do regime da terra, evitando-se o retôrno à concentração e ao feudalismo.

Referentemente ao segundo, merecem destaque os seguintes itens:

1) Educação por meio de escola rural, com mestre especializado e formação social do agricultor. Criação de organismos, com intervenção dos interessados, para controlar e dirigir seus próprios interesses;

2) União e solidariedade dos produtores por meio de cooperativas e outros órgãos de representação, com a incumbência de estudarem e resolverem os principais problemas, como o das máquinas agrícolas, do crédito, das indústrias caseiras e da venda da produção;

3) A formação de um ambiente de prosperidade e de bem-estar no campo, para povoá-lo, resolvendo, assim, o grave problema do desequilíbrio entre a cidade e a zona rural.

Esses princípios foram extraídos da excelente monografia que BERNARDINO HORNE dedicou à elaboração das reformas agrárias.

Estas as observações que me permiti traçar com o auxílio dos mestres e da mais moderna doutrina. A Lei municipal n.º 671, *data venia*, não preenche os requisitos precisos. O problema é por demais sério e os interesses legítimos não que ser respeitados, em favor do regime legal e de um clima de perfeita segurança jurídica. Trago, para fecho, a conclusão de BARASSI:

“E fino al momento in cui scrivo questo é tutto quanto si puó dire della ormai iniziata riforma fondiaria per il territorio nazionale. Tutto quanto si puó affermare é che la riforma urterà contro molti interessi. Già l'abbiamo rivelato a proposito del sistema puramente meccanico di espropriações che condurrebbe fatalmente a indesiderabili espropriações di grandi proprietá terriere a coltura fortemente intensiva. Si teme a questo riguardo — riferisco obiettivamente, ma questo é anche il mio pensiero, per simpatico che sia il programa insieme redistributore e trasformatore — che la progettata riforma generale incidente in modo cosí grave sulle grande proprietá terriere meglio attrezzate potrebbe anche sooraggiare l'audace iniziativa.”

CONCLUSÕES FINAIS

Chego ao final, procurando resumir tão somente os pontos que tocam os aspectos práticos do problema, sem me ligar ao prévio plano nacional, que entendi indispensável:

a) a Lei n.º 671 pode ser dividida em duas partes: a primeira, que diz pertinência à desapropriação; a segunda, que cuida do posterior apro-

veitamento das glebas, já no domínio público. Quanto àquela, nada a dizer, pois encarna a obediência a princípios programáticos da Constituição Federal. Pertinentemente à segunda, é preciso que se o diga com clareza e precisão: trata-se de *dispositivos nulos, irritos e inoperantes*, com o vício maior da vulneração frontal a dispositivo da Lei Orgânica (art. 45) e o menor do desacato a vários princípios outros;

b) do exposto, ressumbra que *constitucional e válido é o corpo do art. 1.º*; inoperantes, por nulidade, todos os demais, inclusive os parágrafos do sobredito art. 1.º;

c) a menos que o Legislativo Municipal preveja crédito especial, pois o de Cr\$ 30.000.000,00 aludido não foi concedido orçamentariamente, o art. 1.º não poderá ter cumprimento no presente exercício, salvo disponibilidades;

d) de resto, trata-se de lei simplesmente autorizativa. Não há que se falar em falta de oposição de veto pelo Prefeito que, quando muito, justificaria um aplauso à iniciativa da Câmara. Como se tratasse de projeto simplesmente autorizativo, o Administrador poderá ter planejado a política de esquivar-se a um cumprimento;

e) a idéia defendida pelo ilustre autor do projeto é de todo louvável. A forma de execução é que se resente da legalidade. Ademais, se me afigura injusta a simples substituição do proprietário, sem medidas outras de incremento da produção;

f) a se insistir na execução do plano, *faz-se imprescindível abrir exceção à expressa proibição da Lei Orgânica*. O caminho certo será o de se solicitar ao Legislativo Federal medida permissora (art. 2.º da Lei n.º 217). Caso contrário, teremos o inconveniente resultado, já constatado nas desapropriações declaradas em favor de sociedades desportivas (meu Parecer 48-GPA, in *Diário Oficial*, II, de 26 de junho de 1952 — Anais da Câmara), em que se vê o Judiciário anulando os atos legislativos praticados.

É como penso, S. M. J.

Distrito Federal, 22 de agosto de 1952

GUSTAVO PHILADELPHO AZEVEDO
Advogado da PDF

A A.D.E.M. E O CÓDIGO DE CONTABILIDADE PÚBLICA

Consulta da Comissão de Processo Administrativo nomeada pela Portaria n.º 285/55 — Construção do Estádio do Maracanã — Aplicação do Código e Reg. de Contabilidade Pública às operações da A.D.E.M. — Proc. P. G. n.º 200.182/55.

O Dr. L. B., ilustre Presidente da Comissão de Processo Administrativo nomeado pela Portaria n.º 285/55, formulou a esta Procuradoria Geral a seguinte consulta, em ofício n.º 4, de 24 de maio do corrente ano: